



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
25 January 2018
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать седьмая сессия

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание

Записка секретариата

Настоящий доклад, в котором основное внимание уделяется праву на питание в контексте стихийных бедствий, является продолжением промежуточного доклада, посвященного системе гуманитарной помощи и праву на питание в условиях конфликта (A/72/188). Приводя конкретные примеры из опыта стран, Специальный докладчик рассказывает о воздействии стихийных бедствий на право на питание и возможность обеспечить средства к существованию. Затем Специальный докладчик рассматривает вопрос о том, как стихийные бедствия приводят к голоду и что необходимо сделать для того, чтобы снизить число нарушений прав человека и ущерб окружающей среде. В докладе также подчеркивается важность взаимодополняемости чрезвычайной продовольственной помощи, продовольственного содействия и сотрудничества в целях развития в контексте реализации права на питание. В заключение Специальный докладчик отмечает, что для достижения этих целей необходимо изменить сложившееся мнение о том, что оказание гуманитарной помощи осуществляется исключительно на добровольных началах.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Воздействие стихийных бедствий на осуществление права на питание	5
III. Воздействие стихийных бедствий на людей с особыми потребностями	9
IV. Право прав человека в условиях стихийных бедствий	13
V. Продовольственное содействие и роль международного сообщества	17
VI. Выводы и рекомендации	23
A. Выводы	23
B. Рекомендации	25

I. Введение

1. Согласно докладу Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) за 2017 год «Положение в области продовольственной безопасности и питания в мире», число голодающих во всем мире выросло с 777 млн в 2015 году до 815 млн человек (11% мирового населения). Это очень резкий прирост, тем более что в течение долгого времени по данному показателю наблюдался спад. От голода ежегодно умирает больше людей, чем от малярии, туберкулеза и СПИДа вместе взятых. Если эта тенденция сохранится, то достичь цели 2 в области устойчивого развития, предусматривающей искоренение к 2030 году голода и недоедания во всем мире, может оказаться непросто.

2. Основными причинами обращения вспять прогресса в ликвидации голода становятся вооруженные конфликты, стихийные бедствия, обусловленные изменением климата экстремальные погодные явления, экономический спад, а также неспособность обеспечить эффективность мер социальной защиты и стратегий ликвидации нищеты. Нередко эти причины проявляются в комплексе, в результате чего, несмотря на исторический максимум производства зерновых и объемов запасов, наблюдается серьезная нехватка продовольствия.

3. Глобальное потепление становится как непосредственной причиной стихийных бедствий, так и фактором увеличения продолжительности стихийных бедствий, что приводит к серьезным последствиям для продовольственной безопасности. В 2015 и 2016 годах произошла засуха, которая была вызвана одним из страшнейших проявлений Эль-Ниньо за всю историю наблюдений и привела к значительной потере урожая и скота в странах Африки к югу от Сахары, что негативно сказалось на источниках средств к существованию фермеров и сельскохозяйственных общин; поочередно следовавшие неурожайные годы привели к масштабной зависимости населения от продовольственной помощи, повышению уровня закредитованности домашних хозяйств и значительному сокращению имеющихся у них запасов семян. Африканские страны особенно чувствительно реагируют на изменения климата, сказывающиеся на сельском хозяйстве, поскольку на континенте орошаемые угодья составляют менее 5% всех сельскохозяйственных земель.

4. Сильные наводнения в 2017 году затронули по меньшей мере 8 млн человек: многие из них погибли, получили увечья, потеряли скот и запасы продовольствия, их дома и сельскохозяйственное оборудование были повреждены. Такие стихийные бедствия не только уничтожают запасы продовольствия и сельскохозяйственную инфраструктуру, но и влияют на систему производства продовольствия в целом, а значит и на цены на продовольствие, что не может не сказываться на благосостоянии населения. Такие ситуации, по всей видимости, и в дальнейшем будут затрагивать большие группы населения земного шара, поскольку сегодня 80% голодающих людей проживают в районах, подверженных стихийным бедствиям, и в районах с деградировавшей экологической ситуацией¹.

5. Хотя непосредственная ответственность за предоставление продовольствия, воды, крова и медицинской помощи лежит на правительствах, в чрезвычайных ситуациях международное сообщество также несет ответственность за оказание помощи странам, находящимся в тяжелом положении. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание однозначно заявил, что государства несут ответственность за оказание помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах. Эти обязательства носят универсальный, нормативный и этический характер, а также имеют важнейшее значение для обеспечения устойчивого мира во всем мире, который станет возможен только тогда, когда проблемы голода и недоедания будут решены.

6. В последние десятилетия международная система оказания гуманитарной помощи стала играть важнейшую роль в уменьшении негативных последствий

¹ См. <https://www.wfp.org/content/how-disasters-drive-hunger>.

конфликтов и стихийных бедствий на продовольственную безопасность и в снижении количества их жертв. Хотя с точки зрения расходов на нее финансовых и людских ресурсов объемы гуманитарной помощи никогда не были так велики, как сегодня, в условиях происходящих одновременно крупных чрезвычайных ситуаций оперативного потенциала гуманитарной помощи оказывается недостаточно для удовлетворения потребностей всех нуждающихся.

7. По данным ФАО, совокупный экономический ущерб от стихийных бедствий во всем мире достиг ошеломляющей цифры: в среднем 250–300 млрд долл. США в год. Однако мы знаем сравнительно мало о действительных масштабах последствий таких бедствий для сельскохозяйственного сектора.

8. По оценкам Всемирной продовольственной программы (ВПП), расходы на оказание продовольственной помощи возросли более чем вдвое в период с 2009 по 2016 год (с 2,2 млрд до 5,3 млрд долл. США). Хотя объемы международной продовольственной помощи увеличились в связи с эскалацией гуманитарных кризисов, наблюдается ее дефицит, оцениваемый примерно в 3 млрд долл. США. Почти вся иностранная продовольственная помощь приходится на краткосрочные операции по оказанию чрезвычайной помощи, единственная цель которых – спасти жизни, в связи с чем не выделяется достаточных средств на цели инвестирования в сельское хозяйство и развитие сельских районов, что могло бы повысить продовольственную безопасность и устойчивость регионов, ощущающих на себе изменение климата и подверженных конфликтам². По данным Всемирного банка, ежегодно 26 млн человек становятся нищими в результате стихийных бедствий, а это сводит на нет успехи стран в области развития и усиливает их зависимость от помощи³.

9. Несмотря на обнадеживающие обещания исправить недочеты в системе гуманитарной помощи, данные участниками Всемирного саммита по гуманитарным вопросам в 2016 году, из-за участившихся стихийных бедствий и конфликтов система оказания чрезвычайной гуманитарной помощи испытывает трудности, в частности острый дефицит финансирования и проблемы в плане руководства, координации, функциональности и эффективности. Вместе с тем важно подчеркнуть, что, в частности, в области продовольственной помощи в последние десятилетия были приняты меры, направленные на ее оказание с учетом конкретных потребностей нуждающихся, на расширение участия местных властей и предупреждение зависимости местных продовольственных систем и перебоев в их функционировании, а также на внедрение правозащитного подхода к ликвидации последствий бедствий.

10. Если центральными темами промежуточного доклада Специального докладчика были гуманитарная система и право на питание в условиях конфликта (A/72/188), то настоящий доклад посвящен праву на питание в контексте стихийных бедствий. Приводя конкретные примеры пережитых странами экстремальных природных явлений, таких как засухи, опустынивание и наводнения, а также таких внезапных стихийных бедствий, как ураганы, лесные пожары, цунами и землетрясения, Специальный докладчик анализирует прямое и косвенное воздействие этих событий на право на питание и обеспечение средств к существованию, а также то, как такие события усугубляют голод и что следует сделать для сокращения масштабов нарушения права человека на питание и решения проблемы истощения ресурсов в долгосрочной перспективе. Специальный докладчик приходит к выводу, что, несмотря на некоторые позитивные итоги Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, по-прежнему необходимы меры по повышению подготовленности и привлечению большего внимания к проблеме укрепления жизнестойкости затронутых в наибольшей степени и наиболее уязвимых общин, а также по укреплению продовольственных систем. Кроме того, в докладе подчеркивается важность достижения реальной согласованности между шагами, предпринимаемыми в рамках чрезвычайной продовольственной помощи, продовольственного содействия и сотрудничества в целях развития, при осуществлении права на питание как отдельных лиц, так и общин не

² Rosamond L. Naylor, “The elusive goal of global food security”, *Current History* (January 2018).

³ World Bank, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, (Washington, 2017).

только в рамках краткосрочного реагирования на чрезвычайные ситуации, но и с учетом долгосрочных последствий. Для достижения обозначенных целей необходимо развеять распространенный среди донорского сообщества миф о том, что гуманитарное реагирование является актом доброй воли, а для этого – согласовать юридическое обязательство в форме всеобъемлющего многостороннего договора общего применения.

II. Воздействие стихийных бедствий на осуществление права на питание

11. Стихийные бедствия и изменение климата тесно связаны между собой. Такие негативные последствия изменения климата, как глобальное потепление, не только приводят к снижению урожайности сельскохозяйственных культур и производительности животноводства, рыболовства и аквакультуры, но и влияют на частоту экстремальных погодных явлений и стихийных бедствий⁴. Согласно прогнозам, такие явления в ближайшие годы не только участятся, но и станут более масштабными и разрушительными.

12. Увеличение масштаба и частоты стихийных бедствий также усугубляет их последствия для населения, что чревато ущемлением прав человека, поскольку «участвовавшие и ставшие более интенсивными экстремальные метеорологические явления усложняют снабжение продовольственными товарами в чрезвычайных ситуациях»⁵.

13. На 2015 и 2016 годы пришлось особенно серьезные стихийные бедствия. Последствия Эль-Ниньо в странах южной части Африки были разрушительными: продовольственная безопасность 12 млн человек оказалась подорвана⁶. В 2016 году в некоторых районах из-за сократившегося в результате Эль-Ниньо количества атмосферных осадков произошли суровые и продолжительные засухи, а в других, наоборот, прошли ливни, которые привели к катастрофическим наводнениям. Эти природные явления оказали серьезное воздействие на растениеводство и животноводство, а следовательно, и на благосостояние сельскохозяйственных работников, привели к снижению объемов торговли сельскохозяйственной продукцией и, как следствие, к резкому росту цен на продовольствие, особенно в менее подготовленных к таким ситуациям странах и среди наименее защищенного населения⁷.

14. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назначил двух специальных посланников для изучения последствий Эль-Ниньо и изменения климата. В подготовленном ими докладе утверждается, что Эль-Ниньо «оказал серьезное воздействие на жизнь более 60 млн человек во всем мире» и что в результате него «23 страны на востоке и юге Африки, в Центральной Америке, Карибском бассейне и Тихоокеанском регионе были вынуждены обратиться за международной гуманитарной помощью. Тяжелее всего в условиях чрезвычайной ситуации пришлось наиболее уязвимым группам населения, в частности женщинам, детям, пожилым людям, инвалидам и лицам, инфицированным ВИЧ/СПИДом»⁸.

15. В условиях стихийных бедствий, когда первоочередным соображением часто является наличие достаточных объемов продовольствия, постепенное снижение в результате опасных природных явлений доступности и достаточности продовольствия, а также нерегулярность его поставок начинают играть не меньшее значение: будучи не столь очевидной, эта тенденция имеет более постоянный характер.

⁴ См. A/70/287, стр. 4.

⁵ Там же.

⁶ Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*.

⁷ Ibid., p. 18.

⁸ “Preventing El Niño Southern Oscillation episodes from becoming disasters: a ‘blueprint for action’” (2016), p. 2.

1. Наличие

16. Сельскохозяйственный сектор и его подсектора имеют большое значение для сельских жителей, для которых земледелие – источник не только продуктов питания, но и заработка. Хотя основные последствия сильно варьируются в зависимости от вида стихийного бедствия и того, какой регион оказался затронут им, общая доля потерь и ущерба сельскохозяйственного сектора в развивающихся странах оценивается в 22%⁹. Если основной урон растениеводству наносят наводнения и бури, то животноводство, как правило, страдает от засух, а рыболовство и аквакультуры – от штормов, ураганов и циклонов. Если говорить о географии этих явлений, то засухе наиболее подвержены страны Африки к югу от Сахары и Ближний Восток, а наводнениям – Азия, Латинская Америка и страны Карибского бассейна¹⁰.

17. Стихийные бедствия также разрушают основную инфраструктуру, машины и оборудование, системы ирригации, хлева и ветеринарные пункты. В результате урагана «Мэтью», обрушившегося на Гаити, в районах, которые оказались затронуты больше других, было уничтожено почти 100% посевов¹¹. А ураган «Мария» уничтожил почти все посевы в Пуэрто-Рико. «Самый сильный удар пришелся на банановые и кофейные плантации, на которых производится основной экспортный продукт страны». Вследствие урагана население столкнулось с «непосредственными последствиями в виде нехватки продовольствия и долгосрочными последствиями в виде разрушения всей сельскохозяйственной инфраструктуры»¹².

18. Что касается, например, цунами и ураганов, то работники рыболовной отрасли подвергаются серьезной физической опасности, а оборудованию и судам наносится серьезный ущерб, или они вовсе оказываются утерянными в море. После цунами 2004 года сообщалось, что в индонезийской провинции Ачех погибли около 10% рыбаков. Кроме того, согласно оценкам, 50% рыболовецких судов были либо повреждены, либо утеряны¹³. Посетив в 2014 году Филиппины, над которыми пронесся тайфун «Хайян», Специальный докладчик сообщила, что в стране значительно снизились объемы вылова рыбы¹⁴.

19. От экстремальных погодных явлений и засух также страдает скот: среди животных распространяются заболевания, они погибают от стихии. Засуха, разразившаяся в Эфиопии в 2016 году, привела к высоким показателям заболеваемости и падежа скота, а также к изменению маршрутов миграции животных»¹⁵. В Малави засуха, вызванная Эль-Ниньо, сказалась на урожайности различных зерновых культур, включая кукурузу, рис, сорго и просо, – в 2015 и 2016 годах она оказалась существенно ниже среднего¹⁶.

20. Без запаса семян следующий посев и дальнейшие урожаи невозможны. Без обеспечения надлежащей защиты высока вероятность того, что запасам семян будет нанесен серьезный урон, либо они будут уничтожены полностью¹⁷. Наводнения приводят к повреждению семенных складов, в результате чего хранящиеся там семена отсыревают, а это делает их дальнейшее использование невозможным. После землетрясения, произошедшего в Непале в 2015 году, сообщалось о повреждениях

⁹ FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security* (Rome, 2015), p. 11, available at www.fao.org/3/a-i5128e.pdf.

¹⁰ Ibid., p. 31.

¹¹ См. <https://wfp-americas.exposure.co/a-timeline-of-wfps-response-to-hurricane-matthew-in-haiti>.

¹² См. www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22326&LangID=E.

¹³ FAO, *“An Overview of the Impact of the Tsunami on Selected Coastal Fisheries Resources in Sri Lanka and Indonesia”* (Bangkok, 2007), p. 31.

¹⁴ См. A/HRC/31/51/Add.1.

¹⁵ FAO, *El Niño Response Plan 2016*, p. 10, размещено по адресу www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO-Ethiopia-ElNino-Response-Plan-2016.pdf и FAO, “Ethiopia situation report – April 2016”, размещено по адресу www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO%20Ethiopia%20Situation%20Report%20-%20April%202016.pdf.

¹⁶ Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*, p. 83.

¹⁷ Tejendra Chapagain and Manish N. Raizada, “Impacts of natural disasters on smallholder farmers: gaps and recommendations”, *Agriculture and Food Security*, vol. 6, No. 1 (2017).

семенных хранилищ и о том, что большая часть запаса семян была испорчена или утеряна¹⁸.

2. Доступность

21. Стихийные бедствия в определенной степени сказываются на доступности продовольствия. Из-за стихийных бедствий происходит вызванный нехваткой сырья рост цен на продовольствие на местных рынках. Из-за них может также происходить рост безработицы или сокращение заработной платы сельскохозяйственных работников, приводящей к снижению их покупательной способности¹⁹. В результате этого люди теряют средства к существованию, особенно в сельских районах.

22. Вызванные мощными муссонными дождями наводнения, которые охватили в 2010 году Пакистан, затронули более 20 млн человек и существенно нарушили систему поставок продовольственных товаров внутри страны, поскольку были повреждены и автомобильные, и железные дороги²⁰. Кроме того, поступали сообщения о снижении в некоторых регионах предложения на рынке продовольственных товаров, которое было вызвано затоплением торговых объектов и складских помещений²¹.

23. В 2016 году в результате вызванной Эль-Ниньо засухи в Лесото произошел неурожай, который привел к дефициту продовольствия и резкому росту цен на него. В этой связи многие домохозяйства оказались вынуждены брать деньги взаймы или оформлять кредиты для покупки продовольствия и даже прибегать к противозаконной деятельности²².

24. В 2015 и 2016 годах в Эфиопии из-за отсутствия надежных поставок продовольствия и продолжительных и суровых засух, отчасти вызванных Эль-Ниньо, многие мелкие фермеры были вынуждены пойти на крайние меры в виде продажи скота и сельскохозяйственных активов²³. Такие негативные стратегии выживания имеют долгосрочные последствия для реализации права на питание. При потере мелкими фермерами и рыбаками основных средств производства может снизиться их и без того слабый инвестиционный потенциал, а следовательно, и возможность приобрести качественное оборудование или семена. Некоторые из них могут не иметь возможности вновь инвестировать в оборудование и семена по причине отсутствия страховки или возможности взять кредит, а другие решают прибегнуть к использованию менее экологичных сельскохозяйственных культур или технологий²⁴.

3. Адекватное продовольствие

25. Адекватное продовольствие – это такое продовольствие, которое соответствует потребностям человека в плане питания (с учетом его возраста, условий жизни, состояния здоровья, рода занятий, пола и т. д.), безопасно для употребления, не содержит вредных веществ, является приемлемым для людей данной культуры и имеет необходимые питательные свойства. Стихийные бедствия негативно сказываются на надлежащем качестве продовольствия в первую очередь потому, что могут приводить к снижению качества потребляемых продуктов питания, что увеличивает вероятность недоедания.

26. Как будет показано далее, когда стихийное бедствие обрушивается на бедные общины, основным поводом для беспокойства становится питание детей, причем как непосредственно после катастрофы, так и в долгосрочной перспективе. По данным ВПП, в развивающихся странах рост детей более чем на 20% определяется

¹⁸ См. http://nepal.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PDNA_volume_BFinalVersion.pdf.

¹⁹ FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security*.

²⁰ WFP, "Pakistan flood impact assessment" (2010), p. 8, размещено по адресу <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp225987.pdf>.

²¹ Ibid., p. 9.

²² Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*, p. 75.

²³ Ibid., p. 28.

²⁴ Anastasia Telesetsky, "An evolving role for law and policy in addressing food security before, during and after a disaster", *Research Handbook on Disasters and International Law*, Susan C. Breau and Katja L.H. Samuel, eds. (Edward Elgar, 2016), p. 265.

экологическими факторами, в частности тем, насколько часто происходят засухи, поскольку они серьезно сказываются на разнообразии пищевого рациона и общем объеме потребляемых продуктов питания²⁵.

27. Многие виды стихийных бедствий приводят к заражению продуктов питания в пострадавших районах, что повышает опасность заболеваний пищевого происхождения. Неадекватные санитарные условия, отсутствие чистой воды, разрушение инфраструктуры и неудовлетворительные условия приготовления пищи приводят к вспышкам пищевых заболеваний²⁶. Кроме того, в сельскохозяйственные культуры могут проникать тяжелые металлы и химические вещества или они могут оказаться поражены бактериями и плесенью. Во многих случаях трудно предугадать, чем будут загрязнены сельскохозяйственные культуры на затопленных участках²⁷.

4. Стабильность

28. Стихийные бедствия могут оказывать долгосрочное воздействие на осуществление права на питание, ставя под угрозу ключевые экологические ресурсы и целые экосистемы, которые имеют жизненно важное значение для обеспечения устойчивого производства продовольствия. Загрязнение почвы и источников воды является одним из самых серьезных экологических последствий штормов, цунами и наводнений. Засоление водоемов (рек, колодцев, внутриматериковых озер и грунтовых вод) сказывается на плодородности сельскохозяйственных земель: их урожайность снижается как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе²⁸.

