



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/21
15 January 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят четвертая сессия
Пункт 5 предварительной повестки дня

ВОПРОС ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВО ВСЕХ СТРАНАХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ИЗЛОЖЕННЫХ ВО ВСЕОБЩЕЙ
ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОМ ПАКТЕ ОБ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ, И
ИССЛЕДОВАНИЕ ОСОБЫХ ПРОБЛЕМ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ
РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ В СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ
ЭТИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Право на питание

Доклад Верховного комиссара по правам человека

Введение

1. 17 ноября 1996 года на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия была консенсусом принята Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, в которых намечены пути достижения всемирной продовольственной безопасности. Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия стала первым глобальным совещанием глав государств и правительств после Всемирной продовольственной конференции 1974 года, на которой рассматривались проблемы голода и недоедания в период, когда на международном уровне отмечалась растущая озабоченность в отношении перспектив производства продуктов питания и доступа постоянно растущего населения планеты к продовольственному снабжению. Цель ее проведения состояла в том, чтобы дать новый импульс борьбе за продовольственную

безопасность путем привлечения к продовольственным проблемам внимания лиц, ответственных за формирование политики и принятие решений в государственном и частном секторах, а также широкой общественности. Участвовавшие во встрече руководители вновь подтвердили свое обязательство обеспечивать то, чтобы все люди всегда имели физический и экономический доступ к достаточному, безопасному и полноценному питанию, с тем чтобы удовлетворить свои потребности и предпочтения в области питания для активной и здоровой жизни. Декларация и План действий возлагают на правительства первоочередную ответственность за достижение продовольственной безопасности и намечают эффективную политику и стратегии, направленные на устойчивый прогресс в деле ликвидации голода и недоедания. План действий содержит семь обязательств, выполнение которых, как ожидается, приведет к существенному сокращению хронического голода.

2. На своей пятьдесят третьей сессии Комиссия по правам человека, приняв резолюцию 1997/8, вновь подтвердила, что голод является оскорблением и нарушением человеческого достоинства и, в этой связи, призвала принять неотложные меры на национальном, региональном и международном уровнях в целях его ликвидации.

3. В той же резолюции Комиссия поддержала содержащуюся в Планах действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия просьбу к Верховному комиссару по правам человека в консультации с соответствующими договорными органами и в сотрудничестве с соответствующими специализированными учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций и компетентными межправительственными механизмами, а также неправительственными организациями четче определить связанные с питанием права, изложенные в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и предложить пути осуществления и реализации этих прав в качестве средства выполнения обязательств и достижения целей Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия с учетом возможности разработки добровольных руководящих принципов по вопросу продовольственной безопасности для всех.

4. В пункте 7 резолюции Верховному комиссару по правам человека было предложено представить доклад об осуществлении этой резолюции на пятьдесят четвертой сессии Комиссии.

Последующие мероприятия по достижению цели 7.4 Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия

5. В соответствии с седьмым обязательством Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия правительства обязались осуществлять, контролировать осуществление и принимать последующие меры в рамках Плана действий на всех уровнях и в сотрудничестве с международным сообществом. Одна из целей предусматривает следующее:

"Уточнить содержание права на достаточное питание и основополагающего права каждого на свободу от голода, провозглашенных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и других соответствующих международных и региональных договорах, и уделять особое внимание осуществлению и полной и постепенной реализации этого права как средства достижения продовольственной безопасности для всех".

6. Правительства предложат Верховному комиссару по правам человека Организации Объединенных Наций в консультации с соответствующими договорными органами и в сотрудничестве с соответствующими специализированными учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций и компетентными межправительственными механизмами четче определить (подчеркнуто нами) связанные с питанием права, изложенные в статье 11 Пакта, и предложить пути осуществления и реализации этих прав в качестве средства выполнения обязательств и достижения целей Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия с учетом возможности разработки добровольных руководящих принципов по вопросу продовольственной безопасности для всех".

7. В период, последовавший за Всемирной встречей на высшем уровне по проблемам продовольствия, Верховный комиссар по правам человека предпринял ряд инициатив. Был установлен контакт с Комитетом по всемирной продовольственной безопасности Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций (ФАО), был доработан меморандум о взаимопонимании с ФАО, направленный на расширение сотрудничества с целью осуществления рекомендаций Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, и проведено несколько совещаний на тему осуществления этих рекомендаций, которые состоялись в Риме и Женеве.

