



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Комитет по социальному развитию

Первая сессия
24-26 сентября 2008 года
Бангкок

**УПРАВЛЕНИЕ НОВЫМИ И СОХРАНЯЮЩИМИСЯ РИСКАМИ В ЦЕЛЯХ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВСЕОХВАТЫВАЮЩЕГО ПРОЦЕССА СОЦИАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ**

(Пункт 5а предварительной повестки дня)

**УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ, ОБУСЛОВЛЕННЫМИ ОТСУТСТВИЕМ
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, НА ОСНОВЕ ВСЕОХВАТЫВАЮЩЕЙ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

В течение последних нескольких десятилетий в Азиатско-Тихоокеанском регионе наблюдалось беспрецедентное социально-экономическое развитие. Тем не менее, плодами такого развития воспользовались не все, проживающие в регионе, и миллионы людей по-прежнему живут в условиях нищеты. Находящиеся в неблагоприятном положении и социально маргинализованные группы, включая детей, престарелых, людей с инвалидностью и многих женщин, составляют значительную часть бедняков и подвергаются особому риску отрицательного воздействия наблюдающегося в последнее время существенного увеличения цен на продовольствие и топливо, которое произошло в течение короткого периода времени. Особенно сложно складывается ситуация для развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона, поскольку у них отсутствуют хорошо развитые системы социальной защиты, предназначенные для оказания помощи нуждающимся.

В настоящем документе вопрос о продовольственной безопасности рассматривается в контексте новых проблем и угроз для развития, с которыми в данный период сталкивается Азиатско-Тихоокеанский регион. Акцент сделан на рассмотрении мер социальной защиты в ответ на глобальный кризис цен на продовольствие, предлагаемых во всеобъемлющей рамочной программе действий, разработанной целевой группой высокого уровня Генерального секретаря по глобальному кризису в области продовольственной безопасности, и на той роли, которую социальная политика и социальная защита играют в предотвращении и смягчении последствий таких кризисов и реагировании на них, а также в содействии всеохватывающему социально-экономическому развитию, которое может расширить возможности населения по преодолению таких проблем. Кроме того, рассматривается и та роль, которую региональное сотрудничество может сыграть в повышении продовольственной безопасности.

Комитет, возможно, рассмотрит всеобъемлющую рамочную программу действий и вопрос о степени ее применимости к Азиатско-Тихоокеанскому региону и даст Комиссии рекомендации в отношении любой будущей работы, которую секретариат мог бы осуществить в целях ликвидации причин продовольственного кризиса и содействия всеохватывающей социальной политике и мероприятиям в области социальной защиты.

* Позднее представление настоящего документа связано с недавней перестройкой конференционной структуры Комиссии, которая была одобрена Экономическим и Социальным Советом лишь в июле 2008 года.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
ВВЕДЕНИЕ	1
I. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА	2
А. Продовольственная безопасность – видоизменяющаяся концепция	2
В. Задачи повышения благосостояния в условиях возрастающей уязвимости	5
II. ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА	8
А. Организация Объединенных Наций	8
В. Нормы и стандарты прав человека	10
С. Партнерство на региональном уровне	11
III. ВСЕОХВАТЫВАЮЩАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И МЕРОПРИЯТИЯ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	13
IV. РЕАКЦИЯ ЭСКАТО НА КРИЗИС ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ	18

ВВЕДЕНИЕ

1. Азиатско-Тихоокеанский регион, как и другие регионы мира, недавно столкнулся с быстрым увеличением цен на ряд сырьевых продовольственных товаров. Цены на продовольственное зерно увеличились в более чем два раза в период между январем 2006 года и июнем 2008 года, причем свыше 60 процентов такого роста относятся к периоду после января 2008 года¹. Цена риса – одного из основных пищевых продуктов в значительной части Азиатско-Тихоокеанского региона – возростала особенно быстро, равно как и цена на пшеницу. Азия является крупнейшим потребителем пшеницы, намного опережая по этому показателю другие регионы, и на ее долю приходится почти половина от глобального объема потребления пшеницы². Кроме того, в течение короткого промежутка времени резко возросли цены на нефть, что привело к росту затрат на удобрения и транспортировку. Последствия такого увеличения цен особенно пагубно сказались на бедняках, поскольку традиционно они тратят 50-80 процентов своего дохода только на продовольствие.

2. Кроме того, воздействие стихийных бедствий и экстремальных климатических условий усугубило ситуацию в ряде стран. Засухи в таких странах, как Австралия – важном производителе продовольствия – обусловили снижение объема поставок. На недавнем совещании, созванном Программой развития Организации Объединенных Наций в Алматы (21-22 июля 2008 года), участники, представляющие целый ряд международных организаций, изучили положение в Центральной Азии и предупредили, что «совокупность различных факторов – хронической нехватки воды и энергии в различных районах Центральной Азии в сочетании с засушливыми условиями в конкретных районах породили угрозу сельскохозяйственному производству на орошаемых дождями землях в Таджикистане и Кыргызстане (и, возможно, в тех районах Узбекистана и Казахстана, ирригация которых осуществляется за счет вод реки Сырдарья), сохраняющейся нехватки энергии в Таджикистане и Кыргызстане и общего увеличения цен на энергоносители и продовольствие – может иметь серьезные экономические и социальные последствия для значительной части Центральной Азии и, в особенности, для беднейших стран – Кыргызстана и Таджикистана»³.

3. Несмотря на то, что продовольственная безопасность является одной из старейших проблем в регионе, недавние стихийные бедствия, включая циклон «Наргис», обрушившийся на Мьянму в мае 2008 года, и произошедшее в том же месяце землетрясение в китайской провинции Сычуань, иллюстрируют важность обеспечения готовности к стихийным бедствиям и поддержания продовольственной безопасности. Они также демонстрируют важность эффективной и всеохватывающей социальной политики и мероприятий в области социальной защиты в предоставлении нуждающимся возможности удовлетворить свои самые базовые потребности, обеспечить устойчивость к внешним воздействиям и избежать рисков.

I. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

¹ World Bank, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Human Development Network (21 June 2008).

² Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Asia Pacific Food Situation Update* (June 2008), p. 2.

³ Johannes F. Linn, *The Compound Water-Energy-Food Crisis Risks in Central Asia: Update on an International Response* (Brookings Institution, 12 August 2008), accessed from www.brookings.edu/opinions/2008/0812_central_asia_linn.aspx on 1 September 2008.