29. Стихийные бедствия также приводят к снижению жизнестойкости природы, что означает, что каждое новое такое бедствие приводит ко все более разрушительным последствиям. Исчезновение природных барьеров, таких как ветрозаградительные лесополосы и противозерозионные мангровые леса, может приводить к тому, что отдельные районы становятся менее защищенными в условиях стихийных бедствий²⁹. По информации, опубликованной ФАО, наводнения, охватившие Пакистан в 2010 году, нанесли ущерб или уничтожили «деревья, леса и лесонасаждения, плантации, лесные питомники, мангровые леса, болота, ресурсы дикой природы и другие природные ресурсы, используемые для сельского хозяйства и получения средств к существованию»³⁰.

30. Оползни наносят существенный урон почве, сельскохозяйственной инфраструктуре, запасам семян и продовольствия. Для преодоления последствий таких ситуаций и предотвращения эрозии почвы важно принимать меры профилактики, направленные на сохранение лесов и водосборных бассейнов³¹.

31. Важнейшее значение для сохранения экосистем имеет биоразнообразие. Как подчеркивалось в недавнем докладе Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, «биоразнообразие имеет особое значение для обеспечения стабильности и жизнестойкости источников питания» и способствует обеспечению продовольственной безопасности в целом³². Одним из результатов воздействия стихийных бедствий на экосистемы является уменьшение биологического разнообразия, поэтому богатое биоразнообразие «может сыграть важнейшую роль в снижении опасности стихийных бедствий как до, так и во время и после таких событий, поскольку оно способствует обеспечению прочности и жизнестойкости

²⁵ См. www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger.

²⁶ World Health Organization, "Ensuring food safety in the aftermath of natural disasters", available at http://www.searo.who.int/entity/emergencies/documents/guidelines_for_health_emergency_fsadvice_tsunami.pdf?ua=1.

²⁷ См. www.fda.gov/Food/RecallsOutbreaksEmergencies/Emergencies/ucm112723.htm.

²⁸ См. www.sms-tsunami-warning.com/pages/tsunami-effects#.Wiqg_PIN-k4.

²⁹ ФАО, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security*, p. 17.

³⁰ Ibid., p. 22.

³¹ См. www.fao.org/emergencies/emergency-types/landslides/en/.

³² См. A/HRC/34/49, пункт 19.

экосистем и их более быстрому восстановлению»³³. Кроме того, уменьшение биоразнообразия означает меньшую доступность диких растений, за счет которых выживают некоторые общины, оказавшись в зоне стихийного бедствия³⁴.

32. Повысить жизнестойкость можно путем оказания помощи по уходу за скотом в первые же часы после начала стихийного бедствия, например в виде вакцинации и организации мобильных пунктов питания для облегчения перегона животных. Эффективным методом реагирования на стихийное бедствие может также быть выделение фермерам семян для содействия восстановлению их семеноводческих систем, а также оказание помощи в организации микрогородов, которые семьи, покинувшие свои дома, могут разбивать, где бы они ни находились, не будучи обязанными приобретать дополнительные земельные участки (например, «огород на крыше» или «огород в мешках»).

33. Предоставление рыбопромыслового оборудования и обучение навыкам рыбного промысла также доказало свою эффективность в контексте конфликтов или стихийных бедствий, когда люди оказываются вынуждены самостоятельно добывать себе пропитание. Существуют также инициативы, направленные на обеспечение бесперебойного функционирования рынков: например, поощрение торговцев или оказание им поддержки в осуществлении поставок на рынок основных продовольственных товаров и развитии сетей поставок или инвестирование в ирригационные проекты, с тем чтобы население, занятое в земледелии и скотоводстве, могло в кризисные периоды самостоятельно прокормить себя.

III. Воздействие стихийных бедствий на людей с особыми потребностями

34. Стихийные бедствия затрагивают наиболее уязвимые социальные группы в гораздо большей степени, чем остальное население, что делает обеспечение права на питание лиц с особыми потребностями в условиях стихийных бедствий и в восстановительный период еще более сложной задачей. Более 75% бедного населения Земли напрямую зависит от природных ресурсов, без которых они не смогли бы обеспечить себе средства к существованию³⁵. Не обладая достаточными накоплениями и живя за счет сельского хозяйства, эти люди в наибольшей степени подвержены угрозам, связанным со стихийными бедствиями. По данным Всемирного банка, бедняки, как правило, несут большой ущерб в результате стихийных бедствий, теряют большую часть накопленных благ и зачастую не могут рассчитывать на поддержку со стороны родственников, друзей, финансовых учреждений и даже государства³⁶.

35. В частности, страдают маргинализированные местные и коренные общины, (кочевые и коренные народности), а также крестьяне, которым отказывают в праве на земледелие, рыболовство и охоту, лишая их доступа к качественным и приемлемым для представителей соответствующей культуры продуктам питания, что приводит к утрате традиционных знаний, истощению биоразнообразия и деградации экосистем.

36. Фермеры, ведущие натуральное хозяйство, крестьяне и коренные общины, как правило, возделывают земли самого низкого качества (склоны холмов, засушливые участки и поймы), в связи с чем часто и без стихийных бедствий живут в условиях постоянного отсутствия продовольственной безопасности. Кроме того, они часто не имеют доступа к официальной системе социальной защиты. В условиях стихийных бедствий отдельные люди и целые общины, положение которых и так ненадежно, имеют меньше шансов справиться с последствиями стихийных бедствий, в связи с чем им приходится влезать в долги и прибегать к другим более экстремальным мерам.

³³ См. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/174012/1/9789241508537_eng.pdf.

³⁴ Там же.

³⁵ FAO, *The Future of Food and Agriculture: Trends and Challenges* (Rome, 2017), p. 68, available at www.fao.org/3/a-i6583e.pdf.

³⁶ World Bank, *Unbreakable*, p. 26.

37. К наименее защищенным группам населения относятся инвалиды, престарелые, лица, инфицированные ВИЧ/СПИДом, больные и нищие, а также внутренне перемещенные лица, мигранты и беженцы. Стихийные бедствия являются одной из основных причин, по которым люди покидают свои дома в поисках пригодных для жизни условий и часто становятся беженцами. В своем предыдущем докладе Специальный докладчик уделила особое внимание проблеме внутренне перемещенных лиц и беженцев в условиях конфликтов, определив потенциальные дополнительные последствия для принимающих общин и подтвердив, что люди, покидающие свои дома, «часто вынуждены бросать свое имущество и теряют экономическую независимость из-за расходов в пути, немногих возможностей получения дохода и ограниченных прав в принимающем государстве».

1. Дети

38. Дети особенно уязвимы, поскольку в силу своего положения имеют ограниченный доступ к продовольствию, будучи зависимы, особенно в первую тысячу дней жизни, от старших или взрослых, которые обеспечивают им ежедневное питание³⁷. Надлежащее питание в течение этого промежутка времени имеет важнейшее значение, поскольку позволяет перенести опасные для жизни детские болезни³⁸. В условиях стихийных бедствий доходы домашних хозяйств могут резко сократиться, сказавшись на способности старших или взрослых заботиться о питании детей.

39. По представленным Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) оценкам, «535 млн детей (т. е. каждый четвертый ребенок) живут в странах, затронутых конфликтом или стихийным бедствием, часто не имея доступа к медицинской помощи, качественному образованию, надлежащему питанию и защите»³⁹. Недополучение с едой достаточного количества питательных веществ и витаминов может иметь долгосрочные последствия для развития человека как в детском возрасте, так и во взрослом состоянии, включая ослабление иммунитета, которое приводит к болезням, хроническим заболеваниям и даже смерти. Кроме того, недоедание только усугубляет риски, которым подвержены дети в условиях стихийных бедствий⁴⁰.

40. Так, согласно одному из исследований, после периода сильных ливней, вызванных Эль-Ниньо в 1997–1999 годах, среди детей наблюдалась задержка в росте⁴¹. Согласно тому же исследованию, в период ливневых дождей домохозяйства в затронутых районах столкнулись с многочисленными трудностями, включая нехватку продовольствия, отсутствие надлежащего медицинского ухода и доступа к чистой воде, рост заболеваемости малярией и диареей, а также потерю урожая и падение скота, повлекшие за собой снижение доходов населения⁴².

41. За последние два десятилетия на Филиппинах погибло в 15 раз больше младенцев в течение 24 месяцев после тайфунов, чем непосредственно во время тайфунов, причем большинство из них – девочки⁴³.

42. В ноябре 2017 года на Вьетнам обрушился сильный тайфун, оказавший непосредственное воздействие на питание 150 тыс. детей.

43. Проведенные в Бангладеш исследования показывают, что после наводнений среди детей дошкольного возраста наблюдаются истощение и задержка в росте по

³⁷ Carolyn Kousky, “The future of children”, *Children and Climate Change*, vol. 26, No. 1 (2016), pp. 73–92, see pp. 75–76.

³⁸ См. A/71/282, стр. 6.

³⁹ См. www.unicef.org/media/media_93863.html.

⁴⁰ UNICEF, *Children’s Vulnerability to Climate Change and Disaster Impacts in East Asia and the Pacific* (Bangkok, 2011), см. также A/71/282, стр. 4.

⁴¹ См. Carolyn Kousky, p. 79, и Heather E. Danysh and others, “El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru”, *Climate Change Response 1* (2014), pp. 1–10.

⁴² Heather E. Danysh and others, “El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru”.

⁴³ См. www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger.

причине ограниченного доступа к продуктам питания и необходимому уходу и из-за подверженности воздействию загрязнителей⁴⁴.

44. По данным Всемирной продовольственной программы (ВПП), вероятность того, что ребенок, родившийся в Замбии во время засухи, будет ниже ростом и меньше весом, чем ребенок, родившийся в незасушливый год, составляет до 12%.

