



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 January 2025
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Пятьдесят восьмая сессия

24 февраля — 4 апреля 2025 года

Пункт 3 повестки дня

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

Право на питание, финансирование и национальные планы действий

Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Майкла Фахри

Резюме

В настоящем докладе, представленном Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 43/11 Совета, Специальный докладчик по вопросу о праве на питание Майкл Фахри предлагает способ разработки в рамках существующих бюджетов национальных планов действий по осуществлению права на питание, посредством которых могут быть преобразованы продовольственные системы и постепенно реализовано право на питание. В условиях глобального долгового кризиса, высокой инфляции и высоких цен на продовольствие многим странам приходится делать непростой выбор между тем, чтобы либо кормить людей, либо обслуживать долг. Использование государственных средств для обеспечения людям доступа к достаточному питанию может привести к возникновению у правительства задолженности, что усилит финансовые потрясения; в свою очередь, обслуживание долга ведет к большему количеству случаев голода и неполноценного питания. Это означает, что существующая международная финансовая система решительно препятствует тому, чтобы правительства могли выполнять свои обязательства в части права на питание. В своем докладе Специальный докладчик выступает с предложением о том, как путем реформирования государственных бюджетов можно добиться значительных улучшений в продовольственных системах и в плане условий их преобразования.



I. Введение

1. По вопросу о том, с чем конкретно сопряжено преобразование продовольственных систем, полного консенсуса пока так и нет¹. Такое преобразование предполагает радикальное изменение продовольственных систем и подразумевает полное переосмысление их характеристик, включая цель, правила и структуры влияния. Нет ни международного консенсуса относительно того, как должно происходить преобразование продовольственных систем, ни четких указаний для государств в отношении того, что нужно преобразовывать и во что нужно преобразовывать продовольственные системы. Проблема, связанная с преобразованием продовольственных систем, заключается не в нехватке продовольствия, а в сопротивлении изменению соотношения сил в продовольственных системах в духе солидарности, заботы и уважения ко всему живому.

2. Тем не менее Специальный докладчик по вопросу о праве на питание уже предложил глобальные меры политики, которые основаны на существующих методах и обеспечат возможность как восстановления, так и преобразования, а также изменят сферы влияния в продовольственных системах таким образом, чтобы право на питание осуществлялось². В целом это сопряжено со следующими преобразованиями: а) от промышленного сельского хозяйства к агроэкологии; б) от уделения первоочередного внимания глобальным рынкам к поддержке территориальных рынков; с) от зависимости от корпораций к большей поддержке субъектов социальной и солидарной экономики; d) от многосторонности, основанной на участии многих заинтересованных сторон, к многосторонности, основанной на солидарности и продовольственном суверенитете.

3. В настоящем докладе Специальный докладчик предлагает национальным правительствам рекомендации относительно способов анализа их внутренних продовольственных систем и разработки планов действий по их преобразованию. Специальный докладчик опирается на свои предыдущие тематические доклады, актуализированные исследования и консультации с различными государственными представителями, национальными государственными учреждениями, международными организациями и субъектами гражданского общества.

4. Общей тенденцией последних десятилетий стали циклы кризисов с резким увеличением показателей голода, неполноценного питания и массового голода. Эти кризисы имеют множество взаимосвязанных причин и оснований и продолжают усиливаться. Повторяющиеся потрясения представляют собой не аномалии, а признаки структурных проблем. Зачастую страны еще переживают последствия одного потрясения, когда им в условиях ограниченности финансовых ресурсов, концентрации влияния в продовольственных системах и неравенства в цепочках поставок приходится сталкиваться с новыми. Уровень и риск отсутствия продовольственной безопасности увеличились с момента прекращения временных программ помощи, созданных в ответ на пандемию коронавирусной инфекции (COVID-19), при этом стоимость жизни быстро выросла.

5. Более того, промышленные продовольственные системы производят около трети парниковых газов, способствуя изменению климата и сокращению биоразнообразия³. Основанные на правах человека меры могут свести к минимуму негативное влияние изменения климата на полное осуществление права на питание и преобразовать продовольственные системы таким образом, чтобы это способствовало предотвращению изменения климата⁴.

¹ Silvana Juri, Naomi Terry and Laura M. Pereira, "Demystifying food systems transformation: a review of the state of the field", *Ecology and Society*, vol. 29, No. 2 (2024).

² См. A/78/202.

³ См. <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1379538/>.

⁴ См. A/HRC/55/37.

6. Таким образом, хотя вызванная кризисом проблема отсутствия продовольственной безопасности часто решается с помощью чрезвычайных мер, таких как продовольственная помощь или субсидии, для осуществления права на питание правительствам необходимо устранять коренные причины затяжных кризисов, включая факторы влияния их национальных продовольственных систем. Перед государствами стоят три задачи. Они обязаны:

- a) отреагировать на продовольственный кризис с помощью национальных планов;
- b) разработать скоординированные на международном уровне меры реагирования на продовольственный кризис;
- c) преобразовать свои продовольственные системы, чтобы сделать их более справедливыми и устойчивыми к изменению климата, а также предотвратить утрату биоразнообразия.

