



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
21 October 2008  
Russian  
Original: English

---

**Шестьдесят третья сессия**

Пункт 64(b) повестки дня

**Поощрение и защита прав человека: вопросы  
прав человека, включая альтернативные подходы  
в деле содействия эффективному осуществлению  
прав человека и основных свобод**

### **Право на питание**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить членам Генеральной Ассамблеи промежуточный доклад о праве на питание Оливье де Шуттера, Специального докладчика по вопросу о праве на питание, представленный в соответствии с пунктом 33 резолюции 62/164 Генеральной Ассамблеи.

---

\* Переиздано по техническим причинам.



## Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание

### Резюме

В этом промежуточном докладе освещаются некоторые трудности, с которыми приходится сталкиваться в настоящее время в ходе осуществления права на достаточное питание, и представляются приоритетные задачи мандата нового Специального докладчика по вопросу о праве на питание. Специальный докладчик будет стремиться уделять равное внимание вопросу создания международной обстановки, которая позволила бы государствам разработать стратегии для осуществления права на питание, а также разработке таких стратегий на национальном уровне. В течение первого года своего мандата он намерен обратиться к международному аспекту своих полномочий, сосредоточив внимание на четырех вопросах: перспективы продовольственной помощи, влияние торговли сельскохозяйственными товарами на право на питание; влияние на сельское хозяйство защиты прав на интеллектуальную собственность; и влияние деятельности агропромышленного комплекса на право на питание. Он предполагает изучить эти вопросы в сотрудничестве с ВТО и с помощью различных консультаций по этим вопросам. Что касается национальных стратегий, которые государства должны вводить в целях обеспечения защиты и осуществления права на питание, то Специальный докладчик изучит институциональные инструменты, которые могли бы наилучшим образом способствовать решению этой задачи, и он уделит особое внимание правам человека, связанным с землепользованием, а также правам человека женщин.

### Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Подход, используемый в рамках мандата .....	5
III. Создание благоприятной международной обстановки .....	7
A. Международные обязательства государств .....	7
B. Вопросы, требующие дополнительного рассмотрения .....	9
IV. Национальные основы для осуществления права на питание .....	18
A. Институциональная составляющая .....	18
B. Права, связанные с землепользованием .....	19
C. Права женщин .....	21
V. Заключение .....	22

## I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о праве на питание был учрежден Комиссией по правам человека резолюцией 2000/10 от 17 апреля 2000 года. В сентябре 2007 года в резолюции 6/2 Совета по правам человека был пересмотрен и продлен на три года мандат Специального докладчика, от которого требовалось: а) содействие полному осуществлению права на питание и принятие мер на национальном, региональном и международном уровнях по реализации права каждого человека на достаточное питание и основополагающего права каждого человека быть свободным от голода, с тем чтобы иметь возможность в полной мере развивать и поддерживать свои физические и умственные способности; б) изучение путей и средств преодоления существующих и возникающих препятствий, стоящих на пути реализации права на питание; в) продолжение учета гендерных аспектов и возрастного фактора при выполнении мандата, принимая во внимание тот факт, что женщины и дети несоизмеримо больше страдают от голода, отсутствия продовольственной безопасности и нищеты; г) представление предложений, способствующих достижению цели № 1 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, состоящей в сокращении вдвое к 2015 году числа людей, страдающих от голода, а также реализации права на питание, в частности с учетом роли международной помощи и сотрудничества в активизации национальных мер по проведению в жизнь политики обеспечения устойчивой продовольственной безопасности; д) выработка рекомендаций относительно возможных мер по постепенному обеспечению полного осуществления права на питание, включая меры по содействию созданию условий, позволяющих всем избавиться от голода и как можно скорее осуществить в полной мере право на питание, с учетом уроков, извлеченных в процессе реализации национальных планов борьбы с голодом; е) проведение работы в тесном сотрудничестве со всеми государствами, межправительственными и неправительственными организациями, Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, а также другими заинтересованными сторонами, представляющими максимально широкий круг интересов и сфер практической деятельности, в рамках их соответствующих мандатов, с целью полного учета необходимости содействия эффективному осуществлению права на питание для всех, в том числе в ходе переговоров, ведущихся в различных сферах; и г) обеспечение дальнейшего участия в работе соответствующих международных конференций и мероприятий, призванных способствовать реализации права на питание и содействия их проведению.

2. 26 марта 2008 года Совет по правам человека назначил г-на Оливье де Шуттера (Бельгия) в качестве нового Специального докладчика по вопросу о праве на питание. Г-н де Шуттер приступил к своим обязанностям 1 мая 2008 года, сменив на этом посту г-на Жана Зиглера, который выполнял этот мандат на протяжении более шести лет. Новый Специальный докладчик пользуется этой возможностью, чтобы выразить свое глубокое уважение в связи с той важной работой, которую проделал г-н Жан Зиглер в деле содействия реализации права на питание и развития данного мандата.

3. Настоящий промежуточный доклад является первым докладом, который представляется Генеральной Ассамблее новым Специальным докладчиком в соответствии с резолюцией 62/164 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 6/2 Совета по правам человека. В нем предлагается первоначальное описание тех рамок, в которых Специальный докладчик намеревается осуществлять свой мандат. В нем объясняется, какие приоритетные задачи выбираются и почему.

4. При описании приоритетных вопросов данного мандата в настоящем докладе основное внимание уделяется структурным и долгосрочным аспектам права на достаточное питание. Целью доклада не является обсуждение текущего положения в области права на достаточное питание в мире. Как известно, в течение прошедшего года мир столкнулся с кардинальным увеличением цен на продовольствие на международных рынках. В течение первых трех месяцев 2008 года номинальные международные цены на все основные продовольственные товары достигли самого высокого почти за 50 лет уровня, а реальные цены оказались самыми высокими почти за 30 лет, в результате чего более чем в 40 странах возникла социальная напряженность. Именно в таком контексте, связанном с быстро растущими ценами, был назначен новый Специальный докладчик. Сразу же после получения своего мандата Специальный докладчик представил информационную записку<sup>1</sup>, касающуюся факторов, приведших к кризису. Он обратился к Совету по правам человека с просьбой созвать специальную сессию по проблеме мирового продовольственного кризиса. Это заседание состоялось 22 мая 2008 года (см. A/HRC/S-7/2). В результате Совет по правам человека попросил Специального докладчика представить доклад на девятой сессии Совета (8–26 сентября 2008 года; см. резолюцию S-7/1 и A/HRC/9/23), касающийся замечаний международного сообщества относительно глобального продовольственного кризиса. Чтобы минимизировать возможность дублирования, в данном докладе не обсуждаются эти непосредственные события, несмотря на их важность. Взамен в нем представлено мнение Специального докладчика относительно того, как необходимо осуществлять его мандат и какие проблемы следует решать. Специальный докладчик был бы крайне благодарен всем заинтересованным сторонам за любые отклики на эти предложения.

5. В соответствии с резолюцией 6/2 Совета по правам человека Специальный докладчик призывается в рамках выполнения своего мандата работать в тесном сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, включая негосударственных участников. На самых ранних этапах выполнения его мандата Специальному докладчику была предоставлена возможность более полно узнать об ожиданиях членов Совета по правам человека в связи с выполнением его мандата, чему способствовал обмен мнениями с Советом на седьмой специальной сессии, организованной в связи с мировым продовольственным кризисом (22 мая 2008 года); кроме того, на восьмой сессии Совета по правам человека, состоявшейся 6 июня 2008 года, Специальный докладчик выступил с докладом о своем участии в работе Конференции высокого уровня по вопросам всемирной продовольственной безопасности, состоявшейся в Риме 3–5 июня 2008 года, а также на девятой сессии Совета по правам человека.

6. Специальный докладчик также провел консультации со многими другими заинтересованными сторонами. Между 1 мая и 1 августа 2008 года Специальный докладчик встречался с представителями высокого уровня Всемирного банка и Всемирной торговой организации. Он обменивался мнениями не только с Управлением Верховного комиссара по правам человека, но также с Программой развития Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Управлением по координации гуманитарных вопросов, Секретариатом Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) и Целевой группой высокого уровня по всемирному продовольственному кризису. Он также контактировал с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (включая ее

<sup>1</sup> См. <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>.