45. ЮНИСЕФ сообщал, что летом 2016 года на Мадагаскаре «дети по-прежнему недоедали из-за последствий засухи». Ввиду ограниченности осадков жители страны столкнулись со специфическими проблемами, например с заражением воды, которую они набирали в подсохших лужах⁴⁵.

46. Кроме того, в результате стихийных бедствий бедные семьи либо забирают детей из школы, либо препятствуют посещению ими школы, отправляя их на заработки. После урагана «Митч», пронесшегося в 1998 году над территорией Никарагуа, в пострадавших районах отмечалось увеличение на 58 % (на 8,5 п.п.) доли детей в составе рабочей силы⁴⁶.

2. Женщины

47. Женщины и девочки во всем мире в принципе сталкиваются со множеством проявлений неравенства, укоренившегося в обычаях и законах, и это ограничивает их доступ к ресурсам и сказывается на их продовольственной безопасности и питании.

48. Как отметила Специальный докладчик в своем докладе за 2016 год (A/HRC/31/51), в период восстановления после стихийного бедствия женщины более уязвимы, чем мужчины. В условиях стихийных бедствий обязанности женщин внутри домохозяйства возрастают, а доступ к ресурсам уменьшается. Выполнение ежедневных функций по добычанию пищи, воды и топлива для дома после бедствия требует интенсивного труда, основное бремя которого ложится на плечи женщин. Во многих сельских районах женщины и девочки посвящают основную часть своего времени заботам по ведению натурального хозяйства и собиранию воды и топлива. В условиях стихийного бедствия выполнение этих задач требует больше времени.

49. Во время землетрясений, произошедших в Непале в 2015 году, традиционное разделение труда в семьях только усугубилось, в результате чего дополнительно увеличилась нагрузка на женщин в стране, где они и так работают более 16 часов в день⁴⁷. Это, в свою очередь, означает, что у женщин остается меньше времени на производство продуктов питания и приготовление пищи, в результате чего их здоровье и безопасность оказываются под угрозой, а это также негативно сказывается на продовольственной безопасности и рационе питания всей семьи⁴⁸.

50. Последствия ухудшения качества воды вследствие стихийных бедствий также имеют гендерную дифференциацию. В связи со своей ролью в снабжении домашнего хозяйства водой и выполнении работы по дому женщины в большей степени подвержены заболеваниям, передаваемым через воду. Сокращение водных ресурсов также может привести к подрыву здоровья женщин вследствие нарастания объема работы и уменьшения рациона питания. Например, недоедание, имевшее место в Перу в результате Эль-Ниньо в 1997–1998 годах, явилось одной из основных причин женских заболеваний, связанных с беременностью и родами⁴⁹.

51. Важно также отметить, что изменение климата само по себе усиливает психологический стресс от стихийных бедствий, повышая уязвимость женщин от проявлений насилия, сексуального домогательства и торговли людьми. Так, в

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ UNICEF, “Madagascar: El Niño drought, humanitarian situation report No. 2” (July 2016).

⁴⁶ См. Carolyn Kousky, p. 86.

⁴⁷ См. http://norlha.org/wp-content/uploads/2015/04/Impact_of_natural_disaster_on_girls_and_women_Norlha_June_2015.pdf.

⁴⁸ World Bank, FAO, International Fund for Agricultural Development, *Gender in Agriculture Sourcebook* (Washington, 2009), pp. 455–456.

⁴⁹ См. A/70/287.

засушливых сельских районах Африки, где женщин принуждают заниматься проституцией, был выявлен рост масштабов распространения ВИЧ⁵⁰.

52. Женщины в лагерях для беженцев и женщины, ставшие внутренне перемещенными лицами, сталкиваются с особыми трудностями. Женщинам нелегко покинуть районы стихийного бедствия или опасные районы, если они беременны, ухаживают за детьми и престарелыми или если традиционные устои не позволяют им самостоятельно появляться в общественных местах или предполагают строгие правила ношения одежды. Если женщинам удастся покинуть район непосредственной опасности, то они подвергаются риску злоупотреблений в лагерях для беженцев и внутренне перемещенных лиц, сталкиваясь с такими проблемами, как повышенный риск сексуального и гендерного насилия, неравный доступ к профессиональной подготовке и экономическим возможностям и недостаточная или неудовлетворительная охрана репродуктивного здоровья. Если в этих районах уже укоренилась дискриминация в отношении женщин, то в таких обстоятельствах она только усугубляется, приводя к нарушению прав женщин на жилье, землю и имущество⁵¹.

3. Люди, живущие с ВИЧ/СПИДом

53. Люди, живущие с ВИЧ/СПИДом в районах, переживающих или переживших стихийное бедствие, находятся в особенно уязвимом положении по причине отсутствия продовольствия, особенно источников основных питательных веществ, которое может привести к более быстрому переходу от ВИЧ к СПИДу⁵². Люди, живущие с ВИЧ, нуждаются в более калорийной диете, чем здоровые неинфицированные люди похожего телосложения и того же пола и возраста⁵³.

54. В странах Африки к югу от Сахары отмечаются высокие показатели распространения ВИЧ/СПИДа, а также большое число стихийных бедствий. Кроме того, после каждой новой засухи темпы распространения ВИЧ в затронутых сельских районах повышаются на 11%⁵⁴.

55. Как упоминалось в последнем информационном бюллетене ЮНЭЙДС, посвященном странам на востоке и юге Африки, «риск и уязвимость часто проявляются с особой силой под воздействием резкого падения доходов и в условиях отсутствия продовольственной безопасности, причем особенно среди женщин и девочек, что объясняется целым рядом факторов, включая миграцию в поисках работы, ранние браки девочек и браки молодых женщин с пожилыми мужчинами для обеспечения экономической защищенности, а также оказание сексуальных услуг в обмен на еду или деньги»⁵⁵. В некоторых регионах это также приводит к более высокому риску передачи заболеваний в связи с применением в качестве стратегии выживания крайних мер.

56. Стихийные бедствия могут также вызывать вспышки гендерного насилия, включая сексуальное насилие⁵⁶, и эпидемий. Дополнительным фактором риска в этой связи является дефицит или полное отсутствие презервативов⁵⁷. Кроме того, в условиях стихийных бедствий учащаются случаи передачи инфекции от матери к ребенку, в том числе в результате грудного вскармливания.

⁵⁰ Marshall Burke, Erick Gong and Kelly Jones, “Income shocks and HIV in Africa”, *The Economic Journal*, vol. 125, issue 585 (2015), pp. 1157–1189.

⁵¹ См. A/HRC/23/44, пункты 21–22.

⁵² Fiona Samuels, Paul Harvey and Thobias Bergmann, “HIV and AIDS in emergency situations: synthesis report”, Overseas Development Institute (2008).

⁵³ United States Agency for International Development (USAID), “Nutrition and HIV/AIDS: evidence, gaps, and priority actions” (2004).

⁵⁴ UNAIDS, “Building resilience to drought and disease: how UNAIDS is supporting Eastern and Southern Africa in the face of El Niño” (2016).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Fiona Samuels, Paul Harvey and Thobias Bergmann, “HIV and AIDS in emergency situations: synthesis report”, p. vii.

⁵⁷ Ibid., p. 11.

IV. Право прав человека в условиях стихийных бедствий

1. Законодательство о реагировании на стихийные бедствия

57. Стихийные бедствия приводят к массовым страданиям людей, и надлежащее реагирование на такие ситуации представляет собой сложную задачу. Помимо права прав человека, нормы, применимые в контексте стихийных бедствий и антропогенных катастроф, также разработаны в рамках других отраслей права, включая право реагирования на стихийные бедствия, гуманитарное, экологическое, климатическое, беженское и торговое право, право развития и экономическое право, а также содержатся в документах, не имеющих обязательной силы, и резолюциях Генеральной Ассамблеи, разработанных правительственными и неправительственными гуманитарными организациями. При этом какого-либо всеобъемлющего, целостного, многостороннего договора общего применения о реагировании на стихийные бедствия не существует.

58. При всей фрагментарности и неопределенности правового ландшафта в последнее время произошли позитивные сдвиги в плане применения в условиях чрезвычайных ситуаций правозащитного подхода, в том числе в контексте оказания продовольственной помощи и содействия. Правозащитный подход имеет важные преимущества в условиях чрезвычайных ситуаций, такие как: недопущение дискриминации, приоритизация интересов уязвимых групп населения, создание комплекса поддающихся измерению и обеспечиваемых обязательств посредством механизма подотчетности. Тем не менее в силу многокомпонентности гуманитарной системы обеспечение подотчетности остается сложной задачей как для государств, так и для международного сообщества в целом.

Определение чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий

59. Наблюдается чрезмерное разграничение понятий «стихийное бедствие» и «антропогенная катастрофа». Большую часть стихийных бедствий нельзя квалифицировать как однозначно «стихийные», фактически освобождая от ответственности непосредственных и косвенных виновников: как правило катастрофы имеют одновременно и природную, и антропогенную составляющие. Необходимо более четкое теоретическое и стратегическое понимание взаимозависимости между природными явлениями и деятельностью человека и применение превентивного подхода, которое возможно и в случае стихийных бедствий, и в случае антропогенных катастроф. Принимая во внимание тот факт, что в большинстве случаев стихийные бедствия оказывают более серьезное воздействие на бедные и обездоленные группы населения, важно определить правовое поле понятия «бедствие» и круг лиц, ответственных за его последствия.

60. В одном из своих недавних исследований Консультативный комитет Совета по правам человека определил «чрезвычайные ситуации» в контексте стихийных бедствий и конфликтов как «ситуации, когда местные домохозяйства и общины оказываются не в состоянии самостоятельно противостоять (бедствию) или преодолеть его последствия»⁵⁸. Комиссия международного права определяет «бедствия» как «катастрофическое событие или ряд событий, которые приводят к массовой гибели людей, большим человеческим страданиям и бедам, массовому перемещению населения или крупномасштабному материальному или экологическому ущербу, серьезно нарушая тем самым функционирование общества»⁵⁹.

61. С точки зрения продовольственной безопасности «бедствие» означает такое происшествие, которое, как было описано выше, помимо последствий, напрямую затрагивающих значительную часть населения и негативно сказывающихся на предложении питательного, приемлемого для соответствующей культуры и безопасного продовольствия или доступе к нему, имеет и такие последствия, как ослабление государственных структур, дестабилизация рынка продовольствия и

⁵⁸ См. A/HRC/28/76.

