



КОМИТЕТ ПО ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Сорок пятая сессия
"Новый взгляд на продовольственную безопасность и питание"

Рим, Италия, 15–19 октября 2018 года

Резюме и рекомендации доклада Группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания (ГЭВУ) "Многосторонние партнерские механизмы финансирования и укрепления продовольственной безопасности и улучшения питания в рамках осуществления Повестки дня на период до 2030 года"

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org



CFS 45



HLPE
Группа экспертов
высокого уровня

Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

Website: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
E-mail: cfs-hlpe@fao.org

Группа экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания

Выдержки из доклада¹

Многосторонние партнерские механизмы финансирования и укрепления продовольственной безопасности и улучшения питания в рамках осуществления Повестки дня на период до 2030 года

Резюме и рекомендации

РЕЗЮМЕ

Мир все шире признает, что комплексные, многогранные вопросы, к которым, в частности, относятся вопросы продовольственной безопасности и питания (ПБП), требуют целостных межсекторальных подходов, объединения ресурсов, знаний и опыта самых разных заинтересованных сторон.

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года не только определяет цели в области устойчивого развития (ЦУР), но и предлагает средства их достижения. В частности, в качестве средства осуществления Повестки дня на период до 2030 года ЦУР 17 призывает "укреплять глобальное партнерство в интересах устойчивого развития, дополняемое многосторонними партнерскими механизмами (МПМ)". Та же ЦУР 17 призывает заинтересованные стороны "стимулировать и поощрять эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества", которые "мобилизуют и распространяют знания, опыт,

¹ HLPE, 2018. Multistakeholder Partnerships to finance and improve food security and nutrition in the framework of the 2030 Agenda. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2018. Полный текст доклада будет размещен по адресу: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe.

технологии и финансовые ресурсы, с тем чтобы поддерживать достижение целей в области устойчивого развития во всех, и особенно в развивающихся, странах".

В этом контексте в октябре 2016 года Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) Организации Объединенных Наций предложил Группе экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания (ГЭВУ) подготовить для обсуждения на 46-й пленарной сессии КВПБ, намеченной на октябрь 2018 года, доклад *Многосторонние партнерские механизмы финансирования и укрепления продовольственной безопасности и улучшения питания в рамках осуществления Повестки дня на период до 2030 года*.

МППМ занимают все более видное место в поле регулирования вопросов продовольствия на различных уровнях, но происходит это не без противоречий. Помимо концептуальных споров вокруг определения таких понятий, как "заинтересованная сторона" и "партнерство", ученые и другие акторы задаются вопросом о потенциальных выгодах и ограничениях, эффективности МППМ, значимости этого институционального механизма и его соответствии задачам финансирования и повышения уровня ПБП. Вызывают вопрос и условия, при которых может быть обеспечен эффективный вклад МППМ в осуществление права на достаточное питание. Исходя из этого, в настоящем докладе подчеркивается, что МППМ следует рассматривать не как цель, а как средство. Они не панацея, не следует ждать от них решения любых проблем в любых контекстах. Именно поэтому в последней части доклада рассматриваются внутренние условия и особенности внешней среды, которые могли бы на устойчивых началах способствовать более весомому вкладу МППМ в решение вопросов ПБП.

Большая часть ранее подготовленных ГЭВУ докладов была посвящена уже проработанным в литературе и подкрепленным собранными данными вопросам. В данном случае ситуация обратная: в докладе подчеркивается, что, за исключением общественных наук, МППМ совсем недавно стали предметом научного интереса. Сообщества ученых, занимающихся изучением МППМ, пока невелики. Фактических материалов и данных собрано мало, они охватывают очень небольшой период времени, но ситуация развивается достаточно быстро. Подробную общедоступную информацию о действующих МППМ найти непросто, особенно если исследователя интересуют их бюджеты, финансы и воздействие. Подавляющая доля данных доступна из документов, подготовленных самими МППМ, какие-либо гарантии в отношении их независимой верификации отсутствуют. Получить более полную информацию об МППМ и результатах их деятельности позволят лишь дальнейшие усилия исследователей.

Ввиду сказанного выше, настоящий доклад не может предложить полноценный анализ всех рассматриваемых вопросов. На основании наиболее достоверных материалов, данных и результатов наблюдения он, скорее, позволяет прояснить ряд понятий и выявить основные проблемы. По той же причине доклад не содержит подробную и полную оценку действующих МППМ, но лишь предлагает соответствующие критерии, которые позволят правительствам и неправительственным акторам, следуя общедоступной методике, провести такую оценку и определить пути дальнейшего совершенствования.

Настоящий доклад и приводимые в нем рекомендации призваны помочь странам и негосударственным акторам в придании большего веса вкладу МППМ в осуществление права на достаточное питание, в частности, через более полную прозрачность и подотчетность и более совершенный процесс обучения, подкрепленный генерированием и распространением знаний.