подразделение по праву на питание, но не ограничиваясь им), Международным фондом сельскохозяйственного развития, Мировой продовольственной программой и Постоянным комитетом по проблемам питания. Он провел консультации с частным сектором, включая Альянс за зеленую революцию в Африке. Он также организовал ряд консультаций с неправительственными организациями и научными экспертами. На Специального докладчика большое впечатление произвела приверженность этих заинтересованных сторон делу осуществления права на питание, а также их большие ожидания в связи с предоставленным ему мандатом. Он благодарен всем, консультировавшим его, и надеется углубить эти консультации в следующем году.

## II. Подход, используемый в рамках мандата

7. Специальный докладчик полагает, что важнейшим первым шагом к осуществлению права на достаточное питание послужит достижение первой цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия. Международное сообщество должно сконцентрировать свое внимание на потребностях 900 млн. человек, страдающих от голода<sup>2</sup>. Будучи вполне очевидным, это требование резко контрастирует как с мнением, что проблему голода можно решить, просто повысив уровень сельскохозяйственного производства, так и с идеей, что этого можно достичь, борясь с нищетой в целом. Повышение уровня сельскохозяйственного производства само по себе может быть и важно, но оно не гарантирует, что в данном случае выиграют бедные, которые не могут приобрести пищу, или мелкие фермеры, которые не всегда имеют возможность вкладывать средства, необходимые для производства продуктов питания, либо не имеют доступа к кредитам, воде или адекватной инфраструктуре. Конечно, борьба с бедностью необыкновенно важна сама по себе, но она не обеспечивает пропорциональных выгод для голодающих. Это связано с тем, что голод является не только следствием, но и причиной нищеты<sup>3</sup>. Нищета связана со многими видами депривации, из которых недоедание только один из них, и поэтому борьба с нищетой вообще, если она будет направлена в первую очередь на другие ее аспекты, не всегда приведет к непосредственному и быстрому снижению недоедания.

8. Поэтому необходимо постоянно иметь сведения о том, кто голодает. Большинство голодающих людей в мире живут в сельских районах. Около половины из них живут в мелких фермерских хозяйствах. Ориентировочно две десятых из них являются безземельными. Вероятно, одну десятую составляют лица, занимающиеся скотоводством, рыбной ловлей и живущие за счет лесопользования. Остальные две десятые составляют городские бедные<sup>4</sup>. Необходимо направить усилия на эти группы. Кроме того, не следует отдавать приоритет интересам одной из этих категорий в ущерб другим (как, например, когда говорится о необходимости снижения цен на продовольствие на внутренних рынках, чтобы удовлетворить потребности городских бедных, хо-

<sup>2</sup> В 2005 году, по оценкам ФАО, 852 млн. человек, в основном в развивающихся странах, испытывают хроническое или острое недоедание. К затронутым регионам относятся Азия, в частности Индия (221 млн.) и Китай (142 млн.); страны Африки к югу от Сахары, где голодали 204 млн. (этот регион является единственным регионом в мире, где голод еще более усугубляется). По оценкам ФАО, число голодающих людей увеличилось приблизительно на 50 млн. в 2007 году в результате повышения цен на продовольствие.

<sup>3</sup> *The State of Food Insecurity in the World 2006* (Rome, FAO, 2006), p. 13.

<sup>4</sup> U.N. Millennium Project, *Halving Hunger: It Can Be Done: Summary Version* (New York, UNDP, 2005), pp. 4-6.

тя это оказывается разрушительным для сельскохозяйственных производителей), но вместо этого мы должны осознать необходимость развития защитных стратегий, которые бы могли одновременно удовлетворить потребности всех. Одним выстрелом двух зайцев не убьешь. Для удовлетворения потребностей разнообразных групп голодающих людей требуется не одна, а набор комплексных стратегий.

9. Право на достаточное питание осуществляется в том случае, когда каждый мужчина, женщина и ребенок, один или в сообществе с другими, постоянно имеет физический и экономический доступ к достаточному питанию и средства для его получения (см. E/C.12/1999/5, пункт 6). Это не значит, что его/ее кормят. Речь идет о гарантированном праве накормить себя, для чего требуется не только наличие продовольствия (чтобы производилось достаточное количество продовольствия для населения), но и его доступность, то есть, чтобы каждое домашнее хозяйство имело средства для собственного производства питания или обладало достаточной покупательной способностью для приобретения необходимых продуктов. Право на достаточное питание признается в ряде специальных документов, например в Конвенции о правах ребенка (статья 24, пункт 2(с), и статья 27, пункт 3), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 12, пункт 2) и Конвенции о правах инвалидов (статья 25(f) и статья 28, пункт 1), но наиболее четко, на более общем уровне, оно устанавливается в статье 25 Всеобщей декларации прав человека и в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Последний необходимо рассматривать с учетом толкования Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, приведенного в его заключительных замечаниях по докладам, представленным государствами – участницами Пакта, и в замечаниях общего характера, которые он принял в связи с правом на питание (Замечание общего характера № 12). Эти предписания также дополняются *Добровольными руководящими принципами в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в национальной продовольственной безопасности*, принятыми 187 государствами – участниками Генерального совета ФАО 23 ноября 2004 года. Эти Руководящие принципы представляют собой набор рекомендаций, которые приняли государства, чтобы содействовать осуществлению права человека на достаточное питание. В них приведены практические указания для государств в отношении того, чтобы наилучшим образом выполнить их обязательства в соответствии с международным правом для обеспечения права на достаточное питание и гарантирования свободы от голода.

10. Как признается в этих положениях и в обычном международном праве, право на питание налагает на все государства обязательства не только по отношению к лицам, проживающим на национальной территории, но и по отношению к населению других государств. Эти два вида обязательств дополняют один другого. Право на питание может быть осуществлено в полной мере только при согласованности национальных и международных обязательств: национальные усилия нередко оказывают лишь ограниченное воздействие в борьбе с недоеданием и в рамках обеспечения продовольственной безопасности, если международные действия, включая не только предоставление помощи в целях развития и сотрудничества, но также и создание торговых и инвестиционных режимов и принятие мер в связи с изменением климата на глобальном уровне, не будут способствовать осуществлению этих национальных усилий и их поощрению; и наоборот, эффективность любых усилий международного сообщества по содействию в решении этих задач будет зависеть от создания институциональных и правовых основ на национальном уровне, а также от стратегий, которые должны быть направлены на осуществление права на питание в соответствующей стране и иметь эффективный характер. В Международном пакте об эконо-

мических, социальных и культурных правах эта взаимозависимость международных и национальных обязательств в рамках осуществления права на питание четко отражена в положениях статей 22 и 23, которые устанавливают связь между трудностями, с которыми сталкиваются государства в реализации Пакта, и желательными международными мерами, которые могли бы помочь в такой реализации и в которых описаны возможные международные действия, предпринимаемые в целях обеспечения прав, предусмотренных Пактом.

### III. Создание благоприятной международной обстановки

#### A. Международные обязательства государств

11. В статье 11(2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах указана необходимость учитывать "проблемы стран как импортирующих, так и экспортирующих, пищевые продукты", и она возлагает на государства обязательство "обеспечивать справедливое распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями". Эти положения сами по себе подтверждают, что государства имеют "международные" обязательства, выходящие за пределы их национальной территории, в дополнение к обязательствам каждого государства перед собственным населением. Действительно, по общему международному публичному праву государства не могут не учитывать последствия действий, которые осуществляются в соответствии с их юрисдикцией, для территории других государств<sup>5</sup>. В связи с этим требованием Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что государства, являющиеся сторонами Пакта, должны предпринимать шаги в целях уважения права на питание в других странах, защищать это право, облегчать доступ к продовольствию и оказывать – в тех случаях, когда это требуется, – необходимую помощь, что они должны обеспечивать, чтобы в заключаемых ими международных соглашениях праву на достаточное питание уделялось должное внимание и рассмотреть возможность разработки с этой целью дополнительных международных правовых документов (см. E/C.12/1999/5, пункт 36, E/CN.4/2003/47 и A/HRC/4/WG.2/2)<sup>6</sup>. Совет по правам человека считает, что все государства должны прилагать все усилия для обеспечения того, чтобы их международные стратегии политического и экономического характера, включая международные торговые соглашения, не сказывались отрицательно на осуществлении права на питание в других странах.

