



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/117
9 December 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Право на питание

Записка секретариата

В пункте 10 резолюции 2002/25 Комиссия по правам человека просила Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека представить на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия всеобъемлющий доклад в соответствии с целью 7.4 Плана действий, принятого в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, опираясь на работу, уже сделанную Специальным докладчиком, и на итоги трех консультативных совещаний экспертов, организованных в связи с этим вопросом. В ответ на эту просьбу Верховный комиссар представила доклад на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя, состоявшейся в Риме в июне 2002 года. Данный доклад приводится в приложении к настоящей записке для информации членов Комиссии по правам человека.

Приложение

ВСЕМИРНАЯ ВСТРЕЧА НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ ПО ПРОБЛЕМАМ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ: ПЯТЬ ЛЕТ СПУСТЯ

Рим, Италия, 10-13 июня 2002 года



ПРАВО НА ПИТАНИЕ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

*Доклад 2-жи Мэри Робинсон,
Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека*

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Введение	1 - 2
I. Достижения.....	3 - 26
I.1 Изменения в международной системе прав человека.....	3 - 26
I.1.1 Консультативные совещания экспертов	4 - 12
I.1.2 Замечание общего порядка № 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам	13 - 18
I.1.3 Исследования, проведенные Специальным докладчиком Подкомиссии.....	19
I.1.4 Специальный докладчик по вопросу о праве на питание	20 - 24
I.1.5 Укрепление права на питание: проект факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах	25 - 26
I.2 Прочие изменения	27 - 42
I.2.1 Изменения на национальном уровне.....	28 - 32
I.2.2 Изменения на международном уровне.....	33 - 36
I.2.3 Уделение более пристального внимания правам человека в системе Организации Объединенных Наций	37 - 40
I.2.4 Роль гражданского общества	41 - 42
II. Проблемы.....	43
II.1 Национальное выполнение	44 - 45
II.2 Международное выполнение.....	
II.3 Научные исследования и разработка политики.....	50
II.3.1 Право на питание и право на развитие.....	50 - 52
II.3.2 Право на питание и стратегии сокращения масштабов нищеты	53 - 54
II.3.3 Право на питание и гуманитарная помощь	55 - 56
II.3.4 Право на питание и международная торговля	57 - 59
III. Выводы.....	60 - 62

ВВЕДЕНИЕ

1. 17 ноября 1996 года на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия консенсусом были приняты Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, в которых были намечены пути достижения всемирной продовольственной безопасности. В соответствии с Планом действий государства, участвовавшие в Римской встрече на высшем уровне, взяли на себя ряд обязательств. В соответствии с целью 7.4 е) правительства в партнерстве со всеми субъектами гражданского общества просили

Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в консультации с соответствующими договорными органами и в сотрудничестве с соответствующими специализированными учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций и межправительственными механизмами четче определить связанные с питанием права, изложенные в статье 11 [Международного] Пакта [об экономических, социальных и культурных правах], и предложить пути осуществления и реализации этих прав в качестве средства выполнения обязательств и достижения целей Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия с учетом возможности разработки добровольных руководящих принципов по вопросу продовольственной безопасности для всех.

2. В осуществлении этой просьбы были достигнуты значительные успехи, как это показано в разделе I настоящего доклада. Право на питание получило гораздо более четкое определение, и были предложены пути его осуществления и реализации. Вместе с тем, к сожалению, на национальном и международном уровнях были предприняты недостаточные шаги по его осуществлению, и поэтому право на питание по-прежнему реализовано далеко не для всех. В разделе II доклада определены основные предстоящие задачи. Раздел III содержит некоторые заключительные замечания.

I. ДОСТИЖЕНИЯ

I.1 Изменения в международной системе прав человека

3. В этом разделе кратко изложены результаты прогресса международной системы прав человека в области разработки более четкого определения права на питание. Такой прогресс был достигнут благодаря инициативам Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), нормативной деятельности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и действиям механизмов Комиссии по правам человека.

I.1.1 Консультативные совещания экспертов

4. Действуя в соответствии с мандатом, предусмотренным Планом действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, УВКПЧ провело три консультативных совещания экспертов по праву на питание. Они были организованы в тесном сотрудничестве с соответствующими договорными органами, специализированными учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций, правительствами, заинтересованными неправительственными организациями и Специальным докладчиком Комиссии по правам человека по вопросу о праве на питание.

Консультативное совещание 1997 года

5. Первое консультативное совещание было проведено 1-2 декабря 1997 года в Женеве¹. Его участники пришли к выводу о том, что право человека на достаточное питание четко закреплено в международном праве, однако его практическое содержание и средства осуществления, как правило, понимаются недостаточно хорошо. Поэтому это право по-прежнему осуществляется далеко не в полном объеме.

6. В ходе данного совещания удалось прояснить одно из основных ошибочных представлений, касающихся обязательств государства в отношении права человека на достаточное питание. Участники совещания пришли к выводу о том, что реализация этого права не предполагает его незамедлительного осуществления соответствующим государством (обязательство *осуществлять/обеспечивать*). Первостепенной обязанностью государств является *уважать и защищать* право на питание и *осуществлять/способствовать* его соблюдению путем обеспечения надлежащих условий для этой цели. Обязательство *осуществлять (осуществлять/обеспечивать)* данное право непосредственно действует лишь в тех случаях, когда отдельные лица или группы лиц не могут по независящим от них причинам пользоваться правом на достаточное питание благодаря имеющимся в их распоряжении средствам.