А. Продовольственная безопасность – видоизменяющаяся концепция

4. Продовольственную безопасность определяют различными способами, и, как концепция, она менялась с течением времени, однако по сути она предполагает непрерывный доступ и постоянную доступность адекватных по объему и качеству продуктов для всех людей. В Азиатско-Тихоокеанском регионе отсутствие продовольственной безопасности - продовольственная небезопасность – влияет на миллионы людей, в особенности на тех, кто подвергается воздействию других отрицательных факторов, таких как дискриминация, вынужденное переселение или миграция, а также конфликты или стихийные бедствия. Перед проведением дальнейшего анализа было бы полезно рассмотреть продовольственную небезопасность в контексте нехватки продовольствия в его различных формах, отсутствия доступа к нему или невозможности его использования. Продовольственная небезопасность может носить хронический характер, например, когда она является долгосрочной и сохраняющейся; циклический характер – как в случае отрезков времени между посевом и сбором урожая; или переходный характер – как, например, в контексте конкретных потрясений (включая стихийные и антропогенные бедствия), приводящих к нехватке продовольствия или внезапному увеличению цен на него. Потрясения эти могут быть ковариантными, когда они воздействуют на все население в конкретном районе (например, наводнение или засуха), или идиосинкритическими, когда они влияют на конкретных людей (например, болезнь или старость)⁴. Имея это в виду, важно тщательно планировать социальную политику и мероприятия в области социальной защиты, которые должны быть увязаны с конкретными обстоятельствами, но и при этом быть достаточно гибкими для учета возможных экологических, экономических и социальных изменений.

5. Продовольственная безопасность является одним из ключевых элементов устойчивого развития потенциала человека. По данным Всемирного банка, продовольственный кризис может оказывать отрицательное воздействие на развитие потенциала человека по четырем направлениям: путем расширения масштабов нищеты и неравенства, путем ухудшения положения с питанием, путем сокращения масштабов использования услуг в области образования и здравоохранения и путем истощения продуктивных запасов бедняков. Ухудшение положения в любой из этих областей сложно обернуть вспять, а его последствия могут сказываться годами, а в ряде случаев и ощущаться несколькими поколениями⁵. По сути дела продовольственная небезопасность и усугубляющий ее рост цен отрицательно сказываются не только на социально-экономическом развитии, но и на социальной сплоченности. Двойная угроза повышения цен на продовольствие и топливо и сопровождающая их высокая инфляция несут с собой опасность увеличения неравенства и уже привели в некоторых частях мира к протестам и даже конфликтам. На деле такое развитие событий может приостановить или даже обратить вспять прогресс в направлении достижения Целей развития тысячелетия. В данной связи внимание должно быть направлено на обеспечение продовольственной безопасности за счет таких мер, которые также способствовали бы всеохватывающему развитию и сокращению уязвимости перед лицом потрясений.

⁴ Elizabeth Cromwell and Rachel Slater, *Food security and social protection*, paper produced for DIFID (September 2004).

⁵ World Bank, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Human Development Network, World Bank, 21 June 2008, accessed from http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf in July 2008.

6. Если рассматривать более долгосрочную перспективу, то глобальный спрос на зерновые возрастает более быстрыми темпами, чем их глобальное предложение, что привело к сокращению мировых запасов со 115 дней до 54 дней потребления в период 1999-2007 годов⁶. Снижение роста урожайности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где по-прежнему наблюдается прирост населения, стало еще одним фактором, способствующим повышению цен на продовольствие. Это в основном объясняется нехваткой инвестиций в сельскохозяйственный сектор⁷. Рост сельскохозяйственного производства снизился в Южной Азии и Восточной Азии, а также в районе Тихого океана соответственно с 3,6 процента и 4,0 процента в 80-е годы до соответственно 3,0 процента и 0,1 процента в период 2000-2003 годов. Наблюдавшаяся низкая урожайность культур в основном является последствием ограниченности инвестиций в сферы исследований и сельхозпропаганды, достижения, в которых ограничиваются успехами, пришедшимися на первые годы «зеленой революции»⁸.

7. Многие определяющие факторы, включая стихийные бедствия – например, наводнения, засухи и циклоны, и рост цен на энергоносители способствуют возникновению продовольственной небезопасности, которая приводит к увеличению цен на удобрения, транспортировку и пестициды. Кроме того, экологическое воздействие текущих и прогнозируемых моделей потребления энергии играет определенную роль в создании угрозы для жизни и источников существования миллионов людей во всем регионе как с точки зрения продовольственной небезопасности, так и с точки зрения катастрофических стихийных бедствий. В данной связи ответные меры должны охватывать многочисленные сектора.

8. Другие причины резкого увеличения цен на продовольствие связаны с резким возрастанием цен на нефть; воздействием чрезмерного субстандартного кредитования в Соединенных Штатах Америки и падением курса доллара Соединенных Штатов Америки; конкуренцией между различными формами использования земель, например, для производства биотоплива или городского развития; и возрастанием спроса на мясные и молочные продукты со стороны увеличивающегося по численности среднего класса и городского населения в тех странах, где наблюдается быстрый экономический рост – таких, как Индия и Китай. Производство мясомолочных продуктов, как правило, является особо интенсивным с точки зрения вводимых факторов, включая интенсивное использование зерна. Для производства лишь одной калории мяса необходимо несколько зерновых калорий, а высокий спрос как на зерно, так и мясо, способствует росту цен на оба эти продукта. Дополнительными факторами, способствующими продовольственной небезопасности, являются неумелое управление, отсутствие прав собственности на землю и гарантий землевладения, дискриминация и социальная изолированность, а также следующие факторы⁹:

⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *International Commodity Prices*, accessed from <http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=en>, in July 2008.

⁷ ЭСКАТО «Экономический и социальный обзор Азиатско-Тихоокеанского региона за 2008 год: обеспечение устойчивости роста и общего процветания (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером E.08.II.F.7).

⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Rapid growth of selected Asian economies; lessons and implications for agriculture and food security: China and India*, Policy Assistance Series 1.2 (Rome, 2006).

⁹ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *Food Security in Developing Countries*, Parliamentary Office of Science and Technology Postnote No. 274 (December 2006) accessed from www.alphagalileo.org/images/postpn274.pdf in July 2008.

- воздействие заболеваний, таких как ВИЧ/СПИД и малярия, которые могут подрывать производственные возможности членов домашних хозяйств, в том числе и возможности по производству или приобретению продуктов питания;
- отсутствие адекватной санитарной очистки и водоснабжения, что может вести к росту заболеваний и усугублять положение с недостаточным питанием;
- отсутствие доступа для женщин и мелких фермеров к кредитам (в особенности к краткосрочным сезонным кредитам), необходимым для инвестиций и новаторства;
- конфликты и преследования, которые могут становиться причинами резкого ухудшения положения с продовольствием, обращения вспять экономического роста, вынужденной миграции и разрушения школ, больниц и дорог.

1. Международные цели развития и голод

9. Первая из Целей развития тысячелетия заключается в искоренении крайней нищеты и голода. Другие цели тесно связаны с проблемами нищеты и голода. Например, если люди будут вынуждены платить за услуги в области образования и здравоохранения и за продукты питания из одного и того же бюджета, они могут пренебречь охраной здоровья и образованием, что может привести к росту коэффициентов младенческой и материнской смертности; утрате возможности для детей, в особенности в плане получения образования; замедленного устного и физического развития детей из-за недоедания; а также создания менее здоровой и продуктивной рабочей силы. В то время как сокращение масштабов нищеты и голода будут непосредственно способствовать достижению других Целей, аналогичное воздействие окажет достижение третьей Цели – обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин.