12. Ссылка в статье 23 Пакта на различные формы международных мер, которые могут быть приняты для обеспечения прав, установленных в Пакте, с очевидностью подразумевает, что для выполнения своих международных обязательств государства должны не только воздерживаться от действий, которые могут отрицательно сказаться на праве на питание в других странах. От них также может потребоваться приня-

<sup>5</sup> См. *Trail Smelter case (United States of America vs. Canada)*, *United Nations Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, p. 1905, and *Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland vs. Albania)*, *Judgement of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949*, p. 4 at p. 18.

<sup>6</sup> См. также Margot E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2007) and Margot E. Salomon, Arne Tostensen and Wouter Vandenhoe (eds.), *Casting the Net Wider: Human Rights Development and New Duty – Bearers* (Mortsel, Belgium, Intersentia, 2007).

тие позитивных мер в целях защиты и реализации права на питание за границей. Как указывается в ссылке в статье 23 Пакта, ссылающейся на заключение конвенций, эти международные обязательства могут потребовать не только односторонних действий, но и международного сотрудничества, то есть обеспечения общественного продукта на глобальном уровне. В конечном счете цель должна состоять в установлении социального и международного порядка, в соответствии с которым права и свободы, определенные во Всемирной декларации прав человека, могут быть полностью реализованы – это то, на что, по условиям статьи 28 Всеобщей декларации, имеет право каждый человек. В принципе для выполнения государством своих международных обязательств путем обеспечения международного содействия и сотрудничества, включая предоставление помощи, необходимо согласие получающего государства. Это следует не только из ссылки на "свободное согласие" во втором предложении статьи 11(1) Пакта, но также из принципа исключительного права государств на свою территорию (см., например, Устав Организации Объединенных Наций, статья 2, пункт 4)<sup>7</sup>. Единственное исключение из этого принципа возникает, когда нежелание соответствующего государства принять помощь может привести к нарушению права на питание его собственного населения, является достаточно серьезным и масштабным, чтобы оправдать возложенную на международное сообщество ответственность по защите населения.

13. Существует и другая ловушка, которую следует обходить при разъяснении объема международных обязательств по статье 11 Пакта. Назовем это парадоксом нескольких участников: чем больше число государств, внесших свой вклад в создание ситуации, приводящей к нарушению права на питание, тем труднее возложить ответственность на каждое из этих государств за создание такой ситуации. Данный парадокс особенно ярко проявляется, когда международное сотрудничество приводит к учреждению международных организаций, которым передается право на принятие решений, но которые не считаются наследующими изначально существующие обязательства в области прав человека входящих в их состав государств, поскольку они являются сами по себе юридическими лицами с правами и обязанностями, определенными независимо от этих государств. Как минимум, государства должны тщательно оценить влияние любого такого соглашения на право на питание, чтобы быть уверенными, что они не обходят свои обязательства по обеспечению этого права в связи с предоставлением международной организации полномочий в отношении этих обязательств, которые эта организация осуществляет таким образом, что это приводит к отказу в осуществлении права на питание, что в случае прямого применения к государству составило бы нарушение таких прав человека (см. A/61/10, пункт 90, статья 28 проекта статей об ответственности международных организаций). Конечно, это не должно ущемлять обязательства самой международной организации, которая, являясь субъектом международного права, остается связанной общими нормами международного права в соответствии со своими учредительными документами или по любым международным соглашениям, в которых она выступает в качестве стороны<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> См. также *Island of Palmas Case (Netherlands v. United States of America)*, Award of 4 April 1928, United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, 1928, pp. 829-871, at p. 838; и статья 2(4) Устава Организации Объединенных Наций.

<sup>8</sup> *Толкование Соглашения от 25 марта 1951 года между ВОЗ и Египтом*, Консультативное заключение, I.C.J. Reports 1980, para 37. Данный вопрос в контексте права на питание см. Smita Narula, 'The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law', *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, 2006, p. 691.

14. Право на достаточное питание не относится к тем правам, которые каждое государство может обеспечить в одиночку. Все государства имеют основанную на международном праве общую ответственность, состоящую в обеспечении того, чтобы международная обстановка, в которой действует государство, побуждала его соблюдать, защищать и реализовывать право на питание для своего населения. В первый год выполнения своего мандата Специальный докладчик намерен содействовать государствам в понимании ими объема их обязательств в этой области путем концентрации внимания на четырех областях, которые он считает особенно значимыми в нынешней ситуации.

## **В. Вопросы, требующие дополнительного рассмотрения**

### **1. Продовольственная помощь**

15. В 2008–2009 годах будут вновь проведены переговоры по ряду документов, касающихся права на питание. Кроме того, ответные меры в связи с резким ростом цен на продовольствие высветили трудности, возникающие при попытке совместить чрезвычайные ответные меры с необходимостью способствовать развитию в стране продовольственного рынка и продовольственной безопасности в принимающих продовольственную помощь странах. Имеется всеобщее согласие по поводу перехода от помощи в натуральном виде к помощи посредством перевода денежных средств, которые позволили бы осуществлять поставки с местного или регионального рынка, а также по поводу важности предоставления продовольственной помощи в соответствии с четкой стратегией выхода из создавшейся ситуации, чтобы избежать зависимости. Одновременно, поскольку международные организации типа Всемирной продовольственной программы (ВПП) не являются надежными покупателями на многих рынках, их возможности внести свой вклад в развитие рынка остаются ограниченными, и в ряде случаев роль ВПП на таких местных рынках столь значительна, что они просто не могут уйти с рынка, не повлияв при этом на крупных торговцев и на способность экспортного сектора осуществлять дальнейшее развитие; кроме того, в стратегиях по обеспечению поставок, которые применяют такие организации, как ВПП, следует соблюсти баланс между необходимостью поддерживать мелкие фермерские хозяйства и затратами в связи с контролированием большого числа контрактов, каждый из которых имеет ограниченную стоимость (см. WFP/EB.1/2006/5-C). Таковы некоторые трудности, возникающие в рамках подхода на основе "Закупки ради прогресса" (P4P), который направлен на оптимизацию влияния осуществляемых ВПП местных закупок продовольствия (600 млн. долл. США в 2007 году). Другие вопросы касаются необходимости глобального продовольственного фонда для удовлетворения потребностей, которые могут возникнуть в чрезвычайной ситуации, без создания дополнительной напряженности для рынка; управления двусторонней продовольственной помощью и осуществления последующих действий по итогам Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи в части, касающейся продовольствия, и в аспекте того, как официальная помощь в целях развития может содействовать осуществлению права на питание. Для информирования о своей работе по этим вопросам Специальный докладчик проведет консультацию в Оттаве 6 ноября 2008 года в сотрудничестве с организацией "Права и демократия" и с Канадским банком продовольственного зерна. В рамках этой консультации основное внимание будет уделено будущему Конвенции по оказанию продовольственной помощи и реализации Руководящего указа-

ния 15 Руководящих указаний ФАО по праву на питание. Ожидается, что выводы будут представлены в докладе Специального докладчика на десятой сессии Совета по правам человека (март 2009 года).

## 2. Либерализация торговли в сельском хозяйстве и право на питание

16. В июне 2008 года Специальный докладчик посетил Всемирную организацию торговли. Он хотел бы особенно поблагодарить г-на Паскаля Лами, Генерального директора ВТО, и Секретариат ВТО за их стремление содействовать этому посещению, обеспечив свое всестороннее сотрудничество. Данное посещение было подготовлено с помощью двух совещаний экспертов. Одно из этих совещаний, состоявшееся при участии Университета Париж-1 Патеон-Сорбонна, состоялось в Париже 16–17 июня 2008 года. Вторая консультация была проведена с неправительственной организацией "3D" в Женеве 19 июня 2008 года и была посвящена вопросу прав на интеллектуальную собственность в системе продовольственного снабжения. Специальный докладчик собирается участвовать в двусторонних консультациях вместе с другими заинтересованными сторонами, в частности с представителями государств – послами в ВТО, перед окончательной подготовкой своего доклада для его представления на десятой сессии Совета по правам человека.