⁵⁹ См. A/71/10, пункт 48.

лишение людей средств к существованию, что подвергает население, находящееся в незащищенном в плане продовольственной безопасности положении, еще большим рискам в случае новых кризисов⁶⁰. В ответ на бедствие, как правило, принимаются чрезвычайные меры реагирования, которые не способны устранить коренные причины и долгосрочные последствия таких явлений. Более того, меры реагирования на чрезвычайные ситуации являются звеном своеобразного «порочного круга бедствий»⁶¹.

62. Ввиду отсутствия имеющих обязательный характер правовых механизмов, расхождений между различными толкованиями и увеличения числа стихийных бедствий во всем мире Комиссия международного права подготовила 21 проект статей по различным темам начиная с роли пострадавшего государства в координации международного реагирования на бедствие и заканчивая признанием прав человека в контексте стихийных бедствий. В разработанном Комиссией в 2016 году проекте статей о защите людей в случае бедствий конкретно признается правозащитный подход к реагированию на чрезвычайные ситуации и подтверждается необходимость обеспечивать человеческое достоинство⁶². Специальный докладчик Комиссии по этой теме прокомментировал проводимые в гуманитарном сообществе дискуссии, отметив, что «правозащитный» и более традиционный, «основанный на потребностях» подходы не обязательно являются взаимоисключающими, и целесообразнее рассматривать их в качестве взаимодополняющих⁶³. Кроме того, признавая главную ответственность за государством, пострадавшим от стихийного бедствия, он выступает с позиций более современного подхода, отмечая, что, если будет признана и закреплена международная обязанность осуществлять сотрудничество, возможно, произойдет «детерриториализация» обязанностей в области прав человека⁶⁴. В проектах статей международному сообществу четко напоминаются обязанности внешних субъектов перед людьми, пострадавшими от бедствия. В то же время проекты статей в основном охватывают права и обязанности государств, а не негосударственных субъектов⁶⁵, хотя в них и фигурирует «международное сообщество», под которым понимается совокупность соответствующих субъектов: третьи государства и межправительственные и неправительственные организации, уполномоченные оказывать гуманитарную помощь⁶⁶.

63. В отличие от Комиссии международного права, отразившей свой подход в проектах статей, международное сообщество в основном по-прежнему придерживается парадигмы, в которой оказание международным сообществом помощи в случае стихийного бедствия по-прежнему основано на добровольности, т. е. населению, пострадавшему от бедствия, остается уповать на альтруизм других стран, действия которых часто непредсказуемы, предвзяты и произвольны⁶⁷.

64. Следует отметить, что в докладе Консультативного комитета Совета по правам человека (A/HRC/28/76) не упоминается ни работа Комиссии международного права по вопросу о защите людей в случае бедствий, ни работа, проделанная Специальным докладчиком Комиссии по вопросу о международно-правовых обязательствах государств и негосударственных субъектов. Для того чтобы в рамках Организации Объединенных Наций был выработан единый подход к правозащитным нормам,

⁶⁰ FAO, “The right to adequate food in emergency programmes” (Rome, 2014), p. 3.

⁶¹ Daniel A. Farber, “International law and the disaster cycle”, *The International Law of Disaster Relief*, (Cambridge University Press, 2014), p. 9.

⁶² См. A/71/10, пункт 48.

⁶³ Комментарий к статье 2.

⁶⁴ Therese O'Donnell and Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”, *George Washington International Law Review*, vol. 49, No. 1, pp. 53–95 (2016).

⁶⁵ Dug Cubie and Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33/1 (2015), p. 18.

⁶⁶ См. A/71/10, стр. 84.

⁶⁷ Therese O'Donnell and Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”.

необходим взаимный обмен идеями, результатами исследований и проведенных мероприятий⁶⁸.

2. Правозащитная система

65. Изучением связи между правами человека и бедствиями занимаются и различные уставные и договорные механизмы Организации Объединенных Наций, и институциональные форматы и процедуры, такие как Комиссия международного права, Совет по правам человека (в частности, универсальный периодический обзор) и специальные процедуры и комитеты по контролю за соблюдением договоров, но эта работа не носит скоординированного и последовательного характера. К населению пострадавших от бедствий районов могут применяться общие правозащитные положения, но они не ориентированы на преодоление конкретных трудностей, возникающих в результате стихийных бедствий⁶⁹. Вместо этого каждое нарушение прав человека (на доступ к продовольствию и чистой воде, на здравоохранение и жилье) рассматривается отдельно, без учета широкого контекста, включая стресс, испытываемый целыми общинами.

66. Вопросы, связанные со стихийными бедствиями, не рассматривались на систематической основе в рамках правозащитных структур Организации Объединенных Наций до 2013 года. Резолюция 22/16 Совета по правам человека, в которой содержится призыв к изучению передовой практики и основных трудностей в деле поощрения и защиты прав человека в ситуациях после бедствий и конфликтов, стала первым официальным актом признания того факта, что стихийные бедствия и антропогенные катастрофы сказываются на осуществлении прав человека. В то же время в этом документе не говорится о необходимости обеспечивать готовность к бедствиям.

67. В том же году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 67/87, в которой особое внимание было уделено вопросу подотчетности участников гуманитарной деятельности. С учетом того, что в результате гуманитарных операций могут происходить многочисленные нарушения прав человека (включая неравный доступ к помощи, дискриминацию при распределении помощи, принуждение к переселению, сексуальное насилие или насилие на гендерной почве, утрату документов, вербовку детей в воюющие формирования, возвращение или переселение в небезопасных условиях или не на добровольных началах, а также вопросы реституции имущества), подотчетность участников гуманитарной деятельности имеет жизненно важное значение⁷⁰. То, что Генеральный секретарь сослался на Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций во избежание потенциальных компенсационных претензий к Организации Объединенных Наций за завоз ее миротворцами холеры на Гаити, где произошло землетрясение, свидетельствует о сложности создания механизмов подотчетности, которые были бы применимы к участникам гуманитарной деятельности⁷¹.

Обязательства государства

68. Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, «государства-участники несут совместную и индивидуальную ответственность в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций... по осуществлению сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах, включая помощь беженцам и лицам, перемещенным внутри страны. Каждое государство должно прилагать максимум

⁶⁸ Dug Cubie and Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 24.

⁶⁹ Therese O'Donnell and Craig Allan, "Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights."

⁷⁰ Inter-Agency Standing Committee, *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (June 2006), p. 8.

⁷¹ Dug Cubie and Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 23.

усилий для решения этой задачи»⁷². Важно отметить, что тезис о неделимости прав в условиях бедствия все чаще фигурирует в судебных решениях, касающихся ответственности государств⁷³. В отношении обязательств государств по осуществлению права на питание, а также других экономических, социальных и культурных прав в условиях чрезвычайных ситуаций не допускаются отступления, аналогичные отступлениям, которые возможны в отношении гражданских и политических прав⁷⁴.

69. Право на питание в условиях чрезвычайных ситуаций требует позитивных действий со стороны государств, т. е. необходимы не только его уважение и охрана, но и реализация нормативного содержания международных правозащитных принципов. Обязательство государств обеспечивать такую реализацию предусматривает принятие ими позитивных мер по расширению возможностей их населения прокормить себя, включая выявление наиболее уязвимых групп населения, которым необходимо предоставить доступ к продовольствию, и прямые поставки продовольствия в тех случаях, когда отдельные лица или группы по независящим от них причинам (например, из-за стихийного бедствия и вооруженного конфликта) не могут собственными силами обеспечить себе достаточное питание. В статье 11 Пакта не проводится никаких различий относительно обязанностей государств в зависимости от вида кризисных ситуаций⁷⁵.

70. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение также рассматривает вопрос о том, какие последствия для прав человека имеет обеспечение финансовой готовности к бедствиям, призывая государства-участники рассмотреть вопрос о внедрении доступных для людей, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, программ страхования (на случай неурожая или стихийных бедствий)⁷⁶. Хотя Комитет и признал, что различные права человека, предусмотренные Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, требуют конкретных действий со стороны государств, и начал работу по уточнению связанных с этим обязательств, он еще не сформулировал в виде отдельного замечания общего порядка конкретных указаний относительно последствий стихийных бедствий для прав человека, что было бы шагом в правильном направлении⁷⁷.

71. В тех случаях, когда государство, на котором лежит основной груз ответственности, не может или не желает оказать гуманитарную помощь своему пострадавшему населению, субсидиарная ответственность по оказанию помощи ложится на другие государства и НПО. Все эти аспекты данного явления должны приниматься в расчет при оказании содействия и гуманитарной помощи в случае бедствий⁷⁸.

72. Несмотря на то, что гуманитарная помощь извне должна оказываться по просьбе или, по крайней мере, с согласия государств, пострадавших от стихийных бедствий, произвольный отказ государств получать гуманитарную помощь следует рассматривать как нарушение международного права прав человека. Действительно, в замечании общего порядка № 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в числе нарушений права на достаточное питание приводится «перекрытие доступа к продовольственной помощи, оказываемой в гуманитарных

⁷² См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункты 40 и 65, и замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание, пункт 38.

⁷³ Cubie and Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 16.

⁷⁴ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 12, пункт 6, и A/72/188, пункты 48–50.

⁷⁵ См. A/72/188, пункты 47–61.

⁷⁶ См. пункты 28–50.

⁷⁷ Dug Cubie and Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 27.

⁷⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 12, пункт 38.

целях в условиях внутренних конфликтов или других чрезвычайных ситуациях»⁷⁹. Кроме того, если такой отказ ставит под угрозу жизни людей, пострадавших в результате чрезвычайного происшествия, государство становится нарушителем права на жизнь. Так, в 2008 году, когда на Мьянму обрушился циклон «Наргис», военный режим сначала отверг все предложения об оказании международной гуманитарной помощи. В этой ситуации вновь разгорелся спор вокруг очевидного противоречия между правом суверенного государства отказываться от поддержки и правом населения на получение гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий. Некоторые выступали с неоднозначным утверждением, что игнорирование Мьянмой предложений о содействии или отказ в получении гуманитарной помощи могут расцениваться как преступление против человечности⁸⁰.