7. Консультативное совещание также рекомендовало Комитету по экономическим, социальным и культурным правам способствовать разъяснению содержания права на достаточное питание путем принятия замечания общего порядка.

¹ E/CN.4/1998/21.

Консультативное совещание 1998 года

8. Второе консультативное совещание, одним из соучредителей которого являлась ФАО, было созвано 18-19 ноября 1998 года в Риме для продолжения дискуссий по вопросу о содержании и средствах осуществления прав, связанных с достаточным питанием, опираясь на опыт продовольственных организаций, а также участвовавших в этом совещании правительств². Некоторые рекомендации касались осуществления права на питание во время чрезвычайных ситуаций. Было отмечено, что согласно принципам гуманитарного права на государства возлагаются конкретные обязательства, такие, как обязанность получать продовольственную помощь, когда она является остро необходимой, предоставлять доступ к беспристрастным гуманитарным организациям, с тем чтобы они могли распределять продовольственную помощь и запрещать использование голода в качестве одного из методов ведения войны.

9. Кроме того, на консультативном совещании была внесена рекомендация о том, что государствам следует принять рамочное законодательство в качестве составного элемента национальной стратегии в отношении права на питание. В этой связи было предложено, чтобы такие находящиеся в Риме учреждения, как ФАО, Мировая продовольственная программа (МПП) и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) играли сопутствующую роль посредством оказания технической помощи.

Консультативное совещание 2001 года

10. Третье консультативное совещание было созвано 12-14 марта 2001 года в Бонне по приглашению правительства Федеративной Республики Германии³. В то время как первые два консультативных совещания были проведены до принятия Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам своего Замечания общего порядка № 12 (см. пункт 13 ниже), то это третье консультативное совещание состоялось уже после его принятия. Оно было сосредоточено на вопросах как национального, так и международного выполнения и проводилось в соответствии с Замечанием общего порядка, которое позволило авторитетно и с учетом норм права разъяснить нормативное содержание права на питание и обязанности государства.

11. Участники консультативного совещания рекомендовали государствам изучить существующие препятствия на пути к полному осуществлению права на достаточное

² E/CN.4/1999/45.

³ E/CN.4/2001/148.

питание, разработать законодательную программу для укрепления его осуществления и отмены несовместимых с ним законов.

12. Участники совещания выделили области, требующие дальнейшей директивной разработки, такие, как облегчение доступа к производственным ресурсам для необеспеченных продовольствием и уязвимых групп, включая землевладение и доступ к водным ресурсам. Отметив, что осуществление права на питание тесно связано с проведением надлежащей экономической, экологической и социальной политики и, в частности, с усилиями по искоренению нищеты, участники совещания пришли к выводу о том, что сокращение масштабов нищеты должно определяться стратегиями по осуществлению права на питание и связанных с ним прав человека.

I.1.2 Замечание общего порядка № 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам

13. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (Комитет) является органом, учрежденным в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах для контроля за выполнением государствами-участниками его положений. При реализации этой задачи Комитет формулирует замечания общего порядка, которые являются авторитетными толкованиями предусмотренных в Пакте прав. Их цель состоит в том, чтобы оказать государствам-участникам помощь в выполнении их обязательств по представлению докладов и в обеспечении более широкой толковательной ясности цели, значения и содержания Пакта.

14. Замечание общего порядка № 12 о праве на достаточное питание⁴ было принято Комитетом в 1999 году в соответствии с целью 7.4 Плана действия Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. Оно включает в свое определение права на достаточное питание требование о наличии в любое время физических и экономических возможностей для доступа к достаточному питанию или к средствам его получения. Кроме того, Комитет считает, что основное содержание права на достаточное питание предполагает: а) *наличие* продовольствия, которое по своему количеству и качеству позволяет удовлетворять потребности людей в рационе питания, не содержащем вредных веществ и приемлемом для конкретной культуры; и б) *доступность* такого продовольствия, которое обеспечивается надежными способами, не препятствующими осуществлению других прав человека.

⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам "Замечание общего порядка № 12: право на достаточное питание" (E/C.12/1999/5).

15. Признавая, что право на питание должно осуществляться последовательно, Замечание общего порядка № 12 отмечает, что государства несут основную ответственность за принятие мер по обеспечению того, чтобы по меньшей мере лица, находящиеся под его юрисдикцией, имели доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который является необходимым для обеспечения их свободы от голода. Это замечание общего порядка также подразумевает, что последовательное осуществление означает, что государства должны как можно быстрее продвигаться к этой цели.

16. Комитет считает, что право на достаточное питание налагает три уровня ответственности на государства-участники. Во-первых, они должны воздерживаться от принятия мер, способных лишить кого-либо доступа к питанию (обязательство *уважать*). Такое обязательство будет считаться нарушенным, если государство, например, произвольно лишит какое-либо физическое лицо его земли в том случае, если эта земля является для такого лица физическим средством обеспечения права на питание. Во-вторых, государства должны обеспечивать за счет принятия законодательных и иных мер, чтобы третьи стороны, будь то другие лица или компании, не препятствовали праву доступа к адекватному и достаточному питанию (обязательство *защищать*). Обязательство *осуществлять (облегчать)* означает, что государство должно реально проводить мероприятия по расширению доступа людей к ресурсам и средствам обеспечения их существования и использования ими этих ресурсов и средств. И только если отдельные лица или группы по независящим от них причинам оказываются не в состоянии пользоваться правом на достаточное питание, используя находящиеся в их распоряжении средства, государства обязаны непосредственно *осуществлять (обеспечивать)* это право.