17. Основой для посещения ВТО стала проделанная ранее работа в целях выяснения воздействия либерализации торговли, в частности посредством соглашений ВТО, на право на питание (см., например, E/CN.4/2002/54). Цель данного посещения состоит в изучении связи между обязательствами государств в области права на достаточное питание и режимом, устанавливаемым в соответствии с соглашениями ВТО, в частности с Соглашением по сельскому хозяйству, а также и с Соглашением по связанным с торговлей правам на интеллектуальную собственность и с Генеральным соглашением по торговле услугами. Задача состоит не только в совмещении различных наборов обязательств, чтобы выявить возможные несогласованности, но и в исследовании более важного вопроса о том, не может ли снижение барьеров в торговле сельскохозяйственными продуктами ограничить возможности государства в области защиты права на питание, либо поскольку это создает угрозу для выживания его сельскохозяйственных производителей (особенно это касается стран – чистых импортеров продовольствия), либо поскольку часть его населения не будет обладать покупательной способностью, требующейся для приобретения достаточного количества продуктов питания в результате инфляционного влияния процесса открытия национального рынка для экспорта (для стран – чистых экспортеров продовольствия). На этой ранней стадии своих исследований данных вопросов Специальный докладчик ограничится освещением вопросов, которые, по его мнению, заслуживают особого внимания в его докладе, и возникающих методологических проблем.

18. Сравнительно небольшая часть, по оценкам 15 процентов производимого в мире продовольствия, задействована в международной торговле. Это 6,5 процента риса, 12 процентов кукурузы, 18 процентов пшеницы и 35 процентов сои<sup>9</sup>. Тем не менее устанавливаемые на международных рынках цены оказывают важное влияние на возможность нормального существования фермеров во всем мире, поскольку в результате либерализации торговли проявляется тенденция к сближению внутренних и мировых цен, например, за счет того, что импортируемые товары конкурируют с товарами внутреннего производства на местных рынках. Эти цены имеют давнюю тен-

<sup>9</sup> M. Ataman Aksoy and John C. Beghin (eds.), *Global Agricultural Trade and Developing The World Bank, Global Agricultural Trade and Developing Countries*, Washington, D.C., 2005, at 177-9.

денцию к снижению, особенно с 1979 года, поскольку они соответствуют предельным издержкам производства, которые определяются стоимостью производства единицы продукции высоко конкурентоспособных, крупных сельскохозяйственных производителей в таких странах, как Аргентина, Бразилия, Индия и Южная Африка. В этих странах удельная стоимость низка за счет подходящих экологических условий для крупномасштабного, капиталоемкого экстенсивного сельскохозяйственного производства, поддерживаемого существенными предварительными инвестициями, при том что заработная плата ниже, чем в промышленно развитых странах, которые придерживаются подобной модели развития сельского хозяйства. В последних менее эффективные сельскохозяйственные производители могут конкурировать на международном рынке только при получении больших государственных субсидий, как это происходит в Европейском союзе и в Соединенных Штатах. В отличие от этого, сельское хозяйство в регионах с недостаточными инвестициями или там, где нет возможности оказывать поддержку фермерам, например, в странах Африки к югу от Сахары (в которых производительность одного активно используемого рабочего составляет лишь небольшую часть от этой величины в Европе и Соединенных Штатах), несет тяжелые потери, а в некоторых случаях и разрушается вследствие такой международной конкуренции. Вопрос состоит в том, обязательно ли либерализация сельскохозяйственного производства как таковая ведет к подобным неудачам в связи с существенным различием в производительности (и, следовательно, в конкурентоспособности) между производителями из разных регионов; и можно ли представить себе систему многосторонней торговли в сельском хозяйстве, которая позволит пожинать плоды успешной торговли, не оказывая разрушительного воздействия, которое наблюдалось в прошлом. Либерализация торговли не является самоцелью. Как подтверждается в преамбуле к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации, а также в преамбуле к Соглашению по сельскому хозяйству, это только средство достижения устойчивого развития и продовольственной безопасности, а также повышения уровня жизни.

19. Либерализация торговли обещает создание стимулов для производителей из разных стран государств, чтобы они могли специализироваться на продукции или услугах, в которых они обладают сравнительными преимуществами, и это должно обеспечить выгоды всем партнерам по торговле, поскольку ведет к росту эффективности в каждой стране и к увеличению общего уровня мирового производства. В развитие классической статической теории сравнительного преимущества можно предположить, что это приведет к экономическому росту и ликвидации бедности. Одновременно предполагается, что в соответствующей стране имеется частный сектор, достаточно надежный и достаточно гибкий, чтобы реагировать на ценовые сигналы рынка, и что экономический рост приведет к ликвидации бедности за счет эффекта постепенного стимулирования, хотя автоматическое проявление такого эффекта вызывает споры среди экономистов. Однако с точки зрения права на питание имеет значение не только тот факт, что больше производится и продается, или то, что либерализация торговли ведет к экономическому росту. Центральными, скорее, оказываются два других вопроса. Во-первых, в плане прав человека возникает вопрос, кто проигрывает, когда страны специализируются на товарах, для производства которых они обладают сравнительными преимуществами, в результате снижения торговых барьеров, и можно ли избежать таких потерь при другой национальной и международной политике. Если экономические аргументы в пользу либерализации торговли опираются на долгосрочные и агрегированные (на страновом уровне) результаты, то для фактора прав человека прежде всего важны непосредственные последствия и секторальные воздействия внутри каждой страны: при подходе, основанном на праве на питание, необходимо более конкретно ставить вопрос, улучшится или ухудшится ситуация с голодом или недоеданием в соответствующей стране в результате сниже-

ния торговых барьеров. В связи с этим следует иметь в виду пути развития глобальных сетей снабжения, создающихся в продовольственном секторе: хотя упрощение доступа к глобальным рынкам может стать мощным стимулом в отношении производства и инвестирования для некоторых категорий фермеров, поскольку будет вознаграждено любое достигнутое ими повышение продуктивности, но одновременно оно может отсечь тех, у кого нет достаточных средств для проведения необходимых инвестиций, и увеличить их зависимость от крупных переработчиков продовольствия и розничных торговцев, нередко иностранных, с которыми они вряд ли смогут торговаться на равных. Крупные агропромышленные производители, которые получают выгоды от глобальных сетей снабжения, часто производят на экспорт зерно за счет использования монокультуры. Крупномасштабная экономика, которая приносит плоды в рамках такого подхода, недоступна для маргинализированных мелких производителей, которые наталкиваются на препятствия при попытке интеграции в глобальные сети снабжения. Кроме того, поддержка, которую оказывают своим сельскохозяйственным производителям промышленные страны, в сочетании с отсутствием тарифных защитных барьеров в развивающихся странах оказывает существенное неблагоприятное воздействие на производителей из развивающихся стран, особенно в связи с тем, что это привело к росту импорта, от которого они оказались недостаточно защищены<sup>10</sup>. Совершенно не приведя к устранению таких перекосов, возникающих за счет внутренней поддержки или экспортных субсидий, осуществляемых промышленно развитыми странами для своих производителей, Соглашение по сельскому хозяйству в большей мере способствовало их сохранению. Это лишило производителей из развивающихся стран, не имеющих такого уровня поддержки, преимуществ свободной торговли, в которой отсутствуют какие-либо перекосы. Это также затрудняло для таких производителей возможность оставаться конкурентоспособными на их собственном внутреннем рынке, поскольку цены, которые они смогли получить на свою продукцию, оказались недостаточными, что заставило их влезть в долги, способствуя исходу населения из сельских районов.