10. Отсутствие продовольственной безопасности зачастую приводит к нехватке микронутриентов и обуславливает замедленный рост, недоедание и слабое здоровье. Вторая задача в рамках Целей развития тысячелетия 1 предусматривает сокращение наполовину числа людей, страдающих от голода. Достижение этой цели определяют два следующих показателя:

- доля детей с пониженной массой тела в возрасте до пяти лет;
- доля населения, калорийность питания которого ниже минимального допустимого уровня.

11. Важно, тем не менее, отметить, что отсутствие голода может не означать наличие продовольственной безопасности, поскольку при этом могут сказываться культурные и институциональные факторы. Действительно, чрезмерное потребление пищи также может отрицательно сказываться на здоровье и продуктивности в случае чрезмерного потребления пищи с низкими питательными качествами. В данной связи принимаемые меры должны учитывать и проблему питания, а также распределения продовольствия внутри домашних хозяйств с учетом социального статуса, возраста и пола. Беременные и кормящие грудью женщины должны иметь доступ к такому продовольствию, которое могло бы удовлетворить их повышенные потребности в питании.

12. По общим показателям Азиатско-Тихоокеанский регион сильно отстает от графика выполнения связанной с Целью развития тысячелетия задачей сокращения масштабов голода, а доля детей с пониженной массой тела в возрасте до пяти лет в регионе составляет 28 процентов. В отдельных странах этот показатель достигает почти 50 процентов. В глобальном масштабе на данный регион приходится около двух третей детей с недостаточной массой тела. Многие дети в регионе рождаются с недостаточной массой тела. В условиях непрекращающегося недоедания получающие недостаточное питание девочки с пониженной массой тела вырастают и превращаются в недокормленных матерей детей с пониженной массой тела¹⁰.

В. Задачи повышения благосостояния в условиях возрастающей уязвимости

13. Упомянутый выше сценарий в Азии и районе Тихого океана необходимо рассматривать в контексте региона, в котором наблюдается беспрецедентное социально-экономическое развитие. Данный регион стал мощным двигателем мирового экономического роста; в период с 1988 года по 2005 год среднегодовые темпы экономического роста в развивающихся странах Азии составляли 7,5 процента, что почти вдвое превысило аналогичный показатель в остальном мире. Наряду с экономическим ростом практически во всех странах Азиатско-Тихоокеанского региона происходило резкое сокращение коэффициента младенческой смертности. Это способствовало тому, что продолжительность жизни повысилась на 70 процентов: с 40,19 года в 1960 году до 68,17 года в 2004 году¹¹. Однако совокупные показатели такого характера скрывают существенные различия между странами, а также между отдельными районами внутри стран. Это, в свою очередь, показывает, что прогресс в направлении достижения Целей развития тысячелетия не только носит неоднородный характер; во многих случаях весьма невелики шансы того, что эти Цели вообще будут достигнуты. Действительно, в нескольких странах прогресс в области сокращения нищеты по доходам застыл на месте или даже был обращен вспять. Во многих странах активный экономический рост не воплотился во всестороннее развитие. Одним из следствий этого стал рост неравенства между странами региона и внутри них, и это порождает существенную социальную и экономическую напряженность¹².

14. По всему региону миллионы людей по-прежнему не получают достаточного питания; это делает их более уязвимыми перед лицом опасности ухудшения здоровья и угрозы нищеты и заболеваний. Это также сокращает их возможности по эффективному участию в экономическом и социальном развитии. Помимо социальных аспектов, охватываемых большинством Целей развития тысячелетия, охватываемый Целью 7 экологический аспект представляет собой серьезную проблему в контексте постановки процесса развития на устойчивую основу. Это, в свою очередь, имеет существенные последствия для социальной и экономической сфер. Небольшие тихоокеанские островные страны находятся в большой зависимости от импортируемого продовольствия; кроме того, издержки на внутренние перевозки и слабая инфраструктура в этих странах, а также в ряде других районов Азиатско-Тихоокеанского региона могут вести к дальнейшему повышению стоимости и без того

¹⁰ ESCAP/ADB/UNDP, *A Future Within Reach 2008: Regional Partnerships for the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (New York, 2008).

¹¹ ESCAP, *Development of Health Systems in the Context of Enhancing Economic Growth towards Achieving the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.07.II.F.12).

¹² Asian Development Bank, *Key Indicators 2007* (Manila, 2007).

дорогостоящего продовольствия. Правительствам и другим заинтересованным сторонам срочно необходимо найти пути улучшения ситуации путем выяснения причин повышения цен на продовольствие и затруднения доступа к нему, с тем чтобы обеспечить продовольственную безопасность.

15. Страны в регионе реагировали на резкое увеличение цен на продовольствие разнообразными способами, например, путем принятия мер, нацеленных на регулирование рынков (например, сокращение импортных тарифов, экспортных налогов или ограничений, а также ограничений на владение акциями частными торговцами), а также за счет прямой поддержки потребителей. Например, в Республике Корея были сокращены импортные пошлины на пшеницу, в то время как в апреле 2008 года правительство Японии увеличило на почти 30 процентов налог, взимаемый с мукомолов за импорт пшеницы. Установленные правительствами тарифы на экспорт пшеницы существуют в Китае и Пакистане, в то время как Казахстан прекратил ее продажу за рубеж. Правительство Лаосской Народно-Демократической Республики приняло решение создать национальный рисовый резерв, а правительство Таиланда закупило около 350 000 тонн риса - сырца¹³.

16. Решение проблемы голода носит неотложный характер, поскольку он представляет собой «базовую проблему в области развития, препятствующую национальному экономическому росту и не дающую миллионам людей вырваться из тисков нищеты»¹⁴. Инвестиции на улучшение положения в области питания могут сыграть существенную роль в содействии социально-экономическому росту путем улучшения состояния здоровья и повышения производительности. Например, в Южной Азии увеличение дневной диетарной энергетической нормы на 500 килокалорий соответствует повышению экономического роста на 1,7 процента. Доля недоедающих в Афганистане, Бангладеш, Индии и Пакистане составляет от 38 до 51 процента, в то время как в расположенных к югу от Сахары странах Африки этот показатель равен 26 процентам, и согласно подсчетам, недоедание отнимает у небогатых стран вплоть до 3 процентов их ежегодного экономического роста¹⁵.

17. Продовольственная безопасность как концепция может применяться на различных уровнях агрегации, начиная с индивидуального и заканчивая глобальным. Это актуально при рассмотрении вопроса о доступе к продуктам питания, их наличии и распределении, поскольку страна или меньшее образование могут иметь запасы продовольствия, но эти запасы могут быть недоступны. Примером этого является голод в Бенгалии в начале 40-ых годов прошлого столетия, когда зернохранилища были полны продовольствия, но при этом люди умирали на улицах, поскольку у них не было денег для того, чтобы купить продукты¹⁶.