17. Замечание общего порядка № 12 также касается нарушений права на питание, когда какое-либо государство не гарантирует удовлетворения или по крайней мере минимального основного уровня, требуемого для обеспечения свободы от голода. Признавая необходимость проведения различия между нежеланием и неспособностью государств принимать соответствующие меры, Комитет считает, что любое государство, заявляющее о своей неспособности выполнить свое обязательство по независящим от него причинам (например, в силу ограниченности ресурсов) обязано продемонстрировать, что оно делало все от него зависящее для обеспечения доступа к питанию, включая обращение за помощью к международному сообществу.

18. Признавая, что средства осуществления права на питание на национальном уровне будут неизбежно варьироваться в зависимости от условий того или иного государства, Комитет считает, что государства-участники должны разработать национальную стратегию в целях обеспечения продовольственной безопасности и гигиены питания для

всех, которая строилась бы на правозащитных принципах. На международном уровне государствам следует признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и соблюдать свои обязательства принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления права на питание.

I.1.3 Исследования, проведенные Специальным докладчиком Подкомиссии

19. В 1999 году Специальный докладчик Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств г-н Асбьорн Эйде обновил свое первоначальное исследование о праве на питание и на свободу от голода⁵. Специальный докладчик признал роль Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия в деле изменения подходов и подтвердил важность вклада Замечания общего порядка № 12 в разъяснение содержания этого права и соответствующих обязательств государства. Он отметил, что в настоящее время среди международных учреждений все большее распространение находит правозащитный подход к вопросам продовольствия и питания и призвал государства, международные организации, НПО и гражданское общество приложить согласованные усилия в целях освобождения человечества от бедствий, связанных с голодом.

I.1.4 Специальный докладчик по вопросу о праве на питание

20. В 2000 году Комиссия по правам человека назначила г-на Жана Зиглера (Швейцария) в качестве своего первого Специального докладчика по вопросу о праве на питание⁶. С тех пор он представил два доклада⁷ и один доклад о миссии⁸ Комиссии по

⁵ "Право на достаточное питание и на свободу от голода", обновленное исследование о праве на питание, подготовленное г-ном Асбьорном Эйде в соответствии с решением 1998/106 Подкомиссии (E/CN.4/Sub.2/1999/12). Первоначальное исследование г-на Эйде, в котором впервые была заложена аналитическая основа обязательств государства, было опубликовано Центром по правам человека Организации Объединенных Наций в 1989 году под № 1 в *Серии исследований (Study Series)*.

⁶ В резолюции 2000/10 Комиссия по правам человека следующим образом определила мандат Специального докладчика:

"а) запрашивать и получать информацию о всех аспектах реализации права на питание, включая срочную необходимость искоренения голода, и реагировать на такую информацию;

б) наладить сотрудничество с правительствами, международными организациями (в частности с ФАО), и неправительственными организациями в деле поощрения и эффективного осуществления права на питание и подготовить надлежащие рекомендации относительно реализации этого права с учетом работы, уже

правам человека, а также один предварительный доклад Генеральной Ассамблее⁹.

В своих докладах Специальный докладчик сосредоточился на следующих приоритетных вопросах для осуществления права на достаточное питание:

21. *Доступ к водным ресурсам как одно из прав человека.* Специальный докладчик подчеркнул, что термин "продовольствие" включает в себя не только твердые продукты питания, но также и питательные аспекты питьевой воды. Кроме того, он отметил, что вода, как и пища, жизненно необходима для существования человека. Чистая питьевая вода является одним из основных компонентов здорового питания и вместе с тем необходимым условием для пользования другими правами человека (такими, как право на жизнь и здоровье). В своих докладах Специальный докладчик отметил, что доступ к безопасной и чистой питьевой воде и жизненно необходимой воде для орошения должен быть гарантирован в качестве одного из компонентов права на питание, в том числе в рамках международного сотрудничества.

22. *Возможность защиты в судебном порядке.* Специальный докладчик выразил мнение о том, что возможность защиты в судебном порядке является необходимым аспектом осуществления права на питание, поскольку в случае нарушения их права на питание лица могут добиваться правовой защиты и определения ответственности по закону. Он проанализировал причины, по которым в прошлом экономические, социальные и культурные права не рассматривались как подлежащие защите в судебном порядке и привел примеры в подтверждение того, что в настоящее время в отношении права на питание действительно существует возможность его рассмотрения и защиты в судебном порядке. Вместе с тем он указал, что несмотря на эти позитивные изменения на

проделанной в этой области в рамках системы Организации Объединенных Наций;
и

с) выявить нарождающиеся проблемы, связанные с правом на питание во всем мире".

⁷ "Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание", подготовленный в соответствии с резолюцией 2000/10 Комиссии по правам человека (E/CN.4/2001/53). "Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание", представленный в соответствии с резолюцией 2001/25 Комиссии по правам человека (E/CN.4/2002/58).