20. Во-вторых, рассмотрение вопросов сквозь призму прав человека позволяет выявить риски для стран, которые оказываются ограниченными производством определенных товаров, в котором они добились сравнительных преимуществ. Эти сравнительные преимущества часто бывают искусственно созданными, нередко являясь не просто результатом естественного вклада в какие-либо факторы производства, но следствием специальных государственных стратегий или порядка, на основе которого соответствующие торговые партнеры добиваются экономии от масштаба в определенных областях производства. Хотя то, что производят страны, зависит от естественных факторов, но их конкурентоспособность в производстве сельскохозяйственной продукции также в значительной степени зависит от политического выбора и стратегий: сколько инвестируется в сельскую инфраструктуру, в орошение или в расширение доступа к микрокредитам, либо насколько существенна поддержка, оказываемая фермерам в целях компенсации недостаточно выгодных цен. Акцент на относительные преимущества не должен быть предлогом, чтобы ограничивать разви-

<sup>10</sup> См. общие подходы Food and Agriculture Organisation of the United Nations, *Some Trade Policy Issues Relating to Trends in Agricultural Imports in the Context of Food Security*, Committee on Commodity Problems, Rome, FAO, 2003; and FAO, *Import Surge Project Working Paper No. 7: Extent and Impact of Food Import Surges in Developing Countries: An Analytical Approach and Research Methodology for Country Case Studies*, Rome, 2005. Самые недавние примеры, основанные отчасти на исследованиях ФАО, см. в Armin Paasch (ed), *Trade Policies and Hunger: the impact of trade liberalisation on the Right to Food of rice farming communities in Ghana, Honduras and Indonesia* (Geneva, Ecumenical Advocacy Alliance, 2007).

вающиеся страны в их развитии, в том числе и в сельскохозяйственном секторе, все более склоняясь к экспорту товаров с большей добавленной стоимостью, например продуктов переработки продовольственного сырья<sup>11</sup>.

21. Оба эти соображения ведут в одном направлении. Международная торговля сельскохозяйственными продуктами может дать большие выгоды для некоторых, наиболее конкурентоспособных, с учетом получаемой ими государственной поддержки и типа окружающей среды, в которой они действуют. Но это может содействовать осуществлению права на питание для всех только при выполнении двух условий. Во-первых, правительства должны придерживаться гибкой политики, которая позволила бы одновременно защищать своих сельскохозяйственных производителей, чьему благополучию могут угрожать рост импорта или сдерживаемые цены, и обеспечивала бы достаточную степень многообразия в различных видах производства. Во-вторых, мелкие фермерские хозяйства из развивающихся стран, в которых сосредоточена большая часть страдающих от голода людей всего мира, не должны быть маргинализированы в результате развития глобальных сетей снабжения, и их необходимо более активно интегрировать в эти сети (обеспечивая им средства для получения выгод от снижения торговых барьеров), либо дать им возможность процветать, опираясь на местные и региональные рынки, которые должны быть изолированы от разрушающего влияния глобальной либерализации торговли. Больше чем любой другой производственный сектор, сельское хозяйство служит источником пропитания, а также средством выживания бедных во всем мире. Поэтому оно должно занимать особое положение в мировой системе торговли.

22. Возможность выполнения этих условий зависит не только от режима, определяемого соглашениями ВТО, но и от других международных режимов и проводимой на национальном уровне политики. Основная трудность связана с тем, что воздействие соглашений ВТО нельзя рассматривать без учета сделанного в других местах политического выбора. В готовящемся докладе определенное внимание будет уделено не только вопросам доступа к рынкам, поддержки внутренним производителям и экспортных субсидий в соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству, но и защитным оговоркам, таким как специальная защитная оговорка, доступная для развивающихся стран, на которые распространяется тарификация<sup>12</sup> (статья 5 Соглашения по сельскому хозяйству) или Решение о мерах, касающихся возможных отрицательных последствий программы реформ для наименее развитых и развивающихся стран, выступающих чистыми импортерами продовольствия (Марракешское решение). Это последнее решение вводит механизмы реагирования, касающиеся влияния либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией на готовность обеспечения "достаточного" уровня импорта основных продовольственных товаров из внешних источников "по разумным ценам и на разумных условиях"; в докладе будет изучено, позволяет ли Марракешское решение государствам защитить право на достаточное питание для своего населения, в частности, как компонент права на достаточный жизненный уровень для своих мелких сельскохозяйственных производителей. Необходимо также обратить внимание на выполнение Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер, чтобы оценить, может ли выполнение этого соглашения создать непропорционально большие трудности для доступа сельскохозяйственных производителей из развивающихся стран, в частности мелких фермерских

<sup>11</sup> См. Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective* (London, Anthem Press, 2002).

<sup>12</sup> Procedures relating to agricultural market-access provision in the Agreement on Agriculture under which all non-tariff measures are converted into tariffs.

хозяйств, на рынки промышленно развитых стран; и если да, то как можно преодолеть эти затруднения, учитывая в связи с этим важный вклад Фонда для разработки стандартов и развития торговли, учрежденного в сентябре 2002 года. Наконец, в докладе будет проведен анализ влияния Генерального соглашения по торговле услугами, в частности, на мелких фермеров в развивающихся странах, сталкивающихся на своих внутренних рынках с конкуренцией глобальных компаний розничной торговли.

23. Однако весьма важно отметить, что и торговая политика, проводимая тем или иным государством, и его экономическая, социальная и налоговая политика, от которых в большой степени будут зависеть последствия международной торговли, не следуют из самих соглашений ВТО, хотя они и устанавливают концептуальные рамки для его членов. Скорее эта политика является следствием выбора, сделанного правительствами заинтересованных стран, исходя из национальных соображений, или продиктованного им как условия получения кредита от международных финансовых учреждений<sup>13</sup>, либо как часть торговых соглашений, заключенных на двустороннем или региональном уровне; и она зависит от доступных правительствам бюджетных средств для финансирования такой политики, включая инвестиции в сельское хозяйство и в сельскую инфраструктуру. Едва ли можно отделить влияние требований ВТО от других воздействий (или ограничений) на политику правительства. В готовящемся докладе будут предприняты попытки дать указания государствам в отношении того, каким образом они могли бы получить максимальные выгоды от существующей структуры и обеспечить, чтобы последующие шаги в направлении либерализации торговли не оказали отрицательного влияния касательно права на достаточное питание, и взамен послужили бы вкладом в осуществление этого права. В конечном счете отстаивание права на достаточное питание входит в обязанности государств, которые должны по международному праву учитывать это право при заключении и выполнении торговых соглашений. Специальный докладчик может внести свой вклад в этот вопрос, высветив риски, которые сопровождают либерализацию торговли, и предложив возможные решения. Но осуществимость права на питание зависит не только от соглашений ВТО, а от совместного действия этих соглашений и внутренней политики заинтересованных государств.

### **3. Права интеллектуальной собственности в рамках продовольственной системы**

24. Вопрос включения прав интеллектуальной собственности в рамках ВТО заслуживает отдельного замечания (см. также E/CN.4/Sub.2/2001/13). Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС) требует от членов ВТО принятия минимальных с широким спектром действия стандартов по защите интеллектуальной собственности в ряде областей, включая защиту авторских прав, товарных знаков, патентов и различных видов растений. Все это будет иметь значительные последствия для всей продовольственной системы. В частности, ТАПИС требует патентной защиты для всех изобретений в течение как минимум 20 лет для продуктов и технологических процессов почти во всех областях технологии. Защита растений и животных (кроме микроорганизмов), а также биологических, по существу, способов выращивания растений или животных (кроме микробиологических процессов) не обязательна. Однако члены ВТО должны предусматривать защиту таких

<sup>13</sup> По некоторым оценкам, более чем 80-процентная доля случаев снижения тарифов, разрешенных развивающимися государствами для сельскохозяйственных продуктов, явилась следствием конкретных требований международных финансовых учреждений.

видов растений "либо с помощью патентов, либо с помощью эффективной системы "sui generis", либо с помощью их сочетания" (статья 27(3)(b)).