¹³ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Asia Pacific Food Situation Update*, Regional Office for Asia and the Pacific (June and July 2008); *National Policy Responses to High Food Prices*, Economic and Social Perspectives Policy Brief 1 (July 2008).

¹⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The state of food insecurity in the world 2000*, (Rome, 2000), p. iv.

¹⁵ World Bank, *Repositioning nutrition as central to development: A strategy for large scale action* (Washington, D.C., 2005).

¹⁶ Amartya Sen, *Poverty and famines: An essay in entitlement and deprivation* (Oxford, The Clarendon Press, 1986).

18. Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года признали существенное увеличение объема имеющегося продовольствия в предыдущие десятилетия. Тем не менее было также признано, что некоторые люди не имели возможность удовлетворить свои базовые потребности вследствие недостаточного доступа к продовольствию по причине сохраняющейся у них неспособности приобретать продукты питания, нестабильности как предложения, так и спроса, а также антропогенных и стихийных бедствий¹⁷.

19. Кроме того, дискриминация и социальная изоляция мешают отдельным группам получить доступ к продовольствию. Например, женщины зачастую обладают меньшим по сравнению с мужчинами доступом к продовольствию в адекватном объеме и адекватного качества из-за нехватки доходов или отсутствия гарантий землевладения, культурных ограничений в отношении потребления некоторых продуктов питания и неравного распределения ресурсов внутри домашних хозяйств. Важность искоренения нищеты на основе полномасштабного участия как женщин, так и мужчин в целях обеспечения устойчивой продовольственной безопасности для всех была подтверждена на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года и Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 года, а также в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Кроме того, на этих саммитах и в Декларации была признана неотложная потребность в глобальных действиях, нацеленных на преодоление сохраняющегося гендерного неравенства¹⁸.

20. В азиатско-тихоокеанских странах отмечаются высокие темпы урбанизации. Даже в нормальных для ценообразования условиях городские бедняки часто не в состоянии производить или покупать продовольствие или обеспечивать домашнее хозяйство энергией, необходимой для его выживания. В контексте тихоокеанских островов нищета обычно не означает такого голода или лишений, которые наблюдаются в некоторых районах Азии. Это скорее подразумевает непрерывную борьбу за поиск средств для погашения важнейших расходов на жизнь в городских районах, в особенности тех, которые связаны с оплатой наличными. Всем им постоянно приходится делать выбор между конкурирующими потребностями в средствах, необходимых для покупки продовольствия и удовлетворения других базовых потребностей, с учетом ограниченности их наличного дохода. Зачастую приходится идти на компромиссы, например, между покупкой пищи и оплатой обучения в школе, и возникают существенные трудности при приобретении адекватной и достаточно питательной еды. Домашние хозяйства могут регулярно обращаться к займу средств у гангстеров-ростовщиков, которые взимают очень высокий процент на небольшие негарантированные займы средств, предназначенные для удовлетворения базовых потребностей семьи и выполнения общинных обязательств. Вследствие этого многие семьи часто, а порой и постоянно находятся в долговой зависимости¹⁹.

21. Урбанизация также необратимо изменяет как модели потребления, так и модели производства. Это особенно актуально в случаях конверсии сельскохозяйственных земель,

¹⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action* (Rome, 1996).

¹⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Rural women and food security in Asia and the Pacific: Prospects and paradoxes*, Regional Office for Asia and the Pacific (Bangkok, 2005).

¹⁹ D. Abbott and S. Pollard, *Hardship and Poverty in the Pacific* (Manila, Asian Development Bank, 2004).

конкурирующих потребностей в водо- и энергоснабжении. Рост численности городского населения ведет к изменению диетических привычек в результате растущей зависимости от импортируемого продовольствия за счет производимого на местах²⁰. Из-за высокой степени монетизации городской экономики обеспечение безопасности доходов приобретает особо важное значение для живущих в городах людей.

II. ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

A. Организация Объединенных Наций

22. 28 апреля 2008 года Генеральный секретарь создал Целевую группу Организации Объединенных Наций по глобальному кризису в области продовольственной безопасности, состоящую из глав специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, бреттон-вудских учреждений и соответствующих отделений Секретариата. Председателем Целевой группы является Генеральный секретарь, в то время как Генеральный директор Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций Жак Диуф является заместителем Председателя. Основная задача Целевой группы состоит в содействии унифицированным ответным действиям в ответ на глобальную проблему роста цен на продовольствие, в том числе путем содействия выработке приоритизированного плана действий и координации его осуществления.

1. Всеобъемлющая рамочная программа действий

23. Рамочная программа действий определяет совместную позицию членов Целевой группы высокого уровня по предлагаемым действиям в отношении:

- преодоления текущих угроз и использования возможностей, являющихся результатом роста цен на продовольствие;
- осуществления изменений в политике с целью избежания продовольственных кризисов в будущем;
- содействия национальной, региональной и глобальной продовольственной безопасности и безопасности питания.

24. Целевая группа представила свою всеобъемлющую рамочную программу действий в июле 2008 года. Помимо выработки аналитических рамок в отношении движущих сил, угроз и возможностей, она представила рекомендуемые действия, предназначенные для удовлетворения ближайших потребностей уязвимых групп населения и обеспечения устойчивости в более долгосрочной перспективе, а также содействия глобальной продовольственной безопасности и безопасности питания. В рамочной программе также подчеркивается важность решения проблем мелких фермеров. Последняя часть сфокусирована на достижении целей рамочной программы.

25. Помимо срочной необходимости в полном удовлетворении энергетических нужд намечен ряд других неотложных действий, призванных удовлетворить ближайшие потребности уязвимых слоев населения, включая:

²⁰ High-level task force on the global food crisis, *Comprehensive framework for action* (United Nations, July 2008), p. 24, accessed from www.un.org/issues/food/taskforce/docs.html on 3 September 2008.

- обеспечение питания в школах;
- расширение поддержки в организации питания;
- помощь в преодолении недоедания;
- защиту базовых потребительских потребностей бедняков;
- корректировку пенсионных программ и прочих программ социальной защиты.