МППМ – КОНТЕКСТ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

1. Последствия неполноценного питания во всех его формах – недостаточное питание, дефицит микроэлементов, избыточный вес и ожирение – сегодня ощущают на себе все страны, независимо от уровня доходов – низкого, среднего или высокого. Предыдущие доклады ГЭВУ свидетельствуют, что для укрепления четырех основ ПБП (наличие, доступность, использование и стабильность) и осуществления всеобщего права на достаточное питание необходимы меры по преобразованию всех элементов продовольственных систем.
2. Многие директивные органы и доноры указывают на отсутствие вовлеченности государства на национальном уровне и государственного финансирования деятельности в области развития на международном уровне. В этом контексте они призывают сделать

более значимой роль частного сектора в финансировании деятельности в области ПБП и в целом в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года. МПМ рассматриваются ими как возможный путь привлечения добавочных средств, в том числе средств частных лиц и организаций и благотворительных фондов, в дополнение к усилиям правительств по достижению целей Повестки дня на период до 2030 года. Тем не менее, окончательная ответственность за реализацию эффективных стратегий искоренения голода и всех форм неполноценного питания, равно как за соответствие действий всех заинтересованных сторон государственным интересам и за осуществление права на достаточное питание, лежит на правительствах. Исходя из этого, государства должны подтвердить собственные обязательства и увеличить объем государственных инвестиций в обеспечение ПБП и устойчивого развития. Их следующая задача состоит в координации усилий всех заинтересованных сторон, как государственных, так и негосударственных, для чего должны использоваться соответствующие механизмы управления. Координация позволит более эффективно обеспечивать предоставление такого общественного блага, как ПБП.

3. Финансовые потребности в области устойчивого развития можно разделить на три категории: i) средства на решение *основных задач* (искоренение нищеты и голода, совершенствование здравоохранения и образования, обеспечение доступа к недорогой энергии и содействие достижению гендерного равенства); ii) средства на решение задач *устойчивого развития на национальном уровне* (включая развитие инфраструктуры и развитие сельских районов); iii) средства на решение *глобальных задач* (изменение климата, охрана окружающей среды планеты и пр.) и предоставление глобальных общественных благ.
4. В подготовленном Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию докладе о мировых инвестициях (UNCTAD, 2014) приведены результаты расчетов, согласно которым дефицит средств, необходимых развивающимся странам для достижения ЦУР, составляет около 2,5 трлн долл. США. На фоне сегодняшнего уровня инвестиций (1,4 трлн долл. США) недостаток средств представляется весьма значительным. При этом, однако, следует отметить, что: i) все ЦУР тесно взаимосвязаны, ввиду чего комплексные подходы могут содействовать объединению усилий различных секторов и снижению уровня финансовых потребностей; ii) стоимость бездействия, вероятно, будет намного выше затрат на реализацию корректирующих мер; iii) даже ограниченное перераспределение существующих ресурсов² может оказать существенное воздействие в плане ПБП и устойчивого развития. Другими словами, задача не только в том, чтобы мобилизовать дополнительные ресурсы, но и в том, чтобы обеспечить более эффективную координацию и целевое выделение уже мобилизованных ресурсов на финансирование повышения уровня ПБП и содействие достижению целей Повестки дня на период до 2030 года.
5. Заполнение инвестиционных пробелов потребует, скорее всего, участия и координации действий всех заинтересованных сторон и должного использования всех доступных источников финансирования – национальных и международных, государственных и частных, предоставляющих средства как на льготных, так и на коммерческих условиях. Даже при том, что идея участия многосторонних партнерских механизмов в процессах принятия решений старше, чем сам термин "МПМ", и высказывалась в самых разных ситуациях, в сложившемся контексте в течение последних двадцати лет было создано значительное число МПМ, что стало отражением нового подхода к вопросам управления деятельностью в области устойчивого развития на разных уровнях.
6. Термином "заинтересованная сторона", как правило, обозначают лицо или группу, имеющих в том или ином вопросе интерес финансового либо иного характера. Этот термин относится к любому лицу или группе, испытывающей воздействие или способной оказать воздействие на ту или иную проблему или ситуацию, входящую в сферу ее интересов, равно как на достижение целей той или иной организации. С другой стороны, некоторые авторы, считая, что термин "заинтересованная сторона" не отражает всех различий в плане прав, функций, обязанностей, интересов, мотиваций, полномочий и легитимности, предлагают использовать термин "актор". Их аргумент заключается в том,

² Согласно данным Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития (ИКЕСДФ), сегодня на глобальном уровне общий объем финансовых средств достигает 225 трлн долл. США, а темп роста накоплений составляет 22 трлн долл. США в год (UN, 2014)

что с точки зрения прав человека необходимо различать "обладателей прав" и "носителей обязательств" (к последней категории принадлежат, в первую очередь, государства и межправительственные организации (МПО)), которые обязаны уважать право на достаточное питание, охранять его и обеспечивать осуществление этого права.