25. В связи с этим возникает ряд вопросов. Результатом усиления защиты прав интеллектуальной собственности на глобальном уровне, если это действительно распространяется на виды растений и семена, будут усиление контроля корпораций, заявляющих эти права в глобальной продовольственной системе<sup>14</sup>, и повышение цен на поставки для фермеров, использующих защищенные сорта растений<sup>15</sup>. Распространение системы патентов на сорта растений, в частности, ускорит "укрепление по вертикали" сетей производства продовольствия, поскольку сельскохозяйственные производители станут зависимыми от цен, устанавливаемых компаниями за семена, на которые они имеют патенты, и будут лишены традиционного права продажи и обмена семян между собой, а также сохранения части своего урожая, чтобы иметь семена для следующего посевного сезона, – либо в результате патентной защиты<sup>16</sup>, либо путем применения "соглашений об использовании технологий" с продающими семена компаниями. Это также приведет к снижению биологического разнообразия, поскольку патенты выдаются на устойчивые или фиксированные сорта, которые хотя и обещают более высокие урожаи, но способствуют монокультурным формам ведения сельского хозяйства.

26. Вопрос о жизнеспособности варианта системы "sui generis" остается открытым, поскольку точное содержание этих требований является все еще предметом спора. Иногда приводились доводы, что для выполнения этих требований члены ВТО должны привести национальное законодательство в соответствие с Международной конвенцией по охране селекционных достижений (Конвенция УПОВ редакции 1991 года), которая предназначена для предоставления и защиты прав селекционеров в порядке, обеспечивающем существенно более высокую степень защиты, чем в прежних редакциях Конвенции, и делает незаконной продажу и обмен семенами защищенных сортов. С другой стороны, в ряде стран, в частности из группы африканских стран – членов ВТО, хотя многие и не принимают системы "sui generis" в своем внутреннем законодательстве, придерживаются взгляда, что Соглашение ТАПИС должно быть согласовано с требованиями продовольственной безопасности и, таким образом, с давно установившимися практическими положениями о сохранении, совместном использовании и пересадке семян, а также со столь же традиционными приемами местных фермерских сообществ для сбережения и рационального использования биологического разнообразия, включая применение селекции и скрещивания сортов растений<sup>17</sup>.

27. На практике на ряд развивающихся стран было оказано давление с целью принятия ими национального законодательства, совместимого с Конвенцией УПОВ 1991 года, в частности, путем указания положений Конвенции как составного эле-

<sup>14</sup> Эти владельцы патентов представляют, в основном, промышленно развитые страны. По оценкам ПРООН (*Доклад о развитии человека за 1999 год*), промышленно развитые страны владеют 97 процентами всех патентов в мире.

<sup>15</sup> Geoff Tansey and Tasmin Rajotte (eds.), *The Future Control of Food: a Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security* (London, Earthscan, 2008).

<sup>16</sup> См., например, *Monsanto Canada Inc. v. Schmeiser* [2004] 1 S.C.R. 902.

<sup>17</sup> Различные положения см. World Trade Organization Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights document IP/C/W/370/Rev.1.

мента в заключенных ими торговых соглашениях<sup>18</sup> или же в результате давления на них за счет предоставляемого им "технического содействия". Этим странам не разрешалось использовать гибкость системы "sui generis" для содействия продовольственной безопасности путем облегчения доступа к генетическим ресурсам для сельского хозяйства, например, с помощью режима "доступа и совместного использования выгод"<sup>19</sup>. Одновременно были разработаны инициативы для противодействия этой тенденции. Африканский союз (ранее Организация африканского единства) разработал типовой закон, направленный на создание баланса между защитой селекционеров и сохранением прав местных фермеров в интересах рационального использования биологического разнообразия<sup>20</sup>. В Международном договоре о генетических ресурсах растений для производства продуктов питания и ведения сельского хозяйства, который был принят Конференцией ФАО в ноябре 2001 года и действует с 29 июня 2004 года участниками которого являются 119 государств, делаются попытки создать многостороннюю систему в целях как облегчения доступа к генетическим ресурсам растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, так и совместного использования выгод справедливым и равноправным образом. Это многообещающая и уникальная система управления, предназначенная для всеобщего достояния и направленная на обеспечение продовольственной безопасности. Однако она распространяется только на перечисленные в Приложении I генетические ресурсы растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, которые находятся под управлением и контролем государств-участников и являются общественным достоянием (статья 11.2), хотя государства должны "принять надлежащие меры для поощрения физических и юридических лиц, находящихся под их юрисдикцией, которые владеют генетическими ресурсами растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, перечисленными в Приложении I, к включению таких генетических ресурсов растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства в Многостороннюю систему" (статья 11.3). Несмотря на сделанный акцент в отношении свободного распространения зародышевой плазмы ("свободный доступ"), в документе допускаются права интеллектуальной собственности для всех тех ресурсов, которые не находятся "в той форме, в которой они были" (статья 12.3), чтобы селекционерам растений можно было предоставить права на сорта растений, разработанные из генетического материала, который был получен от многостороннего сообщества. Поэтому такая мера дает мало пользы при возмещении убытка на приватизацию, с помощью защиты интеллектуальной собственности, используемых в сельском хозяйстве генетических ресурсов. К тому же государства неравномерно реализуют положения о правах фермеров.

28. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах признает права каждого на "пользование результатами научного прогресса и их практического применения" (статья 15(1)(b)). Хотя Пакт также гарантирует права каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является, эти права человека дают выгоды только физическим, но не юридическим лицам. В дополнение к этому, Комитет по эконо-

<sup>18</sup> См. [http://www.grain.org/rights\\_Files/TRIPS-plus-March-2008.pdf](http://www.grain.org/rights_Files/TRIPS-plus-March-2008.pdf), and the free trade agreement between the United States of America and Chile, article 17.1, para. 3.

<sup>19</sup> См. Philippe Cullet, "International property rights and food security in the South", *Journal of World Intellectual Property*, vol. 7, No. 3 (2004), p. 261; and *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy* (London, Commission on Intellectual Property Rights, 2002), chap. 3.

<sup>20</sup> [http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/HRST/biosafety/AU\\_Biosafety\\_I.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/HRST/biosafety/AU_Biosafety_I.htm).

мическим, социальным и культурным правам придерживается точки зрения, что "не следует отдавать необоснованного предпочтения частным интересам авторов", и необходимо должным образом учитывать интересы общества, связанные с наличием широкого доступа к их трудам [...]. В конечном счете интеллектуальная собственность представляет собой социальный продукт и имеет социальную функцию. Тем самым государства-участники обязаны не допускать чрезмерно высоких расходов на доступ к [...] семенам растений и другим средствам производства продуктов питания [...]" (E/C.12/GC/17, пункт 35). Ясно, что приватизация генетических ресурсов для сельского хозяйства, возникающая при распространении прав интеллектуальной собственности на сорта растений, растений или семена, может нарушить это равновесие. Специальный докладчик намерен глубже изучить этот и другие вопросы, связанные с интеллектуальной собственностью на другие части продовольственной системы, с целью оказания помощи государствам в обеспечении того, чтобы реализация Соглашения ТАПИС или защита прав интеллектуальной собственности на сорта растений в целом полностью согласовывалась с их обязательствами по защите права на питание, включая право фермеров на производство продовольствия в условиях, которые гарантируют достаточный жизненный уровень. Помня об этих задачах, он расширит свои консультации и проведет их не только с секретариатом ВТО, научными экспертами и неправительственными организациями, но и с секретариатом Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и Международным союзом по охране селекционных достижений (УПОВ). После этих консультаций можно будет разработать конкретные рекомендации.