26. Для более эффективного обеспечения устойчивости перед лицом скачков цен, системы социальной защиты должны функционировать наряду с инструментами по управлению рисками, с тем чтобы совместно смягчать последствия дальнейших кризисов и бедствий. Они должны включать наиболее эффективные средства передачи, с тем чтобы охватывать уязвимые слои населения и улучшать взаимосвязь с поставщиками других базовых услуг. Во всеобъемлющей рамочной программе действий рекомендованы следующие меры по расширению систем социальной защиты:

- выявление альтернатив не обставленной условиями помощи за счет установления связей с другими программами социального сектора на основе использования снабжения продовольствием и наличными средствами. Обставленные условиями поставки могут опираться на средства, прошедшие испытания на предмет оказания помощи конкретным группам населения. Оплата труда продовольствием и оплата труда наличными, например, являются формами обставленного условиями снабжения, которым может быть эффективно охвачено безработное, но трудоспособное население при восстановлении мелкомасштабной инфраструктуры и сельскохозяйственных объектов с долгосрочной выгодой для общин при одновременном удовлетворении ближайших потребностей участников таких программ. Другими формами обставленного условиями снабжения является выдача продуктов питания и выплата наличных тем, кто проходит профессиональную подготовку, что поможет населению приобрести навыки, необходимые для начального или повторного вступления на рынок рабочей силы и достижения большей самообеспеченности. Организация питания в школах может стать одним из эффективных стимулов расширения набора в школы и посещения их детьми, в особенности девочками. Для того чтобы расширить связанные с питанием элементы программы, необходимо нацеливать ее на интеграцию обучения по вопросам продовольствия и питания в школьные учебные программы;
- повышение качества и обеспечение большего разнообразия продуктов питания, направляемых самым уязвимым группам населения с целью улучшения их питания;
- движение в направлении разработки более эффективных программ по мере доработки и совершенствования механизмов отбора бенефициаров и инструментов эффективной реализации программ в соответствии с национальным потенциалом.

27. Целевая группа высокого уровня предложила ЭСКАТО обратиться к Комитету с просьбой представить его мнения по региональным аспектам данной проблемы и роли региональных организаций.

В. Нормы и стандарты прав человека

28. Продовольственная безопасность является одним из базовых прав человека, что закреплено в статье 25 Всеобщей декларации прав человека. Кроме того, государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах взяли на себя «важнейшую обязанность принимать необходимые меры для смягчения и ослабления последствий голода»²¹. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка 12 (1999 год) заявил:

«Физическая доступность предполагает, что достаточное продовольствие должно быть доступным для каждого человека, включая физически уязвимых лиц, таких как младенцы и дети младшего возраста, престарелые, лица с физическими недостатками, включая душевнобольных. Жертвы природных катастроф, лица, проживающие в районах, подверженных стихийным бедствиям, и другие особо уязвимые группы могут нуждаться в особом внимании и приоритетном рассмотрении их проблем в плане доступа к продовольствию. В особо уязвимом положении находятся многие группы коренного населения, доступ которых к их исконным землям может оказаться под угрозой».

29. Он также разъяснил обязательства международных финансовых учреждений в обеспечении защиты права на продовольствие, заявив:

«Международные финансовые учреждения, в особенности Международный валютный фонд и Всемирный банк, должны уделять более пристальное внимание защите права на питание в их кредитной политике и кредитных соглашениях и в международных мерах по урегулированию кризиса задолженности. Необходимо следить за тем, чтобы в соответствии с пунктом 9 Замечания общего порядка 2 Комитета любая программа структурной перестройки предусматривала защиту права на питание».

30. Уменьшение покупательной способности в сочетании с ростом цен на продовольствие и топливо вынуждает семьи сокращать расходы на образование и здравоохранение и продавать свои производительные запасы, тем самым способствуя увеличению опасности голода и ведения рискованной деятельности. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам опять же в Замечании общего порядка 12 заявил:

«Экономическая доступность предполагает, что личные финансовые расходы или расходы домашнего хозяйства на приобретение продовольствия надлежащего рациона должны характеризоваться таким уровнем, который не ставит под угрозу и не подрывает удовлетворения других основных потребностей. Экономическая доступность подразумевает наличие любого механизма приобретения или права, которые позволяют людям получать продовольствие, и являются показателем того, насколько оно удовлетворяет требованиям осуществления права на достаточное

²¹ Замечание общего порядка 12 (E/C/12/1999/5), принятое в 1999 году Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, нацелено на выявление ряда тех принципиальных вопросов, которые Комитет счел важными в отношении права на адекватное питание. Начало его подготовки положил запрос государств-членов, сделанный в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года, в отношении более точного определения прав, касающихся продовольствия в статье 11 Пакта и специальное поручение Комитета уделить особое внимание плану действий Встречи на высшем уровне в разделах мониторинга осуществления конкретных мер, предусматриваемых в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

питание. Социально уязвимые группы, такие как безземельные крестьяне и другие обнищавшие слои населения, могут нуждаться в особом внимании по линии специальных программ».

С. Партнерство на региональном уровне

31. Целевая группа высокого уровня будет работать вместе с региональными организациями по мере расширения их роли в поддержке скоординированного анализа продовольственного кризиса и ответных мер на него. Межправительственные организации или политические группировки в Азиатско-Тихоокеанском регионе могут провести анализ таких вопросов и скоординировать ответные меры для своих членов. Например, в Африке существует ряд инициатив, содействующих принятию скоординированных действий и обмену опытом.

32. Региональные многосторонние банки развития, такие, как Азиатский банк развития, обладают обширным опытом в поддержке сельскохозяйственного развития и социальной защиты в развивающихся странах в их соответствующих регионах мира, и они выделили существенные дополнительные средства и техническую экспертизу для принятия ответных мер в отношении продовольственного кризиса. Исламский банк развития также взял на себя обязательство оказать поддержку сельскохозяйственному развитию. Целевая группа и руководство региональных банков развития и региональных межправительственных органов будут вместе работать над анализом причин и последствий, тенденций и вариантов политики в отношении продовольственного кризиса в регионе. Они призывают использовать общие страновые подходы для осуществления, включая соглашения о партнерстве с частным сектором, фермерами и организациями-производителями, а также другими сторонами.

33. Региональное сотрудничество может стать эффективным средством предотвращения кризисов и реагирования на них, что можно увидеть в контексте смягчения последствий стихийных бедствий, включая наводнения, засухи и другие явления, ставящие под угрозу продовольственную безопасность. Региональная социальная политика направлена на рассмотрение тех вопросов, решению которых способствует межправительственное трансграничное сотрудничество. Она выступает в качестве продолжения национальной социальной политики и должна соответствовать ее целям. На региональном уровне может разрабатываться политика в отношении таких вопросов, как перераспределение (например, социальная помощь развитию), регулирование (например, переговоры с частными поставщиками в целях гарантирования доступа, доступности и стандартов качества в коммерческих сферах), инвестиции на исследования и разработки и обмен опытом. Эффективные региональные системы раннего оповещения могут способствовать повышению продовольственной безопасности за счет координации сельскохозяйственной информации с государствами-членами по таким вопросам, как прогнозируемая урожайность и ожидаемые засухи. Региональные действия также могут включать инвестирование в создание эффективных объектов по хранению продовольствия, продовольственных банков и обеспечение транспортной логистики, а также внедрение региональной системы сельскохозяйственного страхования, например, страхования урожая и скота²².

²² Bob Deacon, Isabel Ortiz and Sergei Zelenev, *Regional Social Policy*, Department of Economic and Social Affairs Working Paper No. 37 (ST/ESA/2007/DWP/37, June 2007).