7. В научной литературе часто заинтересованные стороны делятся на три группы по признаку их правового статуса, а именно по принадлежности к *государственному сектору, частному сектору и гражданскому обществу*. Классифицировать заинтересованные стороны можно по-разному, и, поскольку каждая из трех групп включает очень непохожие одна на другую заинтересованные стороны, приведенное выше деление может показаться излишне упрощенным. С другой стороны, оно позволяет отразить всю широту сложившейся картины, что полезно в плане политической дискуссии.
8. МПМ способны устанавливать рабочие – часто долгосрочные – отношения, инициировать диалог и укреплять доверие между разными заинтересованными сторонами, разделять с ними ресурсы, сферы ответственности, риски и выгоды, выступать в качестве партнеров в достижении общих целей. Именно этим МПМ отличаются от механизмов, создаваемых в целях реализации конкретных транзакций и стандартных контрактов, когда по завершении транзакции, принесшей выгоды различным сторонам, сотрудничество заканчивается. С другой стороны, не следует путать МПМ с более широкими политическими процессами и платформами, предусматривающими участие широкого круга акторов, где: i) круг участников не ограничен либо определен законом, то есть, в отличие от МПМ, партнеры не кооптируются; ii) принятие решения в полной мере из без каких-либо вариантов является прерогативой правительств. Такие характеристики МПМ в значительной мере определяют их легитимность и подотчетность.
9. С учетом изложенного выше, в настоящем докладе МПМ определяются как "любые механизмы сотрудничества заинтересованных сторон, представляющих две и более общественные сферы (государственный сектор, частный сектор, гражданское общество), которые объединяют собственные ресурсы, разделяют риски и сферы ответственности с целью решения общей проблемы, урегулирования конфликта, формирования общей концепции, достижения общей цели, управления общими ресурсами и/или обеспечения охраны, производства или достижения определенного итога, представляющего коллективный и/или общественный интерес"³. В настоящем докладе рассматривается вопрос о месте МПМ, ведущих в областях, прямо или косвенно затрагивающих продовольственные системы, деятельность, нацеленную на обеспечение финансирования и повышение уровня ПБП.
10. С учетом приоритетной роли, отводимой МПМ в достижении целей Повестки дня на период до 2030 года, отдельные акторы сосредоточили собственное внимание на том, каким образом повысить эффективность собственной деятельности по обеспечению финансирования и повышению уровня ПБП. Другие акторы, наоборот, до сих пор задают вопрос об уместности и желательности создания МПМ, делая акцент скорее на пересмотре выделения государственных фондов.
11. Заинтересованные стороны по-разному видят потенциальные выгоды и ограничения, связанные с деятельностью МПМ. Некоторым странам, столкнувшимся с недостатком финансовых средств, следовало бы рассматривать такую ситуацию как действенный инструмент мобилизации дополнительного финансирования, в том числе частного, в целях решения приоритетных для общества задач. Отдельные частные акторы могли бы рассматривать недостаток средств как инструмент влияния на процесс принятия государственных решений и формирования политики либо как способ повышения собственной репутации. Ряду организаций гражданского общества следовало бы признать роль инклюзивных партнерских механизмов в расширении прав и возможностей маргинализированных и уязвимых групп населения, пусть на фоне опасений в отношении широких полномочий в принятии решений, которые в рамках МПМ может получить частный сектор. В таком контексте в докладе рассматриваются потенциальные выгоды,

³ В приведенном определении под "коллективным" интересом следует понимать общий интерес заинтересованных сторон, участвующих или представленных в МПМ, а под "общественным" интересом – общий интерес всего общества, всех общественных сфер, независимо от того, представлены они в МПМ или нет. Расхождение "коллективных" и "общественных" интересов может вызвать вопросы в отношении МПМ и их легитимности.

ограничения и роль МПМ как элемента нового подхода к решению вопросов управления в целях повышения уровня ПБП и обеспечения управления и развития.

12. МПМ не возникают спонтанно. Они нуждаются в потенциале заинтересованных сторон в части реализации мер по созданию условий, необходимых для ведения коллективных действий. Чтобы гарантировать координацию действий и сотрудничество внутри механизма, объединяющего несхожих акторов, наличия общей цели и объединения ресурсов недостаточно. Для осуществления коллективных действий следует создать необходимые институты, определить и согласовать набор общих для всех норм и правил реализации коллективных мер. Такие институты создают лежащий в основе коллективных действий механизм, который стимулирует к сотрудничеству и совместному использованию ресурсов и получаемых благ. Взаимность, взаимопонимание, доверие и репутация, прозрачные правила представления интересов и делегирования полномочий – вот основные понятия, вокруг которых строятся коллективные действия.