8. Управление Верховного комиссара по правам человека считает, что в качестве конкретного практического шага по реализации цели 7.4, намеченной в Римской декларации и Программе действий, целесообразно организовать семинар экспертов на тему права на достаточное питание, с тем чтобы четче определить связанные с питанием права, изложенные в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и предложить пути осуществления и реализации этих прав в качестве средства выполнения обязательств и достижения целей Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. Ниже следует краткое резюме консультаций по праву на достаточное питание.

Резюме консультаций по праву на достаточное питание

9. В качестве мероприятия по осуществлению цели 7.4 Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года Управление Верховного комиссара по правам человека организовало двухдневные консультации по праву человека на достаточное питание, которые были проведены 1 и 2 декабря 1997 года. В первый день консультаций

состоялись общие обсуждения в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам, а во второй день состоялся семинар экспертов. Помимо многих независимых экспертов, в консультациях участвовали представители ФАО, Мировой продовольственной программы, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций, Подкомитета по вопросам питания и Административного комитета по координации, а также Председатель Комитета по всемирной продовольственной безопасности ФАО.

10. Открывая консультации, Верховный комиссар отметила в своем выступлении, что в отношении содержания гражданских и политических прав были разработаны четкие стандарты, тогда как во многих случаях, несмотря на неделимость всех прав человека, точное значение экономических, социальных и культурных прав остается неясным. В целях поддержки усилий, направленных на изучение конкретного характера и состояния прав, изложенных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Верховный комиссар выразила мнение о том, что государства несут триединое обязательство по уважению, защите и осуществлению прав человека.

11. Подводя итог общему обсуждению в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам, Председатель Комитета сделал упор на расширение правозащитных рамок и обосновал важность правозащитных рамок следующими шестью причинами:

- a) они дают нормативно-правовую базу, даже если их формулировки не идеальны или недостаточно конкретны;
- b) в отличие от рекомендаций, например принятых на Всемирной встрече на высшем уровне по социальному развитию или Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия, права человека имеют для государств обязательный характер;
- c) используя правозащитный подход, можно привести в действие весь правозащитный механизм: гражданские и политические, а также экономические, социальные и культурные права;
- d) утверждение прав человека на международном уровне должно сопровождаться созданием соответствующей правовой базы в государствах;
- e) для осуществления прав человека необходимы активные и эффективные средства правовой защиты, необязательно предусматривающие использование судебной системы, однако существование средств правовой защиты является непременным атрибутом правозащитных рамок;
- f) права предполагают подотчетность как внутри страны, так и на международном уровне.

12. Председатель отметил, что нормативное содержание права на питание имеет относительно ясный характер и существует согласие в отношении того, что, как правило, право на питание не означает права получать его от государства. Следует рассматривать прямое снабжение государством как крайнее средство, однако государство может многое сделать в плане создания условий, при которых люди сами могут заботиться об удовлетворении своих потребностей, включая потребности, связанные с питанием. Поэтому важно разъяснить государствам эти обязательства.

13. Кроме того, по мнению Председателя, крайне важно добиваться того, чтобы при обеспечении правозащитных рамок в целом главное внимание уделялось праву на питание. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в некоторой степени игнорировал этот аспект гражданских и политических прав, утверждая, что его деятельность ведется исключительно "в другой области" экономических, социальных и культурных прав. Однако при отсутствии процесса широкого участия будет невозможно достичь прогресса в осуществлении права на питание.

14. Специальный докладчик по вопросу о праве на достаточное питание Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств счел целесообразным, чтобы Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял замечание общего порядка, касающееся права на питание. При разработке этого замечания следует признать, что существует общее обязательство в отношении достижения результата (обеспечения достаточного питания), однако необходимо сохранить гибкость в том, чтобы в зависимости от разнообразных национальных условий дифференцировать обязательства в отношении того, каким образом от государств требуется достичь этого результата. Государства следует поощрять к тому, чтобы они сообщали не только о существующем положении, но и о предпринимаемых ими шагах, в том числе о законодательстве, принятом для восполнения любых пробелов в осуществлении каждым человеком права на питание. Как представляется, было бы целесообразно в качестве последующего шага пересмотреть руководящие принципы составления докладов в соответствии с этим замечанием общего порядка.