34. Расположенные в регионе ЭСКАТО субрегиональные организации уже накопили опыт проведения совместных мероприятий по повышению продовольственной безопасности. В 1997 году Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) создала региональный резерв продовольственной безопасности. Главы государств и правительств, участвовавшие в пятнадцатом Саммите СААРК, который состоялся 2-3 августа 2008 года, приняли Коломбское заявление по продовольственной безопасности, подтвердив свою решимость «обеспечить продовольственную безопасность во всем регионе и вновь превратить Южную Азию в житницу всего мира»²³. Они также дали указание провести в ноябре 2008 года в Дели чрезвычайное совещание министров сельского хозяйства государств – членов СААРК с целью рассмотрения вопроса об осуществлении ориентированной на интересы людей, рассчитанной на краткосрочно–среднесрочную перспективу региональной стратегии и способствующих повышению продовольственной безопасности совместных проектах за счет, среди прочего:

- расширения производства продовольствия;
- инвестирования в сельское хозяйство и промышленные предприятия;
- расширения сельскохозяйственных исследований и усилий по предотвращению деградации земель;
- разработки и совместного использования сельскохозяйственной технологии;
- обмена передовой практикой в области закупок и распределения;
- совершенствования регулирования связанных с погодой и заболеваниями рисков в сельском хозяйстве.

Кроме того, они дали указания срочно создать Продовольственный банк СААРК и подчеркнули необходимость в скорейшей разработке Перспективного плана СААРК по развитию сельского хозяйства на период до 2020 года.

35. В 1995 году было принято Соглашение по резерву продовольственной безопасности Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), в котором члены АСЕАН подчеркнули важность создания резерва продовольственной безопасности на основе принципов коллективной самообеспеченности, экономической устойчивости и солидарности. В ответ на нынешний продовольственный кризис внутри АСЕАН прозвучало заявление о том, что эта организация готова бороться с быстро увеличивающимися ценами на продовольствие путем осуществления таких мер, как укрепление имеющихся у нее механизмов продовольственной безопасности. Совместно члены организации обладают избытком многочисленных продовольственных сырьевых товаров, и организация заявила, что она будет готова поделиться такими избытками со странами, расположенными за пределами Юго-Восточной Азии, с тем чтобы помочь смягчить отрицательное воздействие повышения цен на продукты²⁴. АСЕАН также обладает механизмами, которые

²³ Colombo Statement on Food Security, accessed from www.saarc-sec.org/data/summit15/colombo_statement_on_food_security.htm on 1 September 2008.

²⁴ Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN ready to tackle soaring food prices* (30 April 2008), accessed from www.aseansec.org/21492.htm in July 2008.

непосредственно связаны с продовольственной безопасностью в регионе, включая Резерв продовольственной безопасности АСЕАН и Восточноазиатский чрезвычайный рисовый резерв, в который входят АСЕАН и еще три страны: Китай, Республика Корея и Япония. Кроме того, этими странами была создана информационная сеть по продовольственной безопасности по каналам Системы информации по продовольственной безопасности АСЕАН. Эти механизмы предназначены в основном для обмена запасами риса между странами во время бедствий и других чрезвычайных природных явлений. Во время наступления циклона «Наргис» АСЕАН сыграла важную роль в обеспечении и координации международной помощи для тех, кто пострадал от этого стихийного бедствия.

36. ЭСКАТО также принимала участие в действиях по реагированию на циклон «Наргис», сотрудничая с АСЕАН и осуществляя оценку воздействия совместно с правительством Мьянмы. ЭСКАТО накопила существенный опыт в плане смягчения последствий стихийных бедствий. В конце 2005 года ЭСКАТО создала региональный многодоноровый добровольный целевой фонд для механизмов системы раннего оповещения в Индийском океане и Юго-Восточной Азии. Это было сделано в ответ на потребность в эффективных региональных механизмах обеспечения готовности к стихийным бедствиям в период после цунами в Индийском океане. Тематическое исследование для шестьдесят второй сессии Комиссии, состоявшейся в 2006 году, было озаглавлено «Активизация регионального сотрудничества в области развития инфраструктуры, включая сотрудничество в деле борьбы с бедствиями». ЭСКАТО также осуществляла проекты, направленные на укрепление устойчивости общин перед лицом стихийных бедствий на основе партнерских связей и обмена опытом и экспертными знаниями в регионе. Акцент был сделан на такие вопросы, как системы раннего предупреждения, поддержка добычи средств к существованию и психосоциальная помощь, в то время как в их число была включена и продовольственная безопасность в качестве одного из жизненно важных факторов, способствующих благосостоянию, производительности и социальной сплоченности.

III. ВСЕОХВАТЫВАЮЩАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И МЕРОПРИЯТИЯ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

37. Для того чтобы управлять связанными с продовольственной небезопасностью рисками, а также теми рисками, которые связаны со стихийными бедствиями, энергетической безопасностью, безработицей и изменением климата, необходима разумная экономическая, социальная и экологическая политика на всех уровнях. Социальная защита имеет важное значение, поскольку ряд факторов, обуславливающих большую уязвимость людей перед лицом связанных с энергетической безопасностью рисков и последствий стихийных бедствий и изменения климата, также делает их уязвимыми перед лицом голода и нищеты. Различные формы деятельности, связанные с обеспечением продуктами питания, социальной защиты существуют или были опробованы в странах с различными политическими и экономическими системами. Это включает переводы наличных средств, продовольственную помощь, субсидии, организацию питания в школах или программ общественных работ. Некоторые из них нацелены на общины, некоторые – на домашние хозяйства, а некоторые – на отдельных людей. На индивидуальном уровне внимание должно уделяться тем людям, которые могут не иметь физических возможностей трудиться, например, людям старшего возраста и лицам с инвалидностью, а также детям, которые могут не посещать школу. Кроме того, на уровне общин и домашних хозяйств продовольственная помощь традиционно распределяется через мужчин, выступающих в качестве глав домашних хозяйств. Всемирная продовольственная программа и многие другие организации,

занимающиеся распределением продовольственной помощи, в настоящий момент направляют ее женщинам, поскольку из накопленного во всем мире многолетнего опыта стало видно, что распределяемое через женщин продовольствие, вероятнее всего, достигнет тех, кто больше всего в нем нуждается.

38. Важно, чтобы социальная политика и мероприятия в области социальной защиты, нацеленные на повышение продовольственной безопасности, учитывали те формы, которые принимает продовольственная небезопасность и связанные с ней актуальные проблемы. При осуществлении политики следует различать эпизоды острой нехватки продовольствия, являющейся результатом мощных совокупных потрясений, в контексте того, что в противном случае можно было бы рассматривать в качестве позитивного процесса развития, и внезапного обострения хронической продовольственной небезопасности, которая может являться результатом менее ощутимых совокупных потрясений в ситуациях, характеризующихся ухудшением природных, политических или экономических условий. Кроме того, важно иметь представление об анализируемых единицах, поскольку предположения о том, что наличие продовольствия в стране гарантирует отдельным людям доступ к этому продовольствию, являются широко распространенными, но при этом неверными. Ошибочные представления зачастую приводят к проведению неэффективной политики; например, может складываться ситуация, при которой нехватка продовольствия возникает из-за несоответствия между предложением продуктов питания и спросом на них, обусловливаемого политическим и социальным неравенством, а не ростом численности населения²⁵.