#### **4. Влияние деятельности, осуществляемой коммерческим сельскохозяйственным сектором**

29. Третья область, в которой государства могут иметь обязательства по защите права на достаточное питание, распространяющиеся за пределы их национальных границ, касается регулирования транснациональных корпораций в сфере производства пищевых продуктов и во всей цепочке их распределения. По запросу Совета по правам человека в его резолюции 7/14 Специальный докладчик намерен изучить этот вопрос в тесном сотрудничестве со Специальным представителем Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях. При наличии достаточного финансирования он надеется, что сможет провести многосторонние консультации, чтобы изучить вклад частного сектора в реализацию права на питание, различая при этом роль производителей факторов производства (семена, удобрения, пестициды), роль переработчиков продовольственного сырья и роль крупных компаний розничной торговли. На основе уже намеченных консультаций и исследований Специальный докладчик выявит препятствия на пути полной реализации права на питание при современной организации производства продовольствия и цепочки его распределения. Взяв за точку отсчета структуру, предложенную Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (A/HRC/8/5), он постарается определить последствия осуществления права на достаточное питание как для компаний, так и для государств. И он определит возникающие передовые практические методы, в частности, с точки зрения доступа к необходимым ресурсам и включая мелких производителей в глобальную сеть поставок, что вносит вклад в реализацию права на питание. Для достижения единого мнения по этим вопросам следует активно стремиться к сотрудничеству с бизнесом.

## IV. Национальные основы для осуществления права на питание

30. Необходимо задействовать стратегию на уровне страны, которая обеспечит постепенное осуществление права на достаточное питание. Государства вносят важный вклад в реализацию права на достаточное питание, поддерживая местное сельское хозяйство, в частности, путем обеспечения требуемого уровня государственных инвестиций в этот сектор, путем создания надлежащих инфраструктур для транспорта и связи и путем облегчения доступа к кредитам, к механизмам страховки – в частности схемам страхования с индексацией на погодные условия, которые снижают риск для фермеров, – а также к исходным ресурсам по приемлемым ценам, особенно для мелких производителей. В этой связи внезапное повышение цен на продовольствие на международных рынках предоставляет соответствующие возможности. На сельскохозяйственный сектор не обращали внимания последние двадцать пять лет, несмотря на то, что рост сельского хозяйства имеет огромный потенциал для сокращения уровня бедности<sup>21</sup>. Недавнее повышение цен может побудить государства произвести дополнительные инвестиции в сельское хозяйство, сломав эту тенденцию. Но национальная стратегия, направленная на реализацию права на достаточное питание, выходит за рамки повышения уровня сельскохозяйственного производства и улучшения положения сельскохозяйственных производителей. Здесь следует обратить внимание на три аспекта такой стратегии.

### A. Институциональная составляющая

31. Национальная стратегия, направленная на реализацию права на достаточное питание, носит в первую очередь институциональный характер. Это необходимое дополнение как к формированию благоприятных международных условий, так и к национальной политике в области сельского хозяйства. Даже если в государстве производится достаточный объем продовольствия для удовлетворения потребностей всего населения, существуют мощности для экспорта продовольствия или средства для его получения из других государств, имеющееся продовольствие может все же оказаться недоступным для определенных слоев населения. В общем, это происходит потому, что эти группы населения не обладают необходимой покупательной способностью, чтобы приобретать производимое или поступающее на рынки продовольствие. Это, в свою очередь, может быть обусловлено тем, что потребности таких групп населения недостаточно осознаются или недостаточно учитываются в национальной политике в связи с практикой дискриминации или в связи с отсутствием контроля над частными предприятиями, производящими или распределяющими продовольствие. Но независимо от причин, создающих угрозу для их прав на достаточное питание, относящиеся к этим группа люди должны быть должным образом защищены от таких угроз. Это является условием для обеспечения продовольственной *безопасности*, которая включает в себя нечто большее, чем задачу просто накормить людей.

32. В этом вводном докладе не ставится цель углубляться в детали таких национальных стратегий для реализации права на достаточное питание и исследовать методологические и институциональные вопросы, возникающие при претворении в жизнь этих стратегий. Специальный докладчик намерен изучить эти проблемы в ходе своих поездок по странам и в процессе его обсуждений с национальными учреж-

<sup>21</sup> См. Доклад о мировом развитии 2008 года – Сельское хозяйство на службе развития (Вашингтон, О.К., Всемирный банк, 2007 год), стр. 6.

дениями вопросов содействия и защиты прав человека, с которыми он хотел бы изучить их возможный вклад в указанные национальные стратегии. Ожидается, что группа по вопросам права на питание ФАО представит до конца 2008 года Руководство по законодательному обоснованию права на питание, подготовив подробное описание трех уровней, в соответствии с которыми государства могут улучшить нормативную базу для обеспечения права на достаточное питание (путем введения положений в конституцию, путем принятия рамочного закона и путем проведения анализа совместимости наиболее важных моментов регулирования, оказывающих воздействие на осуществление права на питание). Публикация этого Руководства предоставит уникальную возможность начать обсуждение того, как можно учесть эти предписания в самых разных национальных условиях.

## **В. Права, связанные с землепользованием**

33. Безопасность землепользования тесно связана с правом человека на достаточное питание (см. A/57/356, пункты 24 и 30). Половина тех людей, которые испытывают нехватку продовольствия, живут в мелких фермерских хозяйствах, и около 20 процентов являются безземельными сельскохозяйственными рабочими: поэтому безопасность землепользования и доступ к земле в качестве производственного ресурса совершенно необходимы для защиты права на питание обеих этих групп населения. В руководящем принципе 8.10 Руководства ФАО по праву на питание подчеркивается необходимость "содействия и защиты безопасности землепользования, особенно в отношении женщин, бедных и находящихся в неблагоприятных условиях слоев общества, с помощью законодательства, которое защищает полное и равное право владения землей и другой собственностью, включая право наследования"; и там же рекомендовано проведение земельной реформы для облегчения доступа бедных слоев населения и женщин. Основываясь на этом руководстве, на Международной конференции ФАО в 2006 году по вопросам аграрной реформы и развития сельских районов, государства-участники подчеркнули "важнейшую роль" аграрной реформы для реализации основных прав человека и продовольственной безопасности. Они еще раз подтвердили, что "более широкий, безопасный и постоянный доступ к земле, воде и другим природным ресурсам, с которыми связано благополучие сельских жителей, в частности женщин, коренного населения, маргинализированных групп и уязвимых групп, совершенно необходим для искоренения бедности и голода, вносит вклад в устойчивое развитие, и поэтому он должен входить как неотъемлемая часть в национальную политику". Действительно, права, связанные с землепользованием, имеют и экономическое значение, поскольку общеизвестно, что "обеспечение безопасности для землевладельцев и землепользователей, касающейся их возможного выселения, повышает их конкурентоспособность, способствуя связанным с землей инвестициям", и снижает стоимость кредитов за счет расширения использования земли в качестве обеспечения<sup>22</sup>.

34. Как подчеркивается, например, в работе Международной земельной коалиции<sup>23</sup>, вопрос о правах человека, связанных с землепользованием, особенно актуален по трем причинам. Во-первых, тенденция к либерализации торговли в сельском хозяйстве приводит к оказанию давления, с тем чтобы концентрировать земли в руках крупных сельскохозяйственных производителей, которые лучше связаны с глобальными рынками и которым легче выполнять требования по стандартам и объемам для

<sup>22</sup> Там же, стр. 139.

<sup>23</sup> См. <http://www.landcoalition.org>.

целей экспорта. Это создает новые угрозы в отношении безопасности землепользования для мелких фермеров. В действительности, либерализация торговли в других секторах также может повысить спрос на землю. Для взаимоотношения между пользователями местных ресурсов и крупным производством характерно существенное нарушение баланса полномочий. Зарегистрирован ряд случаев, когда имело место лишение фермеров права собственности на землю для целей строительства промышленных предприятий на условиях, равнозначных принудительному изъятию с недостаточной компенсацией или вообще без нее<sup>24</sup>. По этой причине важно не сосредоточивать внимание исключительно на экономических аспектах для обеспечения связанных с землей прав, а понимать эту проблему как вопрос прав человека: и хотя укрепление прав собственности служит для рынков условием по передаче земли более производительным пользователям и для более продуктивного использования, данную меру следует поддерживать только в той степени, в которой это не приводит к дальнейшей маргинализации самых бедных слоев населения, например, в результате вынужденной продажи земли некредитоспособными фермерами.