⁸ "Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание", представленный в соответствии с резолюцией 2001/25 Комиссии по правам человека; "Дополнение: миссия в Нигер" (E/CN.4/2002/58/Add.1).

⁹ "Предварительный доклад Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о праве на питание" (A/56/210).

национальном и международном уровнях, предстоит еще сделать многое для обеспечения возможности защиты права на питание в судебном порядке.

23. *Право на питание в международном гуманитарном праве.* В своем анализе Специальный докладчик ссылается на тот факт, что право на питание существует не только в мирное время, но и в ситуациях вооруженного конфликта. Во время вооруженного конфликта защита, обеспечиваемая правом в области прав человека, дополняется международным гуманитарным правом, особенно теми положениями, которые направлены на обеспечение того, чтобы лица или группы, не участвующие или уже не принимающие участия в боевых действиях, не лишались доступа к продовольствию. Эти положения включают в себя запрещение использовать против гражданского населения голод в качестве метода ведения войны, запрещение насильственного перемещения гражданского населения в случаях оккупации и обязательство соблюдать нормы, касающиеся чрезвычайной и гуманитарной помощи, с тем чтобы такая помощь не блокировалась, не задерживалась и использовалась по назначению. Специальный докладчик отметил, что несмотря на важные изменения, касающиеся укрепления механизмов, включая, в частности, недавнее создание Международного уголовного суда (МУС), нарушения права на питание во время вооруженных конфликтов по-прежнему продолжают существовать. Он призывает международное сообщество возобновить свои усилия по обеспечению соблюдения норм и принципов международного гуманитарного права.

24. *Право на питание и международная торговля.* Специальный докладчик настоятельно призвал международное сообщество пересмотреть международные торговые обязательства для обеспечения того, чтобы они не вступали в противоречие с правом на питание и с продовольственной безопасностью. Он считает, что рыночная экономика сама по себе может гарантировать основные потребности всех членов общества. Необходимо в безотлагательном порядке предпринять усилия по включению соблюдения прав человека, и в частности права на питание, в новые торговые соглашения. Специальный докладчик также рекомендует провести исследование воздействия экономических санкций на соблюдение права на питание.

I.1.5 Укрепление права на питание: проект факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах

25. В 1997 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам представил проект факультативного протокола к Пакту на рассмотрение Комиссии по правам человека. Данный проект протокола позволил бы рассматривать индивидуальные жалобы, способствовал бы более четкому определению экономических, социальных и

культурных прав, а также усилил соблюдение Пакта¹⁰. В феврале 2001 года УВКПЧ организовало Рабочее совещание по вопросу о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав при уделении особого внимания проекту Факультативного протокола к Пакту. Его участники, среди прочего, пришли к заключению о том, что экономические, социальные и культурные права могут защищаться в судебном порядке не только теоретически, но и на практике, и в этой связи они привели недавние примеры прецедентного права из международной и национальной судебной практики.

26. Впоследствии Комиссия по правам человека в 2001 году постановила назначить независимого эксперта (г-на Х. Котране, Тунис) для изучения вопроса о проекте факультативного протокола к Пакту. В своем докладе независимый эксперт выразил мнение о необходимости добиваться возможного принятия проекта факультативного протокола посредством создания рабочей группы открытого состава Комиссии¹¹. Его мандат был продлен еще на один год.

I.2 Прочие изменения

27. Усилия международной системы прав человека по выполнению цели 7.4 Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия были дополнены многочисленными инициативами на национальном и международном уровнях, предпринятыми гражданским обществом, государствами и международными организациями. Они сыграли важную роль в достижении прогресса.

I.2.1 Изменения на национальном уровне

28. Около 20 стран приняли конституции, в которых в более или менее явной форме упоминается о праве на питание или аналогичной норме¹². Вместе с тем лишь некоторые страны разработали и соблюдают рамочное законодательство о праве на питание или продовольственное законодательство и политику, направленные на его осуществление.

¹⁰ Было также отмечено, что по существу многие элементы содержащихся в Пакте прав описаны с достаточной степенью четкости и ясности, что дает возможность их защиты в судебном порядке.

¹¹ E/CN.4/2002/24, пункт 9 f).

¹² Одно из наиболее конкретных положений содержится в Конституции Южной Африки, статья 27 которой гласит: "Каждый имеет право на доступ к (...) достаточным продовольственным и водным ресурсам".

29. Такие страны, как Бразилия, Мали, Непал, Южная Африка, Сенегал и Уганда приступили к проведению национального диалога о путях практической реализации права на питание. Норвегия лидирует в области всеобъемлющих действий. В 1999 году она утвердила Закон о правах человека¹³, в соответствии с которым основные договоры в области прав человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, имеют в Норвегии силу закона. Впоследствии министерство сельского хозяйства представило в парламент *Белую книгу № 19 о сельскохозяйственном производстве продовольствия*, в которой применен правозащитный подход к сельскохозяйственной политике. В этом документе основное значение придается нуждам потребителей и подчеркивается важность влияния и участия потребителей в разработке продовольственной и сельскохозяйственной политики. В *Белой книге* содержится прямая ссылка на право на питание и на Замечание общего порядка № 12. Кроме того, упоминание о Пакте содержится в законопроекте о бюджете (2001/2002 года), в котором правительству предлагается обеспечить постоянный физический и экономический доступ населения к достаточному, безопасному и питательному продовольствию для удовлетворения их потребностей в рационе питания и продовольственных предпочтений, с тем чтобы они могли вести активный и здоровый образ жизни.