МНОГООБРАЗИЕ МПМ И ИХ КАРТИРОВАНИЕ

13. В ориентированной на проблематику ПБП литературе концепт МПМ занял важное место не так давно. Фактических материалов и данных об МПМ, их финансах, бюджетах и воздействии собрано пока немного, причем данные эти чаще публикуются самими МПМ по результатам самооценки и без независимой верификации. Чтобы в сложившейся ситуации продвинуться вперед в классификации МПМ, в ходе консультаций по подготовке исходной редакции проекта доклада ГЭВУ предложила опросник, который помог бы различным заинтересованным сторонам, следуя единой методике, выполнить самостоятельную оценку МПМ.
14. Опросник позволяет описать отдельный МПМ на основе определенного набора критериев: i) *тематика и сфера деятельности*; ii) *масштабы деятельности* (местный, национальный, региональный, глобальный уровень) и *географический охват* (например, страна или регион, если данный критерий применим); iii) *структура и организация* (а именно состав, юридический статус, структура управления, законные представители); iv) *структура финансирования*; v) *основные направления воздействия*.
15. ГЭВУ выделила пять основных направлений воздействия МПМ: i) *совместное генерирование знаний и наращивание потенциала*; ii) *информационно-просветительская работа*; iii) *стандартизация*; iv) *практическая работа*; v) *привлечение средств и мобилизация ресурсов*. Эти направления не исключают одно другого и могут быть расширены, МПМ может оказывать воздействие и добиваться итогов по нескольким направлениям. Специалисты-практики и директивные органы могут использовать перечисленные направления воздействия в качестве критериев для первоначальной классификации МПМ, объединив многосторонние партнерские механизмы по категориям на основании сходных проблем и возможностей в плане повышения уровня ПБП. В докладе каждое направление воздействия рассматривается на примере конкретных МПМ.
16. МПМ способны играть ключевую роль в совместном генерировании знаний и наращивании потенциала в целях повышения уровня ПБП, в частности, за счет сбора и обмена информацией и опытом. Подобные МПМ существуют уже давно, в их деятельности в сфере научных исследований и разработок (НИР), помимо научного сообщества, принимают участие самые разные заинтересованные стороны. В состав таких МПМ могут входить государственные и частные научно-исследовательские и научно-практические организации, а также структуры, объединяющие фермеров, производителей продовольствия или потребителей.
17. С опорой на взаимодополняющие ресурсы и опыт партнеров МПМ могут вести информационно-просветительскую работу на уровне страны, региона или всего мира, осуществлять деятельность по повышению уровня осведомленности по связанным с ПБП вопросам, предлагать различные пути укрепления устойчивости продовольственных систем. Такие МПМ существуют, причем их создание могло быть инициировано и их руководство может осуществляться как правительствами, так и частным сектором.

18. Стандартизация – отдельное направление, где МПМ ведут активную работу на протяжении нескольких десятилетий. Новые инициативы появляются там, где заинтересованные стороны, представляющие частный сектор или гражданское общество, иногда в сотрудничестве с правительствами и межправительственными органами, формируют добровольные, основанные на рыночных принципах подходы к обеспечению устойчивости практических методов, используемых в сельскохозяйственных и продовольственных системах.
19. Ориентированные на практическую работу МПМ ведут активную деятельность в самых разных областях, от управления природными ресурсами (водопользование, общинное управление лесными ресурсами, охраняемыми районами и пр.) и сельскохозяйственного развития до переработки и дистрибуции продовольствия. Конечно, эта деятельность большей частью может быть связана с информационно-просветительской работой и стандартизацией, генерированием знаний и наращиванием потенциала, но основное внимание такие МПМ уделяют реализации политических мер, программ и проектов различного уровня, от местного до глобального. Содействие обеспечению ПБП и устойчивому развитию со стороны подобных партнерских механизмов может носить как долгосрочный, так и чрезвычайный характер (например, в рамках реагирования на чрезвычайные ситуации).
20. Еще одно направление воздействия, где МПМ могут занять важное место – привлечение средств и мобилизация ресурсов. МПМ могут способствовать обеспечению взаимодополняемости и недопущению распыления усилий, содействовать более результативной мобилизации ресурсов, координации и целевому использованию государственных и частных средств на нужды ПБП. Добиться этого можно посредством использования инновационных механизмов, например многоцелевых финансовых фондов, если их деятельность соответствует национальным приоритетам и в целом лежит в русле Повестки дня на период до 2030 года.