39. В то время как проблему продовольственной безопасности можно рассматривать на уровне домашних хозяйств, нельзя не учитывать тот факт, что национальные и глобальные тенденции также оказывают определенное воздействие и что такие факторы внутри домашних хозяйств, как вопрос о том, кто имеет контроль над ресурсами и кто принимает определенные решения, влияет на продовольственную безопасность отдельных лиц, входящих в состав домашнего хозяйства, в особенности женщин и детей²⁶. Кроме того, следует приложить больше усилий в целях сбора точных данных и проведения анализа, в том числе с дезагрегацией по признакам пола, на субнациональном, национальном, субрегиональном и региональном уровнях. Это имеет важное значение для обеспечения продовольственной безопасности и удовлетворения потребностей сельских женщин, в особенности еще и потому, что актуальность таких вопросов в Азиатско-Тихоокеанском регионе пока еще не получила широкого признания²⁷. Сбор и анализ данных имеют фундаментальное значение для эффективной оценки уязвимости и определения наиболее приемлемой формы социальной защиты, включая тип и размеры целевой группы. Сбор и анализ данных позволяют изучить характер, охват и качество имеющихся программ с тем, чтобы определить, какие из них в наибольшей степени подходят для направления дополнительных ресурсов тем, кто больше всех нуждается в помощи в краткосрочной

²⁵ Roger-Mark De Souza, John S. Williams and Frederick A.B. Meyerson, "Critical links: population, health and the environment", *Population Bulletin*, vol. 58, No. 3, September 2003.

²⁶ Elizabeth Cromwell and Rachel Slater, *Food security and social protection*, paper produced for DFID (September 2004).

²⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Rural women and food security in Asia and the Pacific: Prospects and paradoxes*, Regional Office for Asia and the Pacific (Bangkok, 2005).

перспективе, и выявить те сферы, где необходимы улучшения или новые программы в среднесрочной перспективе²⁸.

40. Как и в отношении многих других вопросов, политика, направленная на преодоление продовольственной небезопасности, должна включать социальные, экономические и экологические аспекты на комплексной основе, например, в виде учета социальных вопросов при разработке экономической политики. Более того, следует принимать на вооружение многосекторальные подходы, учитывающие субнациональные и национальные особенности. Полный пакет программных ответных мер обычно содержит элементы по меньшей мере следующих компонентов²⁹:

- стабилизация политики образования цен на продовольствие и продовольственного рынка за счет таких мер, как сокращение тарифов или налогов на добавленную стоимость в отношении продуктов питания, введение ценовых субсидий, расширение или раздача запасов зерна или введение запретов или налогов на экспорт;
- сокращение масштабов нищеты и снижение долгосрочного негативного воздействия на людской капитал за счет различных поставок с целью оказания домашним хозяйствам помощи в плане приспособления к более высоким уровням цен без постановки под угрозу расходов на обучение и здравоохранение и за счет мер по улучшению питания с целью восполнения утрат в рационе питания, в особенности самой молодой части населения;
- расширение отечественного производства продуктов питания и ответных мер рыночного характера за счет поддержки сельскохозяйственной технологии и ее адаптации, обеспечения доступа к рынкам и их диверсификации, администрирования земельных угодий и управления ими, ирригации и создания сельской инфраструктуры наряду с усилиями по удовлетворению потребностей как мужчин, так и женщин;
- макроэкономическое управление за счет использования менее дорогостоящих и более контролируемых целенаправленных действий вместо всеобщего субсидирования цен, защиты бюджетов, выделяемых на ключевые услуги в области здравоохранения и образования, а также усилий, направленных против пересмотра условий торговли между сельскохозяйственным и несельскохозяйственным секторами или между сельскими и городскими районами.

41. В рамках макроэкономической политики вопросы справедливости могут решаться лишь путем включения в нее ориентированных на интересы бедняков стратегий, сдерживания инфляции и процентных ставок, стабилизации обменных курсов и отказа от налогов, идущих в ущерб сельскому хозяйству. К вопросам либерализации торговли также необходимо подходить осторожно, поскольку бедняки могут стать более уязвимыми, если их потребности не будут учтены в таких стратегиях. Обеспечение социальной и экономической жизнеспособности сельского хозяйства может помочь в борьбе с нищетой, преодолении продовольственной небезопасности и предоставлении фермерам возможностей извлекать выгоду из более высоких цен на продовольственные и сырьевые товары. В данной связи

²⁸ World Bank, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Human Development Network (21 June 2008), accessed from http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf in July 2008.

²⁹ Ibid.

стратегии, направленные на оживление сельского хозяйства, могут помочь установить связи между сельской беднотой и городами и рынками, усовершенствовать систему предоставления услуг в целях укрепления здоровья и повышения образованности сельских бедняков, диверсифицировать и коммерциализировать сельское хозяйство с целью поиска новых рынков и возможностей, расширить инвестиции на сельскохозяйственные исследования и разработки и агропропаганду, создать благоприятные для фермеров и женщин кредитные рынки, внедрить страхование урожая с целью смягчения воздействия неурожайных сезонов и сокращения цен, пересмотреть земельную политику в целях обеспечения охватывающего широкие социальные круги роста и содействовать социальной мобилизации для воздействия на сельскохозяйственную политику. С такими стратегиями соотносятся и те, которые способствуют развитию несельскохозяйственного сектора на селе³⁰.

42. При осуществлении мероприятий по социальной защите необходимо учитывать упомянутые выше вопросы, поскольку при неумелом планировании сети социальной защиты в реальности могут оказывать отрицательное воздействие. Например, общее субсидирование цен на продукты питания зачастую является регрессивным, искажающим реальную картину, дорогостоящим, и от него бывает трудно отказаться³¹. Продовольственная помощь, вероятнее всего, бывает уместной только в условиях временной утраты продовольственной безопасности, поскольку она целиком касается обеспечения наличия продуктов питания. Переводы наличных денежных средств, возможно, являются более приемлемым вариантом для укрепления базы средств к существованию в более долгосрочной перспективе, поскольку они характеризуются большей взаимозаменяемостью, чем продовольственная помощь, и не обуславливают необходимость в соответствующем выделении ресурсов домашних хозяйств, например, трудовых. В данной связи они могли бы быть уместной формой оказания помощи людям старшего возраста, немощным людям и людям с инвалидностью. Вопрос о том, будут ли переводы наличных средств обставляться или не обставляться условиями, будет зависеть от преобладающих условий и уже имеющихся схем. В случаях чрезвычайных обстоятельств не обставленные условиями программы, вероятно, являются более уместными с точки зрения принятия незамедлительных ответных мер, поскольку их легче разрабатывать и они не связаны с риском потенциальной ошибки в плане изоляции отдельных групп бедняков. До разработки программ должны быть доработаны вопросы эффективности затрат и справедливости путем проведения обзоров ассигнований на социальные расходы, включая анализ и приоритезацию ассигнований в различных областях, таких, как социальная защита, здравоохранение, образование и обеспечение жильем³².