30. Хотя слабым звеном, как правило, по-прежнему являются механизмы осуществления, в этой области наметился определенный прогресс. Все больше примеров национальной правовой практики свидетельствуют о возможности защиты права на питание в судебном порядке¹⁴. Одним из приведенных ниже примеров, имеющих особое значение, являются решения Верховного суда Индии.

31. В апреле 2001 года правозащитная НПО "Союз народа за гражданские свободы" обратилась с жалобой в Верховный суд Индии, в которой она заявила, что ряд федеральных учреждений и местных административных органов штатов должны, среди прочего, нести ответственность за случаи массового недоедания среди населения, проживающего в соответствующих штатах¹⁵. В одном из своих промежуточных постановлений по данному делу Верховный суд подтвердил, что в тех случаях, когда люди не в состоянии получить достаточное питание самостоятельно, органы местного

¹³ Закон о правах человека от 21 мая 1999 года, № 30.

¹⁴ Ряд интересных случаев в судебной практике Южной Африки, Индии и Швейцарии описан в "Докладе Специального докладчика по вопросу о праве на питание", представленном в соответствии с резолюцией 2001/25 Комиссии по правам человека (E/CN.4/2002/58), пункты 53-58.

¹⁵ Writ Petition (Civil) No. 196 of 2001 (*People's Union of Civil Liberties v. Union of India and Ors.*).

управления обязаны проявить о них заботу и обеспечить, по крайней мере, чтобы они не испытывали недоедания, голода и не сталкивались с другими сопутствующими проблемами¹⁶.

I.2.2 Изменения на международном уровне

32. В Плане действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия главы государств и правительств взяли на себя обязательство активно сотрудничать друг с другом и с организациями системы Организации Объединенных Наций, финансовыми учреждениями, межправительственными и неправительственными организациями, а также с государственным и частным секторами по программам, направленным на достижение продовольственной безопасности для всех.

33. На международных встречах на высшем уровне и конференциях по вопросам развития, состоявшихся после Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, были подтверждены обязательства международного сообщества по достижению глобальных прав и целей. Эти обязательства были подтверждены на Саммите тысячелетия¹⁷ и включены в восемь целей тысячелетия в области развития (ЦТР), которые представляют собой новую глобальную программу развития. Первая цель подтверждает обязательство международного сообщества самое позднее к 2015 году сократить количество страдающих от голода людей до половины их уровня 1996 года.

34. В качестве последующих мер по итогам Саммита тысячелетия Генеральный секретарь издал План осуществления, содержащий комплексный и всеобъемлющий обзор вопросов, изложенных в Декларации и определяющий потенциальные стратегии для действий¹⁸. В Плане действий содержится конкретный призыв использовать при достижении ЦТР правозащитный подход.

35. На сегодняшний день Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ратифицировали около 145 стран, и ежегодно Комитет осуществляет контроль за прогрессом в деле реализации этих прав, включая право на питание, приблизительно в 12 странах. Важное значение имеет тот факт, что в последние годы он также приступил к мониторингу законодательства и политики в развивающихся странах, являющихся государствами - участниками Пакта, и сотрудничает с развивающимися

¹⁶ Постановление Верховного суда Индии от 23 июля 2001 года.

¹⁷ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года.

¹⁸ Резолюция 56/95 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 2001 года.

странами в целях полной реализации экономических, социальных и культурных прав, включая право на питание.

I.2.3 Уделение более пристального внимания правам человека в системе Организации Объединенных Наций

36. В программе реформ, подготовленной в 1997 году Генеральным секретарем, содержится призыв к интеграции прав человека во все мероприятия и программы Организации Объединенных Наций¹⁹. К настоящему времени ряд учреждений Организации Объединенных Наций сформулировали политику и разработали стратегии и методологии по включению прав человека в проводимые ими мероприятия и программы²⁰.

37. В соответствии с Программой реформ УВКПЧ постановило оказывать содействие этому направлению в деятельности по развитию Организации Объединенных Наций. В этой связи Управление повышает осведомленность о нормах и стандартах системы прав человека Организации Объединенных Наций среди учреждений по вопросам развития. Его активное участие в таких механизмах Организации Объединенных Наций по координации развития, как (бывший) Административный комитет по координации (АКК)²¹ и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООН ВР), привело к включению прав человека в Руководящие принципы по разработке общестрановой оценки (ОСО) и в Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), а также в публикацию Руководящих принципов по вопросам интеграции прав человека в деятельность резидентов-координаторов.

38. Кроме того, УВКПЧ установило отношения сотрудничества с такими программами, департаментами и учреждениями Организации Объединенных Наций, как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Департамент операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций (ДОПМ), Объединенная программа по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) и Программа Организации Объединенных Наций

¹⁹ "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформ", доклад Генерального секретаря, 14 июля 1997 года (A/51/950).

²⁰ Примерами являются: "Руководящие принципы Детского фонда Организации Объединенных Наций, касающиеся правозащитного подхода к составлению программ" (1998 год), и политика Фонда развития Организации Объединенных Наций о "Включении прав человека в устойчивое развитие людских ресурсов" (1997 год).