МПМ – ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВЫГОДЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ

21. В докладе рассматриваются потенциальные выгоды и ограничения, связанные с МПМ, и набор критериев для оценки эффективности существующих МПМ в плане ПБП, в частности, анализируются компромиссы между такими критериями. Задача состоит в том, чтобы лучше понять и оптимизировать роль МПМ в обеспечении финансирования и повышении уровня ПБП. Разным заинтересованным сторонам предлагаются единые инструменты и единая методика для оценки существующих МПМ и распространения полученных результатов.
22. Основное преимущество МПМ состоит в мобилизации и скоординированном использовании взаимодополняющих ресурсов (людских, материальных, финансовых и иных) разных заинтересованных сторон в целях решения общих для них проблем, которые ни одна из заинтересованных сторон не может решить в одиночку. Объединение взаимодополняющих ресурсов в рамках многостороннего партнерского механизма может способствовать объединению усилий и помочь партнерам оптимальным образом распределить риски и сферы ответственности, привлечь новые или более эффективно использовать уже существующие ресурсы в целях решения стоящих перед МПМ задач и достижения целей в области ПБП.
23. МПМ открывают для разных заинтересованных сторон, чьи взгляды неодинаковы, а интересы расходятся, возможность участия в политическом диалоге, что может способствовать улучшению взаимопонимания между партнерами, формированию согласованной политики и достижению консенсуса. При должном учете прав, интересов и нужд разных заинтересованных сторон стратегии, решения и планы действий МПМ, скорее всего, обретут более широкое признание, а их осуществление ни у кого не вызовет затруднений, что обеспечит достижение более значимых результатов в области ПБП и устойчивого развития.
24. Сопоставление различных взглядов, различных форм знаний, навыков, опыта в рамках МПМ может способствовать совместному генерированию новых форм знаний, включая междисциплинарные и предусматривающие широкое участие подходы в сфере НИР.

25. При этом реализации потенциала МПМ могут помешать определенные проблемы и ограничения. Между партнерами по МПМ может возникнуть напряженность по причине недоверия или неодинакового видения общих ценностей, результатов оценки ситуации, краткосрочных целей, приоритетных действий, потребностей в ресурсах для выполнения планов действий. Причины подобных расхождений кроются в разнице интересов и мотиваций, функций и обязанностей партнеров в рамках МПМ. Причиной напряженности может стать и конфликт интересов внутри МПМ.
26. Существует риск переноса на МПМ существующей асимметрии власти с усилением позиций обладающих большей властью партнеров. Признание и сглаживание асимметрии власти представляется проблемой, которую МПМ, действующим в области ПБП, необходимо решать. В этом плане исключительно важны инклюзивность, прозрачность и подотчетность. Обеспечить полноценное и действенное участие наиболее маргинализированных и уязвимых групп, непосредственно страдающих от отсутствия продовольственной безопасности и полноценного питания, можно лишь при условии, что более слабые партнеры получают право и возможность высказывать собственное мнение, будут услышаны и смогут оказывать влияние на принимаемые решения. Для участия в соответствующих дискуссиях, в том числе очных, необходимы время и ресурсы, не говоря об информации, опыте и навыках коммуникации.
27. По сравнению с процессами, где заинтересованные стороны действуют поодиночке, в МПМ принятие решений может требовать больших затрат времени, энергии и ресурсов, что обязательно влечет за собой прямые и косвенные операционные издержки. Работоспособность и успех МПМ определяются приверженностью партнеров и временем, которое они готовы затратить.
28. Решающее влияние на эффективность и результативность деятельности МПМ оказывает процесс достижения заинтересованными сторонами согласия, что часто само по себе может считаться результатом. Исходя из этого, при оценке того или иного МПМ следует принимать во внимание не только материальные результаты, но и процесс принятия решений как таковой. Группа экспертов высокого уровня предлагает восемь связанных с результатами или с процессами качественных показателей, определяющих эффективность деятельности МПМ.
29. Согласно предложению ГЭВУ, качественных показателей, связанных с результатом, три: действенность, воздействие и способность мобилизовать ресурсы. Если показатель действенности позволяет определить, в какой мере МПМ обеспечивает достижение ожидаемых итогов и непосредственных практических результатов, то показатель воздействия оценивает более широкие итоги в более отдаленной перспективе, в том числе достижение основных целей МПМ, включая укрепление источников средств к существованию и повышение уровня ПБП. Способность мобилизовать ресурсы можно рассматривать как один из факторов, определяющих эффективность работы МПМ, однако необходимость оценки роли МПМ в финансировании деятельности в области ПБП заставляет выделить данный показатель особо.
30. Кроме того, ГЭВУ предлагает пять качественных показателей, связанных с процессами: инклюзивность, подотчетность, прозрачность, самоанализ и эффективность. Связанные с процессами качественные показатели позволяют оценить, насколько эффективно МПМ модерирует дискуссию между заинтересованными сторонами, открывая им путь к совместной работе по достижению общих целей. Они в значительной мере определяют легитимность конкретного МПМ, его процессов, действий и решений. Инклюзивность следует считать обеспеченной, когда "принимаются во внимание мнения всех заинтересованных сторон, особенно тех, которые в наибольшей степени страдают от отсутствия продовольственной безопасности" (CFS, 2009). Подотчетность – внутренняя или внешняя – обычно понимается как ответственность, которую отдельный представитель или группа берет на себя, принимая решение от лица кого-либо другого. Прозрачность предполагает наличие у всех соответствующих заинтересованных сторон открытого и беспрепятственного доступа к наиболее актуальной информации об управлении деятельностью МПМ, правилах, процессах, затратах, мероприятиях и решениях. Самоанализ означает способность учиться на ошибках, оценивать долгосрочные тенденции и должным образом на них реагировать. Эффективность