35. Во-вторых, расширение использования биологических видов топлива может усугубить проблемы с безопасностью землепользования. Последние исследования Международного института по окружающей среде и развитию и Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО)<sup>25</sup> отмечают, что хотя разработка биологических видов топлива может при определенных условиях дать положительный эффект, она также ведет к конкурентной борьбе за ресурсы между местными пользователями ресурсов, правительственными структурами и внешними производителями биологического топлива, поэтому "когда отсутствуют соответствующие условия, быстрое распространение коммерческого производства биологического топлива может привести – и приводит – к тому, что самые бедные слои населения теряют доступ к земле, от которой они находятся в зависимости. В этой ситуации распространение коммерческого возделывания культур для производства биологического топлива может оказать серьезное негативное влияние на местную продовольственную безопасность и на экономические, социальные и культурные аспекты землепользования". Поэтому авторы призывают правительства разработать защитные меры в виде процедур по передаче земель в целях крупномасштабного производства сырья для биологического топлива и не злоупотреблять такими терминами как "недоиспользуемая", "неплодородная", "деградированная" земля и т. п., чтобы избежать передачи земель, которые являются источником средств к существованию для групп местных землепользователей.

36. В-третьих, недавнее повышение цен на основные сельскохозяйственные продукты на международных рынках заставило инвесторов покупать землю, пригодную для возделывания, спекулируя на дальнейшем увеличении стоимости земли в будущем. Это может привести к тому, что самые бедные землепользователи будут вытеснены с рынка земли из-за высоких цен. Это также может привести к ускоренному росту возделывания монокультур для производства товарных культур и к новым рискам вследствие истощения почв и потери биологического разнообразия. Защита безопасности землепользования служит необходимой мерой предосторожности про-

<sup>24</sup> См., например, Malcolm Langford and Ujjaini Halim, 'Expropriation and eviction: Grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition', *Global Land Tool Network Working Paper*, September 2007.

<sup>25</sup> Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, *Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land* (London, International Institute for Environment and Development, 2008).

тив беспрепятственного развития таких событий и дальнейшей маргинализации наиболее уязвимых слоев населения.

37. Отмечая, что безопасность земледелия жизненно важна для большей части населения планеты, чья жизнь и средства к существованию зависят от земли и связанных с ней ресурсов, предыдущий Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище рекомендует, чтобы исследования по данной теме опирались на результаты деятельности организованных движений крестьян и коренных народов (A/HRC/4/18, пункт 31). В тесном сотрудничестве с другими, обладающими полномочиями лицами, в частности по обеспечению жильем и по правам коренных народов, Специальный докладчик по вопросу о праве на питание сосредоточит свое внимание на вопросе о правах, связанных с землепользованием, как жизненно важного условия для реализации права на достаточное питание. В этом контексте он также намерен сделать особый акцент на защиту прав женщин. Землевладельцы и землепользователи должны быть защищены от принудительного выселения с учетом, в частности, основных принципов и руководящих указаний, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития, представленных Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище (A/HRC/4/18, приложение I). Государства также должны защищать права, связанные с землепользованием, от вмешательства частных лиц. И в определенных обстоятельствах доступ к земле должен быть облегчен, особенно для безземельных сельскохозяйственных рабочих.

### **С. Права женщин**

38. Расширение прав женщин жизненно необходимо для эффективной национальной стратегии при реализации права на достаточное питание. Как отмечено в Международной оценке роли сельскохозяйственных наук и технологий в процессе развития (ИААСТД), доля женщин в сельскохозяйственном производстве и в деятельности по переработке после сбора урожая составляет от 20 до 70 процентов, их участие постоянно растет во многих развивающихся странах, особенно с учетом развития, ориентированного на экспорт орошаемого земледелия, которое связано со все растущей потребностью в женском труде, включая сезонных рабочих. Кроме того, женщины составляют большую часть владельцев сельских магазинов и женщины также, как правило, являются продавцами на рынках.

39. Статья 13 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предусматривает устранение дискриминации в отношении женщин в экономической и социальной жизни, в частности это касается права на получение займов, ссуд под недвижимость и других форм финансового кредита. Хотя имел место прогресс в законодательной сфере в обеспечении равенства между полами, женщины продолжают страдать от дискриминации в ряде областей<sup>26</sup>. Они не получают выгод от равного доступа к экономическим ресурсам, в частности к владению землей. В ряде государств дискриминационное семейное законодательство ограничивает юридические возможности находящихся в браке женщин в отношении управления имуществом или их права наследования. В определенных случаях законы об аграрной реформе ограничивают предоставление прав женщинам, которые являются главами домашних хозяйств. Даже при полном признании равных прав женщины фактически страдают от дискриминации в рамках домашнего хозяйства: в отношении вопросов доступа к ресурсам (например, женщины владеют всего 2 процентами всех земель), возможностей получения работы или оплаты, а также доступа к здравоохранению,

<sup>26</sup> См. *Women and the Right to Food: International Law and State Practice* (Rome, FAO, 2008).

образованию, информации, а также возможностей участия. Кроме того, женщины из определенных групп населения могут сталкиваться с дискриминацией по ряду признаков. По данным ИААСТД, эта дискриминация может быть сохранена надолго с учетом текущего развития. Растущая конкуренция на сельскохозяйственных рынках увеличивает потребность в гибком и дешевом труде. Из-за природных ресурсов зачастую оказывается давление, и возникают конфликты. В последние годы правительства ослабили свою поддержку мелким фермам, и экономические ресурсы перераспределились в пользу крупных аграрных предприятий. В других источниках приводятся документальные подтверждения нарушения прав женщин в глобальных сетях поставок<sup>27</sup>.

40. И в этом случае обоснование для обеспечения прав человека подкрепляется экономическими причинами. Поскольку женщины играют ключевую роль в сфере продовольствия и сельского хозяйства, выращивании, производстве и продаже пищевых продуктов, им предоставляются возможности для реализации права на питание и неиспользованного потенциала развития путем улучшения их положения и расширения их доступа к экономическим ресурсам, при этом может выиграть все общество. Кроме того, на женщин зачастую возлагается ответственность в рамках домашнего хозяйства по приготовлению пищи, уходу за детьми, снабжению водой и дровами. Повышение уровня их образования может привести к огромным изменениям в качестве питания детей, если они узнают, как обращаться с пищевыми продуктами и сохранять их, и какие продукты можно потреблять безопасно и с пользой для здоровья.

41. Реализация права на питание требует, чтобы мы отдали приоритет доступу женщин к образованию, науке и технологии, а также к владению и контролю над экономическими и природными ресурсами. Необходимо устранить все дискриминационные меры, например облегчить доступ к владению землей и к кредитным схемам. Кроме того, следует поддерживать женщин в деятельности, приносящей доход, и следует укреплять женские организации и сети. ИААСТД рекомендует, чтобы женским фермерским группам отдавался исключительный приоритет в сетях создания добавленной стоимости. В этом документе также перечислены и другие изменения, которые могут увеличить вклад женщин в производство и устойчивость сельского хозяйства. Специальный докладчик собирается построить свою будущую работу, опираясь на эти выводы.

## V. Заключение

42. В этом предварительном докладе обращено основное внимание на некоторые проблемы, с которыми сегодня приходится сталкиваться при осуществлении права на достаточное питание. Когда предположительно 900 млн. человек страдают от голода, обеспечение права на достаточное питание должно быть высшим приоритетом для всех государств и международного сообщества в целом. Специальный докладчик полон решимости работать со всеми заинтересованными сторонами с целью разработки обоснованных решений для искоренения голода и осуществления права на питание.

---

<sup>27</sup> См., Kate Raworth, *Trading Away Our Rights: Women Working in Global Supply Chains*, Oxfam Campaign Reports (Oxford, Oxfam, 2004).

43. В будущих докладах будут приведены конкретные рекомендации, полученные в результате работы Специального докладчика, для рассмотрения Генеральной Ассамблеей.

---