43. Для тех, кто в состоянии работать, более приемлемым вариантом являются программы оплаты труда продуктами питания или наличными. Если такие программы уже стали частью сетей социальной защиты, то их легко можно расширить. Схемы организации общественных работ, обеспечивающие защиту компенсационных выплат и создание физического и социального капитала, могут извлечь пользу из программ оплаты труда наличными. Всемирный банк, как правило, рассматривает программы такого рода как редко

³⁰ ESCAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity* (United Nations publication, Sales No. E.08.II.F.7).

³¹ World Bank, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Human Development Network (21 June 2008), accessed from http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf in July 2008.

³² F. Howell, "Social assistance: Project and program issues", in I. Ortiz, ed., *Social Protection in Asia and the Pacific* (Manila, Asian Development Bank, 2001).

обеспечивающие адекватный охват, необходимый для полномасштабного реагирования на повышение цен на продовольствие, а также в качестве менее эффективной формы передачи средств по сравнению с переводом наличных денег³³. Тем не менее, при умелой разработке они могут обеспечить обучение профессиональным навыкам и расширить деятельность по привитию навыков отдельным людям, одновременно внося вклад в рыночную и социальную инфраструктуру, например, за счет строительства и ремонта дорог, мостов и школ. Что касается долгосрочного развития, то существенно необходимым представляется наличие рынка для приобретенных навыков; в противном случае инфраструктурные мероприятия будут иметь тенденцию к созданию непродуктивных запасов и не смогут обеспечить стартовую площадку для движения в направлении обеспечения продовольственной безопасности³⁴.

44. Создание надежных систем социальной защиты, учитывающих страновой контекст, имеет важное значение, поскольку если такие системы будут нормально функционировать в обычные времена, они смогут помочь при принятии действий в ответ на повышение цен на продовольствие. Весьма вероятно, что во времена кризисов потребуются расширение предоставляемой сетями безопасности помощи и ее охвата; после того, как воздействие кризиса будет смягчено, также сократится и потребность в действиях такого рода. Это указывает на необходимость эффективных и действенных программ, опирающихся на разумную политику. Социальное страхование здоровья, социальные пенсии и выплаты по инвалидности и безработице, предоставляемые в распоряжение как мужчин, так и женщин, могут обеспечить защиту от рисков в различных условиях. Важно обеспечить гарантии наличия институциональных рамок. Это касается целого ряда секторов и вопросов, например, создания надежной системы наблюдения, которая предоставляла бы возможность предпринять эффективные ответные меры в случае вспышки эпидемии птичьего гриппа, которая может породить угрозу для здоровья не только прямым, но и косвенным образом, вызвав увеличение цен на некоторые продукты питания в том случае, если начнется выбраковка домашней птицы.

45. Важное значение имеет также вопрос целевого отбора, в соответствии с которым выявляются те группы людей, чей уровень продовольственной безопасности является наиболее низким (такие, как бедняки, престарелые, дети и многочисленные женщины), и помощь направляется непосредственно им. Это важно по той причине, что большинство нуждающихся в помощи могут не получить ее без целевого отбора, а также потому, что издержки на безадресные программы будут, скорее всего, гораздо выше, чем затраты на программы, предназначенные для конкретных целевых групп. Успех применения критериев отбора, разрабатываемых либо за счет самостоятельного выбора, либо при помощи тестирования или на основе демографических характеристик, и отбираемых программ будет в значительной мере зависеть от местного и странового контекста. Вне зависимости от выбранной системы важно иметь наготове пакет мер для эффективного управления, администрирования, создания инфраструктуры, мониторинга и оценки, с тем чтобы обеспечить гарантии того, чтобы именно нуждающиеся стали реальными реципиентами помощи. При этом надо принимать во внимание различия, существующие внутри общин и

³³ World Bank, *Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices*, Human Development Network (21 June 2008), accessed from http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HD_Response_Food_Prices.pdf?resourceurlname=HD_Response_Food_Prices.pdf in July 2008.

³⁴ Elizabeth Cromwell and Rachel Slater, *Food security and social protection*, paper produced for DIFID (September 2004).

домашних хозяйств, и содействовать недопущению того, чтобы социально изолированные лица остались за бортом такой помощи.

46. В целом эффективность социальной политики и мероприятий в области социальной защиты, направленных на повышение продовольственной безопасности, будет зависеть от различных факторов, характеризующихся страновой спецификой. Как и в случае со многими проблемами в социальном секторе, политическая воля будет иметь существенно важное значение для защиты уязвимых слоев населения и выработки мер, соответствующих общему руслу устойчивого и справедливого экономического роста. Даже с учетом специфики стран разработчики политики могли бы извлечь уроки из опыта других стран, а региональное сотрудничество может способствовать расширению усилий по обеспечению продовольственной безопасности.

IV. РЕАКЦИЯ ЭСКАТО НА КРИЗИС ЦЕН НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ

47. В 2008 году тематическое исследование для шестьдесят четвертой сессии Экономической и социальной Комиссии для Азии и Тихого океана носило заголовок «Энергетическая безопасность и устойчивое развитие в Азиатско-Тихоокеанском регионе», в то время как «Экономический и социальный обзор Азиатско-Тихоокеанского региона за 2008 год» ЭСКАТО был озаглавлен «Обеспечение устойчивости роста и общего процветания». В обоих документах рассматривались проблемы продовольственной безопасности и их последствия на уровне политики. Тема, выбранная Комиссией для тематического исследования для ее шестьдесят пятой сессии, которая состоится в 2009 году, была сформулирована следующим образом «Устойчивое сельское хозяйство и продовольственная безопасность». При подготовке данного тематического исследования Комиссия будет тесно сотрудничать с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций и другими специализированными учреждениями, с тем чтобы повысить информированность о рисках и уязвимостях, которые несет с собой продовольственная небезопасность, и предложить пути решения проблем, стоящих перед Азиатско-Тихоокеанским регионом, путем поддержки регионального сотрудничества и поиска региональных решений.

48. Кроме того, ЭСКАТО продолжит оказывать странам-членам помощь в реализации их программных мер в ответ на текущий продовольственный кризис путем проведения исследований и анализа политики по актуальным вопросам, включая всеохватывающую социальную политику и мероприятия в области социальной защиты. Она также будет выступать в качестве платформы для рассмотрения передовой практики, проведения консультаций между членами, обмена опытом и организации программного диалога на региональном уровне.

49. Комитет, возможно, проведет обзор анализа и предложений, представленных в настоящем документе, и даст секретариату рекомендации в отношении дальнейшего курса действий по оказанию странам региона помощи в управлении рисками, обусловленными отсутствием продовольственной безопасности, на основе всеохватывающей социальной политики и мероприятий в области социальной защиты.