обычно понимается как соотношение полученных благ (итогов) и потраченных на это ресурсов (затрат) МПМ.

31. При оценке деятельности МПМ следует тщательно учитывать логические связи, синергию и компромиссы между восемью качественными показателями. Так, достижение большей степени инклюзивности, прозрачности и подотчетности может привести к непосредственному увеличению операционных издержек МПМ, однако указанные качества необходимы для обеспечения полноценного и деятельного участия наиболее маргинализированных и уязвимых партнеров, что в более далекой перспективе открывает путь к повышению эффективности постепенного осуществления права на достаточное питание.

Пути наращивания вклада МПМ в обеспечение ПБП

32. Будучи лишь одним из потенциальных механизмов общей системы регулирования вопросов продовольствия, МПМ, возможно, не окажутся оптимальным подходом в любой ситуации. Тем не менее, представляется важным проанализировать, какие внутренние условия и внешняя среда могли бы способствовать оптимизации вклада МПМ в плане ПБП и устойчивого развития.
33. Внутренние условия определяют, что партнеры либо МПМ как группа должны сделать либо изменить внутри партнерского механизма, чтобы повысить эффективность его деятельности по обеспечению ПБП. ГЭВУ определила шесть важных шагов на пути создания МПМ: i) определение круга заинтересованных сторон, которые должны стать участниками МПМ, и постановка согласованных проблем; ii) выработка единой концепции; iii) четкое определение функций и обязанностей каждого партнера; iv) создание структуры управления; v) разработка и реализация общей стратегии; vi) регулярный мониторинг и оценка результатов и процессов. Данный пошаговый метод может конкретным образом способствовать преодолению описанных выше ограничений и проблем через укрепление доверия и содействие объединению усилий партнеров, недопущение асимметрии власти и, в долгосрочной перспективе, сокращение операционных издержек.
34. На начальных этапах деятельности МПМ укрепление доверия и объединение усилий партнеров будут обусловлены силой соглашения о стоящих перед партнерским механизмом проблемах и составом участников МПМ, а также способностью партнеров четко определить общие ценности и выработать общую концепцию. Прежде чем создавать любую партнерскую структуру, ее потенциальные участники должны отчетливо обозначить собственные ожидания, интересы и мотивацию.
35. Сохранить доверие возможно лишь через постоянно поддерживаемую вовлеченность партнеров и только при условии, что МПМ будет способен признать наличие асимметрии власти и преодолеть эту проблему за счет: i) четкого определения функций и обязанностей каждого партнера и выявления потенциальных конфликтов интересов; ii) создания инклюзивных структур управления МПМ, обеспечивающих полноценное и действенное участие наиболее слабых партнеров и отдающих приоритет акторам, в наибольшей степени страдающим от отсутствия продовольственной безопасности и полноценного питания; iii) сильных и прозрачных механизмов урегулирования конфликтов.
36. Как сказано выше, многосторонние процессы обязательно влекут за собой операционные издержки. Однако такие издержки можно рассматривать как долгосрочные вложения в обеспечение большей инклюзивности, прозрачности и подотчетности. Укрепив доверие и снизив напряженность в отношениях партнеров, преодолев асимметрию власти, разрешив конфликты и обеспечив полноценное и действенное участие наиболее слабых партнеров, в долгосрочной перспективе МПМ, скорее всего, смогут более эффективно содействовать обеспечению ПБП и устойчивому развитию, чем если бы отдельные действия в этом направлении предпринимались разрозненными заинтересованными сторонами.
37. Под внешней средой следует понимать среду, в которой ведут деятельность многосторонние партнерские механизмы. Эта среда формируется правительствами и МПО, часто при участии негосударственных акторов. В докладе рассматриваются некоторые возможности обеспечения большей прозрачности и подотчетности, на что

неоднократно указывают Повестка дня на период до 2030 года и Аддис-Абебская программа действий: для МПМ это ключевые факторы успешного содействия достижению ПБП и устойчивому развитию. В ряду таких возможностей особое место уделено наличию сильных механизмов мониторинга и отчетности, способствующих сбору данных, обмену опытом, процессам обучения и наращивания потенциала внутри отдельного МПМ и между такими многосторонними партнерскими механизмами.