15. Специальный докладчик, в частности, рассмотрел необходимость достижения прогресса в деле осуществления и реализации права на питание. Шаги, направленные на осуществление государствами этого права, могут обретать форму мер законодательного или административного характера. Под реализацией подразумевается создание и поддержание условий, при которых на деле осуществляется право на питание, и она может быть определена как обязательства о достижении результата. Осуществление должно иметь место как на национальном, так и на международном уровне. Согласно международному праву, приоритетом пользуется осуществление на национальном уровне. Правительства принимают обязательства только в отношении своего населения; они неохотно принимают на себя обязательства в отношении населения других стран, а также избегают принимать коллективные обязательства, кроме как на добровольной основе.

16. Представитель Всемирного альянса в интересах питания и прав человека (ВАППЧ) дал высокую оценку деятельности ЮНИСЕФ, который до сих пор применял самый широкий подход к проблемам развития. Созыв в 1990 году Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей способствовал беспрецедентному числу ратификаций Конвенции о правах ребенка, участниками которой стали в настоящее время почти все страны мира. Тем не менее невозможно укрепить правозащитный подход за один день. Это связано с переходом от подхода с точки зрения потребностей к подходу с точки зрения прав и с внедрением анализа ответственности или отчетности. В настоящее время для этой цели широко применяется таблица, подготовленная Специальным докладчиком Подкомиссии, которая впервые появилась в 1987 году в исследовании о праве на достаточное питание как одном из прав человека. Эта таблица дает аналитическую основу, которую следует использовать как при анализе, так и при планировании. Содержание конкретных рубрик в каждом из основных разделов таблицы должно разрабатываться в контексте данной страны.

17. Однако ряд аспектов вопросов осуществления выходит за рамки возможного содержания таблицы, а некоторые вопросы осуществления можно отнести одновременно к разным рубрикам, особенно следующие вопросы:

а) хронологические рамки. Важное значение имеет толкование понятия "постепенное осуществление" в статье 2 Пакта. Последняя цель или веха, намеченная на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия, состоит в том, чтобы к 2015 году число людей, страдающих от недоедания, сократилось на 50%. Следует воспользоваться возможностью заимствования основных целей, разработанных на различных конференциях, и систематически применять их при планировании;

б) наличие ресурсов. В Маастрихтских руководящих принципах* отмечается, что нарушения Пакта имеют место, когда государство не соблюдает требование Комитета об экономических, социальных и культурных правах о минимальном "стержневом" обязательстве обеспечивать удовлетворение каждого из прав на минимальных существенных уровнях. Так, например, государство-участник, в котором любое значительное число людей лишены элементарных продуктов питания, элементарной первичной медико-санитарной помощи, элементарного крова или жилища или самых основных видов образования, *prima facie* нарушает Пакт. Такие минимальные "стержневые" обязательства применяются независимо от наличия ресурсов в данной стране или любых иных факторов и трудностей. Но что означает понятие "стержневое обязательство" с точки зрения права на питание?

* Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав. Заявление о толковании, принятое на совещании экспертной группы в январе 1997 года по случаю 10-й годовщины Лимбургских принципов Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

18. Исполнительный директор Сети первоочередной информации и мер в области продовольствия (ФИАН) представил Международный кодекс поведения в отношении права человека на достаточное питание, который был разработан в сотрудничестве со многими неправительственными организациями. Он рассмотрел рамки осуществления этого права на национальном и международном уровнях, исходя из четырех уровней обязательств: уважать, защищать, способствовать и осуществлять право на питание. Он отметил, что кодекс предполагает, что государства также несут международные обязательства по этому и другим правам человека, т.е. они, как минимум, не должны подрывать возможности других государств обеспечивать для своего населения осуществление права на питание. По его мнению, международные организации также несут обязательства в этой связи, в том числе по поддержанию систем эффективного контроля, разработки эффективных международных процедур обжалования, обязательства оказывать содействие (техническая помощь, передача технологии и т.п.) и, в необходимых случаях, обязательство вносить вклад в продовольственное снабжение (гуманитарная и продовольственная помощь). Он подчеркнул, что эффективный контроль и процедуры обжалования должны осуществляться отдельно от технической помощи.