²¹ В настоящее время - Комитет высокого уровня по программам (КВУП).

в области народонаселения (ХАБИТАТ) посредством подписания меморандумов о взаимопонимании (МОВ) и разработки совместных программ. Целью таких программ является содействие уделению более пристального внимания правам человека в деятельности соответствующих департаментов или учреждений, а также сотрудничество в области эффективного осуществления прав человека.

39. Так, в частности, в 1997 году УВКПЧ и ФАО заключили МОВ для обеспечения эффективного осуществления права на питание²². ФАО предприняла ряд инициатив в этой связи, включая публикацию брошюры о праве на питание²³, составление сборника международных документов, касающихся права на питание²⁴, и создание вебсайта, посвященного исключительно праву на питание²⁵. В апреле 1999 года УВКПЧ организовало совещание межучрежденческого механизма по упорядочению политики в области питания Подкомитета по проблемам питания Административного комитета по координации (АКК/ППП)²⁶. В ходе этого совещания был проведен симпозиум, посвященный содержанию и политике правозащитного подхода к политике и программам в области продовольствия и питания. В своем программном выступлении Верховный комиссар по правам человека подчеркнула, что осуществление права на питание является неотъемлемой частью надлежащей экономической, экологической и социальной политики, ориентированной на искоренение нищеты и удовлетворение основных потребностей.

I.2.4 Роль гражданского общества

40. Достижения могли бы быть гораздо более скромными без реальной приверженности и горячей поддержки гражданского общества. Особого упоминания заслуживает составленный в 1997 году сообществом НПО в рамках деятельности, предпринятой после Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, Международный

²² Memorandum of Understanding between the High Commissioner for Human Rights and the Director-General of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, 29 May 1997.

²³ FAO, *The Rights to Food in Theory and Practice*, Rome, 1998.

²⁴ FAO, *Legislative Study No. 68*, Rome 1999.

²⁵ <http://www.fao.org/Legal/rtf-e.htm>.

²⁶ Двадцать шестая сессия АКК/ППП, 8-15 апреля 1999 года.

кодекс поведения в отношении права человека на достаточное питание²⁷. Этот Кодекс, разработанный под руководством таких организаций, как Международный институт Жака Маритена, Сеть первоочередной информации и мер в области продовольствия (ФИАН) и Всемирный альянс в интересах питания и прав человека (ВАППЧ), в настоящее время является важным справочным документом, оказавшим важное воздействие на работу международных организаций и НПО, действующих в области прав человека и продовольственной безопасности²⁸.

41. Ведущие деятели науки также оказали ценную помощь в разработке концептуального осмысления права на питание и поощрение его осуществления. Особое значение имели научно-исследовательские и просветительские виды деятельности Международного проекта по вопросу о праве на питание в процессе развития (МПППР)²⁹.

II. ЗАДАЧИ

42. Цель 7.4 Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия в значительной мере выполнена. В настоящее время необходима новая программа для преобразования правовых концепций и политических обязательств в действия, которые приведут к практическому прогрессу в области полной реализации права на питание. Основная задача состоит в том, чтобы освободить человечество от бедствий, связанных голодом. Сейчас эта цель находится в пределах достигаемости, поскольку в мире существует достаточно продовольственных ресурсов, для того чтобы накормить все население планеты. В настоящем разделе рассматриваются задачи, которые эта цель представляет для национальных и международного сообществ.

II.1 Национальное выполнение

43. Национальные стратегии, основанные на правозащитных принципах по обеспечению пищевой и продовольственной безопасности для всех, остаются скорее исключением, чем правилом. Государствам настоятельно рекомендуется пересмотреть свою политику в таких областях, как сельское хозяйство, питание, социальное развитие,

²⁷ Международный кодекс поведения в отношении права человека на достаточное питание, проект, одобренный Сетью первоочередной информации и мер в области продовольствия (ФИАН), Всемирным альянсом в интересах питания и прав человека (ВАППЧ) и Международным институтом Жака Маритена, сентябрь 1997 года.

²⁸ Кодекс поведения принят приблизительно 800 НПО.

²⁹ В 2000 году было установлено сотрудничество между двумя факультетами университета Осло и университетского колледжа Акерсхуса в Норвегии.

окружающая среда, торговля и международное развитие, с тем чтобы определить четкую политическую основу, способствующую ликвидации голода и реализации права на питание на национальном уровне. Государствам также предлагается расширить количество программ, направленных на выполнение стратегий в поддержку права на питание и на разработку новых программ, предназначенных для решения нерешенных аспектов проблемы голода.

44. Государствам предлагается руководствоваться Замечанием общего порядка № 12 при разработке своих национальных стратегий, которые должны твердо основываться на принципах отчетности, транспарентности, участия населения, децентрализации, законодательной правоспособности и независимости судебной власти. Государствам следует рассмотреть вопрос о целесообразности принятия базового закона в качестве стратегического инструмента. В нем должны быть определены цели и институциональные обязанности, а также содержаться расчет требуемых ресурсов. Ключевыми компонентами любой национальной стратегии должны стать поддающиеся проверке показатели, а также международный мониторинг и эффективные средства правовой защиты в отношении нарушений права на питание.