Договорные органы

73. Договорные органы также рассматривают вопросы, связанные с чрезвычайными ситуациями, в зависимости от конкретного объекта защиты. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин сообщил правительству Индонезии о своей обеспокоенности в связи с положением женщин в сельской местности, их защитой и обеспечением им доступа к помощи в условиях цунами и землетрясений. Кроме того, Комитет выразил обеспокоенность в связи с последствиями цунами и землетрясений в Чили, призвав правительство страны обеспечить надлежащий учет гендерных соображений при разработке планов по восстановлению инфраструктуры⁸¹.

74. Аналогичным образом Комитет по ликвидации расовой дискриминации, который наблюдает за осуществлением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, выразил обеспокоенность в связи с ураганом «Катрина», пронесшимся над территорией США, выступив с критикой недостаточно оперативного и широкого обеспечения права на жилье после урагана, особенно в отношении малоимущих афроамериканцев⁸².

75. Согласно рекомендациям Комитета по правам ребенка, эффективная защита детей должна, в частности, предусматривать: а) включение в школьные программы вопросов, касающихся обеспечения готовности к бедствиям; б) разработку и реализацию планов действий или стратегий по оказанию помощи и защите; и с) включение в бюджет «стратегических статей», предусматривающих защиту уязвимых и обездоленных детей «даже в условиях экономического кризиса, стихийных бедствий или других чрезвычайных ситуаций»⁸³.

76. Наконец, Комитетом по правам инвалидов были созданы неофициальные рабочие группы, в обязанности которых входит мониторинг мер по обеспечению защиты инвалидов в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия⁸⁴.

V. Продовольственное содействие и роль международного сообщества

История вопроса и система продовольственного содействия

77. Продовольственное содействие является одной из старейших форм международной поддержки, благодаря которой удалось спасти большое число человеческих жизней в условиях гуманитарных кризисов. Это средство оказания

⁷⁹ Там же, пункт 19.

⁸⁰ Matias Thomsen, “The obligation not to arbitrarily refuse international disaster relief: a question of sovereignty”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 16 (2015), p. 3.

⁸¹ Цит. по Dug Cubie and Marlies Hesselman, “Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight”, p. 28.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid., p. 29.

⁸⁴ Ibid.

помощи людям, попавшим в чрезвычайную ситуацию и нуждающимся в продовольствии.

78. В то же время непродуманная продовольственная помощь, оказываемая на благотворительных началах, может принести больше вреда, чем пользы: она может привести к снижению цен на продовольствие, оказав тем самым негативное воздействие на положение мелких фермеров в стране – получателе помощи, а также отрицательно повлиять на торговлю, производственные стимулы и рынок труда. В некоторых случаях продовольственная помощь может даже повлечь за собой нарушение права на питание: это происходит тогда, когда она распределяется несправедливо или без признания за наиболее уязвимыми группами населения приоритета в ее получении. Продовольственная помощь должна служить наилучшим интересам страны-получателя и соответствовать ее продовольственной и сельскохозяйственной политике, обеспечивать население долгосрочными средствами к существованию и отражать передовую практику в области экологии. Часто озвучиваемая формула «если люди голодают, их надо просто накормить» представляет собой большое упрощение и отражает неверную концепцию оказания продовольственной помощи⁸⁵. Кроме того, продовольственное содействие, оказываемое в формате благотворительности, унижительно для его получателей, по определению непоследовательно и нередко становится инструментом манипуляции в политических целях.

79. В 1950-е годы основными донорами продовольственной помощи были Соединенные Штаты Америки, Канада и Австралия, на которые в совокупности приходилось более 90% от ее общего объема. Во время «холодной войны» международные обязательства по оказанию продовольственной помощи были лишь отчасти продиктованы соображениями гуманизма и часто объяснялись геополитическими и экономическими интересами стран-доноров. Их продовольственная помощь в те времена представляла собой главным образом поставки зерна, которые часто формировались за счет накопившихся в этих странах сельскохозяйственных излишков⁸⁶.

80. В 1970-х годах Европейское сообщество и Япония также вступили в клуб стран – доноров международной продовольственной помощи. С тех пор Европейский союз занимает второе место по объему оказываемой помощи. Одна треть годового бюджета Европейского союза на оказание гуманитарной помощи расходуется на чрезвычайное продовольственное содействие. Европейский союз придерживается гибкой политики, адаптируя свою помощь к конкретной ситуации и оказывая помощь как в денежном выражении, так и натурой.

81. Хотя официальная помощь в целях развития (ОПР), чрезвычайная гуманитарная помощь, продовольственная помощь и продовольственное содействие имеют разные цели, приоритеты и источники финансирования и за них отвечают разные организационные структуры, все эти три вида помощи оказывают существенное воздействие на местную экономику, структуру сельского хозяйства и на право людей на питание – как на индивидуальном уровне, так и на уровне общин. В большинстве случаев, если ОПР и продовольственная помощь предоставляются в течение долгого времени, ее получатели настолько становятся от нее зависимыми, что это начинает препятствовать их сбалансированному и устойчивому развитию.

82. За последние 50 лет вместе с глобальными структурными сдвигами в сельском хозяйстве и изменением геополитических условий изменился и характер политики и практики оказания продовольственной помощи. Во-первых, размер продовольственной помощи в стоимостном выражении и ее доля в общем объеме помощи значительно уменьшились. В 1960-х годах на продовольственную помощь

⁸⁵ Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role* (New York, Routledge, 2005).

⁸⁶ Jennifer Clapp, *Hunger in the Balance: The New Politics of International Food Aid* (Cornell University Press, 2012).

приходилось примерно 20% всей ОНР, однако к началу 2000-х годов данный показатель снизился примерно до 5%⁸⁷.

83. Во-вторых, после окончания «холодной войны» страны-доноры стали уделять меньше внимания геополитическим соображениям, начав оказывать продовольственную помощь и содействие беднейшим странам. В условиях участвовавших, более разрушительных и продолжительных антропогенных катастроф и стихийных бедствий основной задачей оказания продовольственной помощи стало обеспечение пропитанием пострадавшего населения. К началу 2000-х годов более 60% продовольственной помощи направлялось в зоны чрезвычайных бедствий⁸⁸. 80% произошедших за последние годы стихийных бедствий представляли собой вызванные изменением климата экстремальные погодные явления, обрушившиеся на районы, где и до них наблюдалась нехватка продовольствия, в частности в странах Южной Азии, странах Африки к югу от Сахары, в регионе Ближнего Востока и Центральной Америки. При этом доля ответственности этих стран за глобальное потепление близка к нулю. По этой причине системы оказания помощи и гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий почти всегда неразрывно связаны с политикой в области изменения климата, и должны учитываться при реализации мер, направленных на адаптацию к изменению климата и смягчение его последствий⁸⁹.

84. В-третьих, страны-доноры постепенно перешли от практики поставок товарных излишков к целенаправленной закупке продовольствия для оказания помощи на открытых рынках. На самого крупного донора, США, приходится около 50% глобальной продовольственной помощи (в среднем 2–3 млрд долл. США в год), получателями которой являются примерно 50 млн человек в 56 странах. Однако в реальном выражении бюджет продовольственной помощи, оказываемой Соединенными Штатами Америки, составляет менее одной трети от их бюджета продовольственной помощи за 1965 год. Более половины этого бюджета расходуется на транспортировку помощи с использованием сложной системы, которая отвечает особым интересам и связана с большим числом бюрократических препон⁹⁰. Как отмечает «Оксфам», в основе этого процесса лежат устаревшие методы, и он неэффективен с точки зрения доставки продовольствия нуждающемуся населению⁹¹. Ценой задержек в доставке помощи в условиях внезапных чрезвычайных ситуаций, таких как землетрясение, произошедшее на Гаити, или ураган, обрушившийся на Пуэрто-Рико, становятся человеческие жизни. В последние годы был предпринят целый ряд попыток реформировать процесс оказания помощи для предотвращения таких ситуаций.

85. Продовольственное содействие, будучи элементом гуманитарной системы, не избавлено от тех недостатков, которыми характеризуется вся система в целом. Гуманитарная система не была намеренно и тщательно спланирована – напротив, она родилась из самостоятельных проектов и состоит из множества независимых субъектов, каждый из которых имеет собственную систему управления и отчетности: это НПО⁹², гуманитарные учреждения системы Организации Объединенных Наций, движение Международного Красного Креста и Красного Полумесяца, правительственные министерства по оказанию и по получению помощи, гуманитарные подразделения межправительственных организаций, вооруженных сил, религиозных организаций и предприятий частного сектора⁹³. Эта система, в силу своей неоднородности, отсутствия единого центра и координационного механизма,

⁸⁷ Jennifer Clapp, “Food aid”, *Handbook of Globalisation and Development* (2017), p. 394.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ См. A/70/287.

⁹⁰ Так, при доставке помощи в африканские страны, 70% расходов приходится на транспортировку. См. Medill and *USA Today*, “Hunger pains: U.S. food program struggles to move forward”.

⁹¹ См. www.oxfamamerica.org/take-action/campaign/food-farming-and-hunger/food-aid/.

⁹² В качестве примера НПО, располагающих значительными финансовыми ресурсами, можно привести организации World Vision, CARE и Католическую службу помощи.

⁹³ Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), *The State of the Humanitarian System*, 2015 edition, p. 19.

характеризуется наличием неэффективных процессов, недостаточной скоординированностью, бюрократизмом, коррупцией и дороговизной дублирующих административных процедур, препятствующих оперативному, гибкому и эффективному реагированию на меняющиеся потребности⁹⁴.

86. На фоне увеличения числа регионов, подверженных бедствиям и конфликтам, серьезной проблемой становится нехватка финансирования. Страны-доноры обещали выделять 0,7% своего валового национального дохода на гуманитарную помощь. По данным Организации экономического сотрудничества и развития, многие богатые страны не достигли своих согласованных обязательств, и лишь немногие страны выполнили свои обязательства полностью⁹⁵.