19. Представитель Института Жака Маритэна сообщил об участии Института в обеспечении права на достаточное питание. Он упомянул о подготовительной работе к конференции в Каракасе, состоявшейся в июле 1996 года перед Всемирной встречей на высшем уровне по проблемам продовольствия, которую организовал президент Венесуэлы и на которой обсуждался вопрос о кодексе поведения в отношении права на питание. Он подчеркнул взаимосвязь с гражданскими и политическими правами. Некоторые из гражданских и политических прав, такие, как право на жизнь, имеют качественный аспект, который связан с правом на питание.

20. Сотрудник южноафриканской Комиссии по правам человека рассказал о процессе подготовки вопросника для всех ведомств южноафриканской структуры управления, в котором выяснялась их позиция и практика в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав в ходе выполнения своих мандатов и должностных полномочий. В отношении права на питание в Южной Африке было до сих пор принято два закона: закон о питании в школах и закон о рынке сельскохозяйственных продуктов.

21. Представитель Международного еврейского женского совета подчеркнула необходимость учета права на питание в связи с правами женщин, которые являются основными производителями питания в обширных районах мира. Она призвала к активному применению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в качестве важного инструмента осуществления этой цели.

22. Директор Отдела по анализу сельскохозяйственного и экономического развития ФАО, сославшись на документ, распространенный ФАО и подготовленный на основе рекомендаций Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, в своем выступлении уделил главное внимание цели 7.4 как средству достижения целей, намеченных на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия. Он отметил, что в Декларации и Плана действий право на питание рассматривается в контексте продовольственной безопасности. По его мнению, одним из средств реализации целей, поставленных на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия и связанных с продовольственной безопасностью, является уточнение содержания права на питание. Для ФАО и Комитета по всемирной продовольственной безопасности такое уточнение полезно тем, что это право может быть впоследствии использовано в качестве основы обеспечения продовольственной безопасности, в результате чего продовольственные учреждения смогут – каждое в своей конкретной области функционирования – эффективно способствовать более полной реализации права на питание посредством национальных мер и международного сотрудничества и помощи.

23. Председатель Комитета ФАО по всемирной продовольственной безопасности отметил, что существует необходимость выработать общее понимание терминов, которые используют правозащитные органы, в ФАО и других учреждениях, а также среди правительств. Однако достижение консенсуса является трудным делом. Поэтому был сделан большой шаг вперед, когда главы государств и правительств впервые предложили Верховному комиссару в консультации с другими соответствующими учреждениями четче определить связанные с питанием права, изложенные в статье 11 Пакта, и предложить пути осуществления и реализации этих прав в качестве средства выполнения обязательств и достижения целей Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. Комитет по продовольственной безопасности ожидает сейчас разъяснения этих терминов, что окажется полезным в дальнейшей работе по обеспечению продовольственной безопасности.

24. Следует рассматривать консультации в качестве первого шага в длительном процессе реализации цели 7.4 Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. В целях ориентации будущих инициатив на консультациях были приняты следующие выводы и рекомендации. Верховный комиссар считает в этой связи, что укрепление сотрудничества с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, научными и исследовательскими учреждениями, а также неправительственными организациями имеет чрезвычайно важное значение.

Выводы консультаций по праву на питание

25. Право человека на достаточное питание четко закреплено в международном праве, однако его практическое содержание и средства осуществления, как правило, понимаются недостаточно хорошо. Поэтому это право по-прежнему осуществляется далеко не в полном объеме.

26. Правозащитный подход к проблемам продовольствия и питания кардинально отличается от подходов к развитию, ориентированных на удовлетворение основных потребностей. На его основе разработана нормативная база, которая носит обязательный характер и поэтому требует принятия законодательных мер на государственном уровне. В этом состоит отличие от факультативного характера рекомендаций и норм, принятых на таких международных конференциях, как Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года и Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития 1995 года. Правозащитный подход предполагает, что "бенефициарии" развития являются активными субъектами и "стороной, предъявляющей требования" и устанавливает обязанности или обязательства для тех, к кому такие требования могут предъявляться, (объектов или "стороны, несущей обязательства"), при этом существует необходимость в соответствующем механизме предъявления требований или защиты прав. Такой подход предполагает аспект отчетности, который отсутствует в стратегиях удовлетворения основных потребностей. Одно из наиболее существенных недоразумений, препятствующих осуществлению права на питание, коренится в представлении о том, что за государством закреплено основное обязательство обеспечивать питание граждан под его юрисдикцией (осуществлять право на питание), а не уважать и защищать права, связанные с питанием, а также подчеркивать обязательства частных лиц и гражданского общества в этой связи.