II.2 Международное выполнение

45. Несмотря на принятые Всемирной встречей на высшем уровне и Ассамблеей тысячелетия обязательства сократить посредством ЦТР количество голодных людей в мире до 400 млн. к 2015 году, современные данные показывают, что число людей, не получающих достаточного питания, сокращается в среднем такими темпами, которые гораздо ниже, чем 22 млн. в год, необходимые для достижения цели Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. Если такие низкие темпы сохранятся, то задача Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия будет достигнута лишь в 2030 году. Такое положение является неприемлемым в мире, обладающим достаточными ресурсами, для того чтобы обеспечить продовольствием все свое население. Ликвидация голода за счет полного осуществления права на питание должна занять центральное место в международной политике сотрудничества.

46. В этой связи УВКПЧ приветствует инициативу по увеличению количества государств-членов и организаций гражданского общества, принявших к исполнению добровольный кодекс поведения в отношении права на достаточное питание. Такой кодекс поможет определить существенные меры, благодаря которым право на питание станет реальностью и таким образом внесет свой вклад в его осуществление.

47. Центральную роль в реализации права на питание и ликвидации голода играет система международных прав человека. Ее необходимо еще более укрепить. Всем государствам следует ратифицировать Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и другие международные документы, касающиеся права на питание, а самим государствам-участникам следует пересмотреть и снять свои оговорки и выполнять заключительные замечания Комитета. УВКПЧ призывает государства-участники выполнить его предложения и рекомендации в их внутренних правовых системах. Оно также призывает государства продолжать свои усилия по разработке механизма, предлагающего международную защиту для конкретных жертв.

48. Хотя большинство учреждений Организации Объединенных Наций разрабатывает меры по интеграции в свою деятельность прав человека, политические последствия таких мер нуждаются в более ясном осознании. Необходимо разработать примеры наиболее оптимальной практики и уроков, извлеченных из поддержки успешных правозащитных подходов и программ. Следует прилагать более значительные усилия для разработки методологий, критериев, показателей, учебных модулей и систем отчетности, позволяющих тем, кто занимается практическими вопросами развития, осуществлять правозащитные подходы.

49. УВКПЧ отмечает влияние транснациональных корпораций на продовольственную безопасность, особенно в рамках международной торговли и инвестиций, и подчеркивает ответственность частного сектора за обеспечение такого положения, при котором компании должны, в частности, проводить деятельность, направленную на поощрение права на питание.

II.3 Научные исследования и разработка политики

II.3.1 Право на питание и право на развитие

50. В 1993 году Всемирная конференция по правам человека в Венской декларации и Программе действий признала, что демократия, развитие и уважение к правам человека и основным свободам являются взаимозависимыми и взаимоукрепляющими³⁰. Она также подтвердила право на развитие, установленное в Декларации о праве на развитие как универсальное и неотъемлемое право, составляющее неотъемлемую часть основных прав человека. Таким образом, человек занимает центральное место в процессе развития.

³⁰ A/CONF.157/23.

51. В своем третьем докладе независимый эксперт по праву на развитие г-н Сенгупта (Индия) подчеркнул, что право на питание, доступ к первичной медико-санитарной помощи и доступ к начальному образованию являются основополагающими для осуществления права на развитие и для сокращения масштабов нищеты³¹. Реализация таких основных прав, как право на питание, должна занимать центральное место в программе общего развития страны. Он предложил, чтобы на основе этой программы между соответствующей развивающейся страной и международным сообществом заключались договоры о развитии, устанавливающие взаимные обязательства в области осуществления права на развитие.

52. Исследование независимого эксперта имеет важное значение для разъяснения взаимосвязи между правом на питание и правом на развитие. Вместе с тем существует необходимость в дальнейшем анализе роли права на питание в обеспечении права на развитие.

II.3.2 Право на питание и стратегии сокращения масштабов нищеты

53. Нищета представляет собой многогранное явление, включающее в себя нарушение или даже отрицание большинства прав человека, и в том числе право на питание. Вместе с тем люди обрекаются на нищету и пребывают в нищете в результате нарушений прав человека. В настоящее время этот порочный круг получает все большее понимание. Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в Замечании общего порядка № 12: "проблема голода и недоедания коренится не в отсутствии продовольствия, а в отсутствии *доступа* широких слоев населения мира к имеющемуся продовольствию, что обусловлено, в частности, нищетой"³².

54. В последнее десятилетие цели сокращения масштабов нищеты и ликвидации голода порой вступали в противоречие с другими макроэкономическими целями. Права человека, включая право на питание, могут стать полезным функциональным механизмом для разработки и осуществления стратегий по сокращению нищеты. В настоящее время УВКПЧ разрабатывает руководящие принципы по интеграции прав человека, включая право на питание, в стратегии сокращения масштабов нищеты. К числу других инициатив относятся намеченный на июль 2002 года Социальный форум, который изучит взаимосвязь между сокращением масштабов нищеты и реализацией права на питание. В начале 2003 года состоится четвертое консультативное совещание по праву на питание,

³¹ E/CN.4/WG.18/2001/2.

³² Замечание общего порядка № 12, пункт 5.

которое сосредоточит свою деятельность на рассмотрении вопроса о реализации права на питание в качестве части стратегий и политики ликвидации нищеты.