87. Оказание продовольственной помощи исходя из имеющихся запасов, а не из потребностей пострадавшего населения приводит к тому, что эти люди получают продукты, которые они не хотят есть или не знают, как их приготовить, или просто не могут ими воспользоваться^{96, 97}. Кроме того, качество поставляемого продовольствия часто вызывает вопросы: например, когда в поставки включаются генетически модифицированные семена или обогащенные продукты питания, которые никогда не испытывались на больших группах населения.

Конвенция о продовольственном содействии 2012 года

88. Заключенная в 2012 году Конвенция о продовольственном содействии является единственным юридически обязательным международным договором о «продовольственных и пищевых потребностях наиболее уязвимых групп населения» в чрезвычайных ситуациях⁹⁸. Она, по сути, существует с 1967 года и в течение многих лет постоянно обновлялась. В 1991 году произошло коренное изменение в подходе, а именно – произошел отказ от традиционной продовольственной помощи, имеющей исключительно натуральную форму, в пользу более разнообразной помощи, оказываемой с учетом питательности продовольствия и предполагающей защиту источников средств к существованию и использование денежных переводов и ваучеров.

89. В 2012 году слово «помощь» в названии Конвенции было заменено на «содействие», что отразило очередное изменение в подходе. Как представляется, в Конвенции 2012 года нашла свое отражение долгосрочная помощь в целях развития в том смысле, что была изменена предусмотренная документом система оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, которая включает в себя все формы продовольственного содействия. Это позволяет предотвратить изменения на местных рынках и принести пользу местным производителям, т. е. объединить меры экстренного реагирования с более широкими целями в области развития – обеспечением продовольственной безопасности в странах-получателях.

90. По всей видимости, это изменение было обусловлено предварительными международными договоренностями, главной из которых стала Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи (2005 год), где был сделан особый акцент на ответственности стран-получателей за реализуемую ими политику и стратегии в области развития при одновременном признании обязанности доноров принимать во внимание продовольственную политику стран-получателей⁹⁹.

91. Такая переориентация на оказание содействия при расширении возможностей участия бенефициаров и четкое закрепление в Конвенции права на питание делают ее

⁹⁴ ALNAP, *The State of the Humanitarian System*, 2015 edition.

⁹⁵ См. www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm.

⁹⁶ Rob Bailey, Chatham House, цит. по “Hunger pains: U.S. food program struggles to move forward”.

⁹⁷ Frederic Mousseau, “Food aid or food sovereignty? Ending world food hunger in our time” (The Oakland Institute, 2005).

⁹⁸ Ратифицирована в 2012 году Австрией, Данией, Канадой, Соединенными Штатами Америки, Финляндией, Швейцарией, Японией и Европейским союзом.

⁹⁹ См. Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи, пункт 14.

возможной основой для создания режима управления помощью¹⁰⁰. При этом возникает ряд областей, нуждающихся в реформировании. Так, неясно, в какой именно мере бенефициары на самом деле принимают участие в выработке политики в отношении продовольственного содействия и собственно в его оказании¹⁰¹. Кроме того, страны-бенефициары теперь имеют возможность быть сторонами Конвенции, но, хотя ряд государств, не являющихся участниками Конвенции, принимали участие в сессиях Комитета по продовольственному содействию в качестве наблюдателей, ни одна страна-бенефициар еще не стала участницей Конвенции.

Подход, основанный на праве на питание

92. В Конвенции 2012 года есть прямое упоминание права на питание¹⁰². Было отмечено, что государства-доноры постепенно приходят к признанию целесообразности решения вопросов продовольственной безопасности исходя из соображений соблюдения прав человека¹⁰³. Признание права на питание в преамбуле, действительно, является позитивным шагом, однако в то же время в преамбуле делается акцент на роли государств-бенефициаров, а не государств-доноров¹⁰⁴. В Конвенции также упоминается необходимость уважения достоинства бенефициаров помощи, что является косвенной отсылкой к одному из основополагающих принципов прав человека¹⁰⁵.

93. Кроме того, несколько положений Конвенции повторяют принятые в 2004 году Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. И в Добровольных руководящих принципах, и в Конвенции 2012 года признается важность оказания продовольственного содействия в соответствии с продовольственными потребностями наиболее уязвимых групп населения (пункт с) i) статьи 2 Конвенции), оказывать продовольственное содействие с учетом долгосрочных целей принимающих стран по достижению продовольственной безопасности (пункт а) ii) статьи 2 Конвенции), оказывать продовольственное содействие с учетом долгосрочных целей по восстановлению и развитию принимающих стран (пункт а) ii) статьи 2 Конвенции), предоставлять продовольственное содействие таким образом, чтобы избежать зависимости принимающей страны (пункт а) iv) статьи 2 Конвенции) и не оказывать негативного влияния на местное производство продуктов питания (пункт а) v) статьи 2 Конвенции).

94. В результате превращения Добровольных руководящих принципов в правила оказания помощи Сторонами Конвенция 2012 года стала основой для расширения применения к чрезвычайной помощи правозащитного подхода. Конвенция 2012 года может служить примером того, как «обязанность государств оказывать помощь» может быть воплощена в конкретном контексте¹⁰⁶.

95. Хотя принципы оказания содействия являются отражением правозащитного подхода, оценить их текущее воздействие на практическую деятельность сторон сложно. Одним из примеров соблюдения принципов, лежащих в основе этого подхода, являются упоминаемые в докладе Комитета по продовольственному содействию за 2016 год действия Европейского союза в Западной Африке после вспышки Эболы, которые были в основном направлены на наиболее сильно пострадавшие общины в соответствии с закрепленным в пункте с) i) статьи 2 Конвенции 2012 года принципом оказания продовольственного содействия наиболее уязвимым группам населения. При этом результаты одного недавнего исследования показывают, что в документах за

¹⁰⁰ См. Конвенцию о продовольственном содействии (2012), пункт с) ii) статьи 2.

¹⁰¹ См. www.foodassistanceconvention.org/downloads/sumrec/fac2015nr.pdf, pp. 6–16.

¹⁰² См. преамбулу Конвенции о продовольственном содействии.

¹⁰³ См. www.tafad.org.

¹⁰⁴ Annamaria La Chimia, “Food security and the right to food: finding balance in the 2012 Food Assistance Convention”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, No. 1 (2016), pp. 99–137.

¹⁰⁵ См. Конвенцию о продовольственном содействии, пункт с) iv) статьи 2.

¹⁰⁶ Annamaria La Chimia, “Food security and the right to food: finding balance in the 2012 Food Assistance Convention”.

2012–2015 годы, касающихся оказания продовольственного содействия Сирийской Арабской Республике, Конвенция о продовольственном содействии не была упомянута ни разу¹⁰⁷. Кроме того, опрос, проведенный среди 100 представителей гуманитарных организаций, участвующих в оказании продовольственного содействия странам этого региона, показал, что они не считают Конвенцию важным документом.

96. Кроме того, Конвенцией не предусмотрен эффективный механизм оценки. Согласно пункту d) статьи 2, касающемуся принципов отчетности, оценка осуществляется сторонами, а упоминания о каком-либо механизме систематического мониторинга и оценки результатов и воздействия мероприятий в ней вовсе нет (см. пункт d) ii) статьи 2 Конвенции).

97. Учитывая растущую роль частных субъектов, государствам следует соблюдать Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (компонент I) применительно к деятельности партнеров из частного сектора в условиях чрезвычайных ситуаций. Это относится к роли государств-участников в разработке законодательства, мониторинге и обеспечении внутренних обязательств. Частным компаниям также следует привести свою деятельность в соответствие с Руководящими принципами (компонент II). Одним из недавних источников руководящих принципов является замечание общего порядка № 24 (2017) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам об обязательствах государств в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам имеет все возможности для того, чтобы запрашивать у национальных правительств информацию касательно соблюдения ими экстерриториальных обязательств.

Всемирный саммит по гуманитарным вопросам

98. В мае 2016 года Организацией Объединенных Наций был созван первый Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, целью которого была разработка более глобальной и продуманной гуманитарной системы с механизмами обеспечения подотчетности и подготовка реформирования сферы оказания гуманитарной помощи. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам стал прорывным событием, поскольку на нем были приняты решения о переходе к более гибкой системе финансирования, о более активном вовлечении стран-получателей и обеспечении большей подотчетности. Были достигнуты договоренности о сокращении масштабов использования целевых ассигнований в пользу прямого перевода наличных средств и о повышении потолка бюджета Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации.

99. Несмотря на очевидные свидетельства того, что обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, раннее предупреждение и системы мониторинга спасают жизни, целевое финансирование соответствующих проектов международным сообществом по-прежнему остается на низком уровне. В период между 1991 и 2010 годами менее 0,5% ОПР было израсходовано на деятельность по снижению риска бедствий, а на обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям – и вовсе мизерная доля ОПР¹⁰⁸. С учетом этой проблемы в ходе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам было объявлено о создании нового глобального партнерства в интересах обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, цель которого – сделать финансирование предсказуемым. Однако партнерство уже столкнулось с серьезными трудностями: во-первых, еще ни одно государство не пообещало обеспечить его долгосрочное финансирование, а во-вторых, доноры по-прежнему с нежеланием относятся к внесению нецелевых взносов в этот общий фонд¹⁰⁹.

¹⁰⁷ José Ciro Martínez and Brent Eng, “The unintended consequences of emergency food aid: neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012–2015”, *International Affairs*, vol. 92, No. 1 (2016), pp. 153–173.

¹⁰⁸ Jan Kellett and Alice Caravani, “Financing disaster risk reduction: a 20-year story of international aid” (Overseas Development Institute, 2013).

¹⁰⁹ Matthew Serventy and Petra Jaervinen, “Global Preparedness Partnership: update on progress since the World Humanitarian Summit”.

100. Хотя во многих отношениях еще рано говорить о том, каким образом этот широкий комплекс обязательств будет осуществляться и контролироваться, согласно первым докладом о ходе работы, результаты неоднозначны. Прогресс неравномерен: основная часть мероприятий посвящена локализации, оказанию помощи наличными и укреплению связей с организациями частного сектора, в то время как участию и целевым ассигнованиям должного внимания не уделяется¹¹⁰.