38. Содействие обмену знаниями может осуществляться внутренними силами МПМ при поддержке внешних организаций, сотрудничающих с МПМ. Например, МПМ могут содействовать обмену знаниями в рамках партнерского механизма за счет широкого обмена опытом в сфере коммуникаций, накопленного самими партнерами. Такой подход обеспечит создание культуры внутреннего обучения, учитывающей присущие МПМ выгоды и ограничения. В целях обмена знаниями может применяться ряд инструментов. Так, наращиванию потенциала может способствовать привлечение к участию в общих совещаниях различных сотрудников организаций партнеров. Кроме того, могут проводиться мероприятия по обучению, оценке, осуществляться специальные инициативы, посвященные вопросам обмена знаниями.
39. Повестка дня на период до 2030 года подчеркивает (ЦУР 16), что государства и МПО несут основную ответственность за обеспечение верховенства права на национальном и международном уровнях, за развитие на всех уровнях эффективных, прозрачных, ответственных и подотчетных институтов. Основываясь на международных руководящих принципах и национальных нормах, государства и МПО могут способствовать проведению согласованной политики и обеспечивать существование институциональных механизмов, необходимых МПМ для эффективной работы по направлению ПБП и постепенного осуществления права на достаточное питание.
40. В докладе анализируется потенциал инновационных механизмов, в частности, механизмов корпоративной социальной ответственности и многоцелевых финансовых фондов, в плане привлечения дополнительных ресурсов либо распределения имеющихся ресурсов в более полном соответствии с глобальными и национальными приоритетами в области ПБП и устойчивого развития. Кроме того, анализируются условия, при которых такие механизмы могли бы эффективно содействовать решению приоритетных для общества задач.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Многосторонние партнерские механизмы (МПМ) должны становиться неотъемлемой частью межсекторальных стратегий, планов и программ решения задач и достижения целей в области обеспечения продовольственной безопасности и питания (ПБП). МПМ представляют собой инновационные механизмы, способные содействовать финансированию в области ПБП и повышению уровня ПБП. При этом, однако, существование МПМ не отменяет необходимости в постоянных государственных инвестициях в обеспечение ПБП. Существует ряд сдерживающих факторов и ограничений, которые необходимо преодолеть, чтобы обеспечить прозрачность и подотчетность МПМ, и чтобы усилия многосторонних партнерских механизмов предпринимались в русле глобальных, региональных и национальных приоритетов и содействовали постепенному осуществлению права на достаточное питание. В сложившемся контексте ГЭВУ предлагает изложенные ниже рекомендации, призванные расширить вклад МПМ в финансирование деятельности в области ПБП и повышение уровня ПБП.

1. СОЗДАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО ЭФФЕКТИВНЫЙ ВКЛАД МПМ В ПОСТЕПЕННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ПИТАНИЕ

Государствам следует:

- a) учитывать роль МПМ при разработке стратегий, планов и программ решения задач и достижения целей национального уровня в области ПБП;
- b) обеспечивать, чтобы правовые механизмы и нормативно-правовая база создавали условия для развития прозрачности и подотчетности, и способствовать урегулированию возникающих в МПМ конфликтов интересов;
- c) обеспечивать, чтобы предпринимаемые МПМ усилия способствовали постепенному осуществлению права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРППП) и соответствовали положениям основных документов, подготовленных КВПБ⁴;
- d) поощрять разработку документов, содержащих согласие государственных органов на создание МПМ, что позволит последним более эффективно содействовать финансированию деятельности в области ПБП и повышению уровня ПБП на основе принципов, определенных в докладе.

2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МОБИЛИЗАЦИИ, КООРДИНАЦИИ И ЦЕЛЕВОГО ВЫДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ПБП ЧЕРЕЗ МПМ

Государствам совместно с межправительственными организациями (МПО), включая многосторонние институты развития, следует:

- a) создавать условия для применения инновационных моделей мобилизации национальных и международных государственных средств через использование различных механизмов, включая политику прогрессивного налогообложения и выделение средств в рамках реализации механизма корпоративной социальной ответственности;
- b) создавать пользующиеся государственной поддержкой специальные фонды для выделения грантов и займов маргинализированным и уязвимым акторам, в том числе

⁴ Включая подготовленные КВПБ Глобальный стратегический механизм в области продовольственной безопасности и питания, Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРПРВ), Рамочную программу действий по обеспечению продовольственной безопасности и питания в условиях затяжных кризисов и Принципы ответственного инвестирования в агропродовольственные системы (ОИСХ), особенно в контексте масштабных сельскохозяйственных инвестиций.