II.3.3 Право на питание и гуманитарная помощь

55. Доступу миллионов людей во всем мире к продовольствию угрожают вооруженные конфликты и стихийные бедствия. В последние десятилетия в адрес международного сообщества все чаще поступают призывы предпринять действия в ответ на комплексные чрезвычайные ситуации, определяемые как гуманитарные кризисы, происходящие в отдельных странах или регионах и включающие в себя полный или значительный развал систем управления в результате внешних или внутренних конфликтов. В таких чрезвычайных ситуациях гуманитарная помощь зачастую является единственным способом обеспечения права на питание для групп населения, пострадавших в результате войн или стихийных бедствий.

56. В конфликтных ситуациях защита, предоставляемая правом в области прав человека, дополняется международным гуманитарным правом. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о праве на питание в своем последнем докладе Комиссии по правам человека, предстоит еще многое сделать для того, чтобы обеспечить соблюдение международного гуманитарного права и защиту от голода гражданского населения³³. В частности, важно изучить, каким образом принципы и нормы, регулирующие гуманитарную помощь, особенно продовольственную помощь, должны применяться с тем, чтобы обеспечивать согласованность и последовательность по отношению к нормам права о правах человека. Особое значение это приобретает в контексте современных конфликтов, которые более нельзя охарактеризовать в качестве межгосударственных конфликтов. Кроме того, для укрепления современных методов готовности к стихийным бедствиям и их профилактики должны быть разработаны правозащитные стратегии.

II.3.4 Право на питание и международная торговля

57. Связь между правом на питание и международной торговлей является очевидной в ряде областей и прежде всего в сельскохозяйственной торговле, не исключая торговые аспекты защиты интеллектуальной собственности. Сельскохозяйственная торговля таит в себе огромный потенциал для развития и продовольственной безопасности, прежде всего развивающихся стран. Вместе с тем развивающиеся страны по-прежнему испытывают трудности в получении доступа своей продукции на рынки государств - членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В то же время либерализация сельскохозяйственной торговли в развивающихся странах, особенно в

³³ "Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание", представленный в соответствии с резолюцией 2001/25 Комиссии по правам человека (E/CN.4/2002/58).

развивающихся странах, являющихся чистыми импортерами продовольствия, повысила уязвимость местных рынков к колебаниям международных цен и не смогла уделить достаточного внимания продовольственной безопасности таких малоимущих и уязвимых слоев, как обедневшие фермеры и сельскохозяйственные рабочие.

58. В своем докладе о глобализации, представленном Комиссии по правам человека в этом году, Верховный комиссар по правам человека предложила применять основанный на праве на питание подход к сельскохозяйственной торговле в рамках Соглашения ВТО по сельскому хозяйству³⁴. В докладе отмечается, что Соглашение по сельскому хозяйству является лишь первым шагом к расширению доступа на рынки развитых стран, но при этом приводится тот факт, что оно в недостаточной мере учитывает нужды бедных и уязвимых развивающихся стран или развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия. Основанный на праве на питание подход к Соглашению позволит подчеркнуть принцип прав человека, заключающийся в недискриминации, и, таким образом, будет способствовать принятию позитивных мер в интересах бедноты, допуская применение определенных специальных правил торговли для защиты уязвимых слоев населения.

59. В рекомендациях доклада подчеркивается необходимость в целенаправленной продовольственной помощи, важность оперативного обеспечения специального и дифференцированного режима для развивающихся стран, необходимость в большей открытости богатых стран для сельскохозяйственной продукции из развивающихся стран, а также необходимость оказания помощи развивающимся странам в ходе переговоров в рамках ВТО. В этой связи в докладе приветствуются обязательства, взятые на четвертой Конференции министров ВТО в Дохе, о значительном совершенствовании доступа к рынку и сокращении всех форм экспортных субсидий с целью их постепенной отмены, а также обязательство включить специальное и дифференцированное обращение в качестве неотъемлемой части норм и дисциплин Соглашения по сельскому хозяйству.

III. ВЫВОДЫ

60. Настоящий доклад показывает, что мандат, предоставленный Верховному комиссару в соответствии с целью 7.4 Плана действий, принятого в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, в значительной степени выполнен. Международные правовые рамки уважения, защиты и соблюдения права на питание обеспечиваются более эффективным образом. Прогресс в понимании права на питание и в уточнении его содержания стал возможным благодаря усилиям международной системы прав человека, правительств, организаций системы Организации Объединенных Наций и

³⁴ E/CN.4/2002/54.

НПО. Своим Замечанием общего порядка № 12 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам внес значительный вклад.

61. В настоящее время в мире меньше людей голодают, чем это было десятилетие тому назад. Вместе с тем современные данные свидетельствуют о том, что сокращение количества людей, страдающих от голода, замедлилось. Если такая тенденция сохранится, то для выполнения целей ЦТР и Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия потребуется на 15 лет больше, чем это было первоначально предусмотрено, и даже в этом случае более 400 млн. человек будут по-прежнему страдать от голода и недоедания. Это является неприемлемым ни с моральной, ни с правовой точек зрения.

62. Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия должна придать новый стимул международным действиям и позволить международному сообществу согласовать новые меры по выполнению права на достаточное питание. Важнейшими элементами этой многоцелевой стратегии по выполнению права на питание являются национальное осуществление права на питание, укрепление международной системы прав человека, активное участие гражданского общества и участие Организации Объединенных Наций в этой перспективной научно-исследовательской и практической программе.