27. Существует широкое согласие в отношении концептуального содержания права на достаточное питание, включая соответствующие аспекты здравоохранения и питания, а также в отношении того, что дальнейшие усилия в этой связи должны быть направлены в первую очередь на более четкое определение существующих понятий. Главная трудность состоит в том, чтобы достичь консенсуса в отношении соответствующих обязательств и их практической реализации.

28. Имеется базовый аналитический инструментарий для выработки политики и программ, направленных на реализацию права на питание; его следует гибко использовать применительно к сельским и городским районам. Требуется уделить больше внимания роли женщин в деле реализации права на питание.

29. Что касается осуществления права на питание, то между правозащитными учреждениями и участниками развития существует четкое разделение труда. На международном уровне это означает, что правозащитному механизму Организации Объединенных Наций, и в частности Комитету по экономическим, социальным и культурным правам, поручено наблюдать за осуществлением и нарушением права на достаточное питание, тогда как учреждения, занимающиеся развитием, обеспечивают техническую, финансовую и продовольственную помощь. Для продовольственных учреждений и агентств по развитию более четкое понимание права на питание существенно важно для практической реализации целей продовольственной безопасности, что позволит им в рамках своих конкретных мандатов и функций обеспечивать положительную поддержку более полной реализации этого права посредством национальных мер и международного сотрудничества.

30. В Маастрихтских руководящих принципах содержащийся в Пакте призыв постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав толкуется как требующий от государств достигать конкретные цели по соблюдению нормативных стандартов ("обязательство достижения результата"). Глобальные конференции по проблемам развития, проходившие в 90-х годах, - от Всемирной встречи на высшем уровне в интересах детей 1990 года и до Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года - дали важную ориентацию в этом отношении, наметив цели качественного развития в запланированные сроки, включая обеспечение продовольствием и питанием. Государства теперь могут устанавливать в этих рамках свои собственные, конкретные для каждой страны цели в качестве средств осуществления права на достаточное питание.

Рекомендации, принятые на консультациях по праву на питание

31. Участники рекомендовали Комитету по экономическим, социальным и культурным правам разработать и принять замечание общего порядка в качестве вклада в разъяснение содержания права на достаточное питание. На этой основе Комитет мог бы пожелать пересмотреть или дополнить существующие руководящие принципы составления докладов с целью совершенствования диалога с государствами по вопросу осуществления этого права на уровне страны.

32. В соответствующих случаях мандаты специальных докладчиков должны включать вопрос о праве на достаточное питание.

33. В качестве средства поддержки поощрения правозащитного подхода в отношении проблем, связанных с продовольствием и питанием, рекомендуется проводить исследования, посвященные конкретным странам или "наилучшей практике" осуществления права на питание; были бы полезны также конкретные исследования по вопросам осуществления других экономических, социальных и культурных прав.

34. Комиссии по правам человека было бы желательно изучить возможные пути поощрения на политическом уровне права на достаточное питание среди своих членов, а также в системе Организации Объединенных Наций, в частности в рамках празднования 50-й годовщины Всеобщей декларации прав человека.

35. В ответ на просьбу Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия Верховный комиссар может пожелать рассмотреть практические пути укрепления потенциала своего Управления в плане рассмотрения существенных вопросов права на питание, включая возможность назначения внештатного консультанта по вопросу о праве на питание.

36. Верховный комиссар может пожелать уделить в своей повестке дня приоритетное внимание вопросу о координированном подходе к праву на достаточное питание во всей системе Организации Объединенных Наций.

37. На консультациях рекомендовано в качестве последующего мероприятия в начале 1998 года созвать совещание для проведения дискуссий по содержанию и средствам осуществления права на достаточное питание, с тем чтобы обеспечить Верховного комиссара полным сводом рекомендаций, касающихся ее деятельности в ответ на просьбу Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. В этой связи следует обеспечить участие представителей правозащитных организаций, которые в настоящее время занимаются главным образом гражданскими и политическими правами, а также агентств по развитию, не представленных на декабрьском совещании.