группам мелких производителей продовольствия, мелким и средним предприятиям, организациям коренных народов;

- с) поощрять наращивание и координацию государственного и частного финансирования деятельности в области ПБП, в том числе через создание многоцелевых финансовых фондов;
- д) вводить в действие и обеспечивать применение законодательства в области корпоративной социальной ответственности, с тем чтобы, в русле положений о социальной ответственности и целей в области устойчивого развития, корпоративные финансы выделялись на деятельность в области ПБП;
- е) поощрять деятельность МПМ по мобилизации и целевому выделению финансовых ресурсов на деятельность в области ПБП, для чего укреплять связи между общинными инициативами, включая группы самопомощи женщин, и официальными финансовыми институтами.

3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОЛЬШЕЙ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ МПМ ЗА СЧЕТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ЭФФЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ

Партнерам по МПМ следует:

- а) на ранних этапах деятельности МПМ выявлять и признавать наличие напряженности между партнерами, асимметрии власти и конфликтов интересов;
- б) выработать соответствующие кодексы поведения в русле положений национального законодательства, действующих правил, документов, содержащих согласие государственных органов на создание МПМ, и основных документов, подготовленных КВПБ;
- с) четко определить функции и обязанности каждого партнера в плане представления МПМ, участия в его работе, принятия решений и вклада в финансирование деятельности партнерского механизма;
- д) поощрять инклюзивные процессы принятия решений, обеспечивающие действенное и содержательное участие всех заинтересованных сторон, в особенности женщин, молодежи, коренных народов, мелких производителей продовольствия и других маргинализированных и уязвимых акторов;
- е) выработать целесообразные и прозрачные механизмы урегулирования конфликтов;
- ф) сформировать механизмы, обеспечивающие наращивание потенциала наиболее уязвимых партнеров и гарантирующие им должное финансовое и техническое содействие.

4. УСИЛЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ МПМ ЗА СЧЕТ ЭФФЕКТИВНОГО МОНИТОРИНГА, ОЦЕНКИ И ОБМЕНА ОПЫТОМ

Партнерам по МПМ следует:

- а) определить адекватные показатели и метрики, разработать планы сбора и обработки данных, позволяющие оценить ход решения задач и достижения целей в области ПБП;
- б) создать адекватные и прозрачные системы мониторинга и оценки, основанные на описанных в докладе принципах: действенность, воздействие, способность мобилизовать ресурсы, инклюзивность, подотчетность, прозрачность, самоанализ, эффективность;
- с) в целях обеспечения масштабного воздействия знакомить директивные органы и общественность с результатами мониторинга и оценки.

Государствам и МПО в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами следует:

- д) сформировать механизмы совершенствования сбора данных и обмена информацией о деятельности МПМ на глобальном, региональном и национальном уровнях.

5. ИНТЕГРАЦИЯ РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ ЗНАНИЙ И АНАЛИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ДАЛЬНЕЙШИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МПМ ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ В ОБЛАСТИ ПБП И ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ ПБП

Государствам и научному сообществу в сотрудничестве с организациями гражданского общества и другими владельцами знаний следует:

- a) продвигать предусматривающие широкое участие исследовательские программы и проекты, принимая во внимание местные и традиционные знания;
- b) в меру целесообразности поощрять МПМ к признанию и интеграции различных форм знаний и к обмену опытом;
- c) содействовать развитию эффективных систем распространения опыта, в том числе через МПМ;
- d) осуществлять финансирование и проводить дальнейшие исследования деятельности МПМ по следующим направлениям:
 - i) инновационные методики оценки краткосрочного и долгосрочного воздействия на основе рассмотренных в докладе критериев;
 - ii) управление МПМ, в том числе правила и процессы принятия решений, с учетом взаимодополняющего характера функций и обязанностей государственного сектора, частного сектора и гражданского общества;
 - iii) адекватные пути преодоления асимметрии власти и урегулирования конфликтов интересов в МПМ;
 - iv) непосредственные и долгосрочные последствия, связанные с операционными издержками по созданию и обеспечению деятельности МПМ;
 - v) успехи и неудачи существующих МПМ в плане финансирования деятельности по ПБП и повышения уровня ПБП; особое внимание следует уделять правам и потребностям маргинализированных и уязвимых групп;
 - vi) инновационные методы финансирования, применяемые МПМ в целях расширения деятельности в области ПБП.