101. По мнению скептиков, принимая во внимание структурные изъяны гуманитарного сектора, можно констатировать, что потенциал реформирования исчерпан. Так, они осуждают участников саммита за то, что они не согласовали эффективные структурные реформы системы Организации Объединенных Наций¹¹¹, а некоторые даже требуют радикального переосмысления всей гуманитарной системы, исходя из задач упреждения и обеспечения адаптивности, представительности и подотчетности. Предлагаемые решения варьируются от идеи создания в рамках Организации Объединенных Наций единого «суперучреждения по реагированию на чрезвычайные ситуации» и развертывания на международном уровне централизованных механизмов с эффективной системой управления до передачи значительной части властных полномочий на местный и региональный уровни в целях обеспечения более гибкого реагирования функциональных механизмов на ситуации на местах.

VI. Выводы и рекомендации

A. Выводы

102. Стихийные бедствия, вызванные изменением климата, происходят все чаще и наносят все более существенный ущерб. За последние десять лет их число выросло почти вдвое (в настоящее время в год происходит в среднем 335 таких явлений). Они могут приводить к катастрофическим последствиям для любого государства, даже богатого. В 2017 году общий ущерб от ураганов и пожаров в Соединенных Штатах Америки и масштабных наводнений в Южной Азии составил 330 млрд долл. США¹¹². Самым «дорогим» стихийным бедствием в 2017 году стал ураган «Харви», обрушившийся на Техас и нанесший ущерб на сумму 85 млрд долл. США. Ущерб, нанесенный сельскому хозяйству разрушительными пожарами в Калифорнии, еще только предстоит подсчитать.

103. Незрелость инфраструктуры, обездоленность населения, нарушение стандартов безопасности и недостаточное финансирование системы здравоохранения, несомненно, дополнительно усугубляют страдания людей, оказавшихся в зоне стихийного бедствия. В 2017 году в результате ураганов «Ирма» и «Мария» произошли значительные разрушения на Кубе, в Гаити и Пуэрто-Рико. Засуха в регионе Африканского Рога привела к тому, что более 11 млн человек в Кении, Сомали и Эфиопии потеряли надежный доступ к продовольствию. В аналогичной ситуации оказались 10 млн человек в Непале и Бангладеш, где произошли наводнения.

104. Многие негативные последствия чрезвычайных ситуаций можно предотвратить при условии надлежащего планирования и инвестирования в инфраструктуру или выявления коренных причин и учета различных аспектов уязвимости. Большинство связанных с погодными явлениями стихийных бедствий, которые «часто воспринимают как случайные «климатические отклонения», оказываются далеко не случайными»¹¹³. Поэтому для разработки эффективных и значимых стратегий и регламентов требуется «гораздо более

¹¹⁰ Global Public Policy Institute, “Independent grand bargain report”, 8 June 2017.

¹¹¹ См. www.irinnews.org/analysis/2016/05/26/world-humanitarian-summit-winners-and-losers.

¹¹² См. www.nytimes.com/2018/01/04/climate/losses-natural-disasters-insurance.html.

¹¹³ Therese O'Donnell and Craig Allan, “Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights”.

комплексный подход и учет как исторических обстоятельств, так и имущественного неравенства»¹¹⁴.

105. Острую нехватку продовольствия можно предотвратить или существенно сократить, произведя правильные инвестиции в сельское хозяйство в период после стихийного бедствия. Для этого требуются как более привычные меры «чрезвычайного» реагирования, так и мероприятия, направленные на «развитие» и укрепление потенциала. Даже на ранних этапах реагирования, когда основной упор делается на оказании срочного, жизненно необходимого продовольственного содействия, исключительное значение имеет обеспечение жизнестойкости пострадавших общин.

106. Продовольственное содействие, играя главенствующую роль в гуманитарной системе, оказывается под угрозой в результате недостаточного финансирования и отсутствия надлежащей координации. Решение проблемы хронического голода в условиях стихийных бедствий в сочетании с другими проблемами требует различных форм помощи, включая проведение целого ряда гуманитарных, экономических, политических и даже военных мероприятий. Такое станет возможно только тогда, когда развитые страны возьмут на себя согласованные политические и финансовые обязательства. Последствия таких бедствий могут быть катастрофическими, с беспрецедентно высоким числом пострадавших, под которыми понимаются мигранты и беженцы, покинувшие свои дома.

107. Изучение коренных причин отсутствия продовольственной безопасности во время и после стихийных бедствий и их преодоление должно осуществляться параллельно с анализом и решением других глобальных проблем. Изменение климата имеет долгосрочные и серьезные последствия с точки зрения продовольственной безопасности, что в конечном итоге может привести страны, имеющие ограниченные возможности противодействия, к конфликтам, которые приведут только к новым конфликтам, бедствиям и отсутствию продовольственной безопасности. При этом объем выбросов парниковых газов в атмосферу странами, подверженными бедствиям, минимален, и основная ответственность за изменение климата лежит в основном на странах, предоставляющих продовольственную помощь. Это делает необходимым увеличение ассигнований в пользу развивающихся стран с целью помочь им в решении проблем, связанных с последствиями изменения климата, путем адаптации и устранения ущерба.

108. Признавая негативные последствия нарушений прав человека для эффективности операций по оказанию чрезвычайной помощи, инициаторы реформирования гуманитарной системы все активнее отстаивают применение правозащитного подхода к разработке программ продовольственного содействия, выявлению нуждающихся в нем групп населения и распределению продовольственной помощи. Для эффективного совершенствования разрозненных гуманитарных систем и реформирования системы обеспечения готовности к стихийным бедствиям недостаточно подспудного понимания взаимозависимости и неделимости прав человека – желательно обеспечить непосредственное участие в процессах принятия решений затрагиваемых групп населения, уважение культурных особенностей, предупреждение дискриминации, защиту уязвимых групп и оценку планируемых мероприятий с учетом гендерных особенностей.

109. Важно рассматривать право на питание одновременно как коллективное и индивидуальное право, поскольку стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации оказывают воздействие как на общество в целом, так и на конкретные группы населения. Такое понимание права на питание отражено в целом ряде документов Организации Объединенных Наций, таких как Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, Декларация о

¹¹⁴ Ibid.

правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, а также в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в Добровольных руководящих принципах в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, Конвенции Международной организации труда (МОТ) 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169) и главе 26 Повестки дня на XXI век, принятой в 1992 году Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро.

110. Толкование права на питание в гуманитарном контексте в качестве коллективного права заложит основу для комплексного совершенствования продовольственных систем и в контексте мероприятий по восстановлению после бедствий обеспечит дополнительную правовую защиту доступа общин к ресурсам и имуществу, а также защиту и укрепление традиционных продовольственных систем и местных знаний. Другими словами, чрезвычайные ситуации открывают возможности для внедрения принципов продовольственного суверенитета как элемента права человека на питание при преодолении последствий бедствия и восстановлении инфраструктуры. Крайне важно, чтобы доноры не пользовались бедствиями как возможностью изменить традиционные продовольственные и сельскохозяйственные системы, навязывая стране-бенефициару принципы промышленного сельского хозяйства. Напротив, параллельно с удовлетворением неотложных потребностей в продовольствии период после бедствий должен быть использован для укрепления продовольственного суверенитета или внедрения его основ в целях поддержки местных жителей, мелких фермеров, рыбаков, коренных общин и женщин.

В. Рекомендации

111. В целях обеспечения комплексного и системного подхода к праву на достаточное питание во время и после бедствий Специальный докладчик рекомендует государствам:

а) разработать национальное законодательство и системы мониторинга по борьбе со стихийными бедствиями (включающие в себя предупреждение, реагирование и восстановление) с применением правозащитного подхода;

б) принять необходимые законодательные и бюджетные меры, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций и снижение риска бедствий в целях предупреждения деградации окружающей среды и смягчения последствий для экосистем и биоразнообразия, в частности реализовать мероприятия по сохранению лесов и управлению водосборными бассейнами;

в) разрабатывать законодательство и национальные механизмы мониторинга и обеспечения соблюдения в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека применительно к участию частного сектора в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

г) регулировать и контролировать инвестиции в сельское хозяйство в регионах, пострадавших от бедствий, придавая приоритетное значение участию местных субъектов и соблюдению продовольственного суверенитета без вмешательства в местный рынок;

д) рассмотреть вопрос о предоставлении услуг страхования на случай неурожая или стихийного бедствия, которые были бы доступны населению после самого стихийного бедствия, а также принять меры по охране семенного запаса;

е) уделять первоочередное внимание потребностям наиболее уязвимых групп населения, в особенности детей, и тех, кто подвергается наибольшему риску, путем установления бюджетных приоритетов, подлежащих соблюдению

даже в условиях экономического кризиса, стихийных бедствий или других чрезвычайных ситуаций;

g) при разработке стратегий уделять особое внимание положению женщин во время и после чрезвычайных ситуаций, признавая их преобразующую роль и лидерский потенциал.

112. Международному сообществу следует:

a) укреплять необходимую для регулирования всей системы координацию между существующими гуманитарными учреждениями и между учреждениями Организации Объединенных Наций, каждое из которых имеет конкретный круг обязанностей, но ни одно из которых не занимается исключительно вопросами стихийных бедствий;

b) рассмотреть вопрос о разработке всеобъемлющего, многостороннего договора, обеспечивающего систематизированное и эффективное реагирование на чрезвычайные ситуации. Этот договор должен:

- напомнить государствам о том, что защита людей и окружающей среды в периоды серьезных чрезвычайных ситуаций и крупномасштабных стихийных бедствий – их обязанность, а не право;
- признавать, что такие обязательства должны быть приведены в соответствие с правозащитными принципами с точки зрения справедливости, защиты человеческого достоинства и равенства;
- служить основой для создания на международном уровне централизованного учреждения, которое играло бы центральную роль в выполнении гуманитарной повестки дня;
- предусматривать новаторские механизмы финансирования для устранения дефицита финансовых средств;
- предусматривать создание механизмов подотчетности для всех субъектов гуманитарной деятельности, включая НПО и субъектов частного сектора.

113. Комитету по экономическим, социальным и культурным правам следует подготовить замечание общего порядка о правозащитных средствах во время и после чрезвычайных ситуаций, а также о превентивных мерах с целью разъяснения обязательств государств и международного сообщества.