7. Государства должны решать все три задачи как взаимозависимые. Если они не будут сотрудничать и не разработают скоординированные на международном уровне меры реагирования, их национальные планы по выходу из продовольственного кризиса не будут реализованы. В то же время то, как они отреагируют на многочисленные текущие кризисы, существенно скажется на характере их продовольственных систем в ближайшие десятилетия. Более того, в основе проблем продовольственных систем во всем мире лежит неравенство внутри стран и между ними.

8. Специальный докладчик уже предоставил государствам рекомендации по разработке скоординированных на международном уровне мер реагирования на продовольственный кризис. Он также определил элементы продовольственных систем, которые нуждаются в преобразовании⁵. Настоящий доклад представляет собой руководство относительно того, как в этих условиях страны могут разработать национальные планы с использованием существующих бюджетов национальных продовольственных систем. Одна из важных задач, решением которой могут заняться национальные правительства, заключается в перераспределении значительной части влияния и ресурсов с целью создать новые модели производства, переработки, распределения и потребления. Рамки, обозначенные в настоящем докладе, посвящены первому этапу для проведения изменений, который предполагает использование государствами в максимальных пределах имеющихся ресурсов для достижения конечной цели — полного осуществления в кратчайшие возможные сроки права на питание (постепенного осуществления прав)⁶.

9. Исходя из того, что право и финансы являются мощными рычагами перемен, в части II доклада в общем виде представлена международно-правовая база, касающаяся права на питание, а в части III описаны национальные условия. В части IV дана общая характеристика текущего финансового контекста с учетом долгового кризиса. В частях V и VI представлен обзор инициатив Всемирного банка и Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) по преобразованию продовольственных систем. В части VII содержатся выводы и рекомендации по преобразованию национальных продовольственных систем с использованием права на питание.

II. Международное право: системная база

10. Продовольственная система обычно описывается как сеть потребителей, дистрибьюторов и производителей, связанных между собой через цепочки создания стоимости и многочисленные экономические секторы. Такой анализ позволяет получить широкое представление о тенденциях потребления, распределения и

⁵ См. A/77/177, A/78/202 и A/HRC/52/40.

⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2 (п. 1).

поставок, часто в виде среза экономических или социально-экономических показателей или набора стратегических решений.

11. В свою очередь, при правозащитном подходе в первую очередь рассматриваются общие параметры обязательств государства по обеспечению достойной жизни всех людей, а действия государства соизмеряются с этим стандартом. Это включает в себя анализ механизмов влияния и управления. Право на питание обеспечивает конкретную основу для определения того, кто и что должен делать для преобразования продовольственной системы и как это должно быть сделано⁷. Поскольку в рамках осуществления права на питание продовольственная система описывается с точки зрения прав и обязанностей, она имеет прикладной характер и опирается на ощущение людьми своей субъектности.

12. Право на питание является основным правом на свободу от голода⁸. По меньшей мере за последние 70 лет голод, неполноценное питание и массовый голод всегда обуславливались политическими действиями и неудачами, а не недостаточным продовольственным обеспечением как таковым. Это означает, что каждый случай голода, включая неполноценное питание, массовый голод и голодное истощение, может быть истолкован как следствие существования системы, которая лишает людей их основных свобод через эксплуатацию, угнетение или изъятие земли.

13. Право на питание также является правом каждого человека радоваться жизни, принимая пищу вместе с другими людьми. Пища — это неотъемлемая часть жизни и один из ключевых способов того, как люди определяют само понимание общности. Пища также имеет центральное значение в том, как люди устанавливают свои отношения с землей и водными ресурсами. В своей продовольственной системе люди должны иметь как можно больше власти — власти над своей судьбой. Правительства, в свою очередь, обязаны создавать условия для того, чтобы как сейчас, так и в будущем все люди могли достойно получать доступ к качественной, питательной и недорогой пище.

14. Двадцатая годовщина принятия Советом Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) Добровольных руководящих принципов в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности знаменует собой один из важных этапов в продвижении права на питание. За последние два десятилетия был достигнут значительный прогресс, особенно по тем направлениям, которые подчеркиваются в Декларации Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах. К ним относятся права людей с инвалидностью⁹, женщин, проживающих в сельской местности¹⁰ и женщин из числа коренных народов¹¹, коренных народов¹², рабочих¹³, рыбаков кустарного рыболовства и работников рыбной отрасли¹⁴, а также права на

⁷ См. замечание общего порядка № 12 (1999) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

⁸ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 11.

⁹ Конвенция о правах инвалидов, ст. 25 (п. f) и 28 (п. 1).

¹⁰ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 14; общая рекомендация № 34 (2016) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

¹¹ Общая рекомендация № 39 (2022) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

¹² Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, ст. 20.

¹³ См. ILO, “Policy guidelines for the promotion of decent work in the agri-food sector” (Geneva, 2023).

¹⁴ Добровольные руководящие принципы обеспечения устойчивого маломасштабного рыболовства в контексте продовольственной безопасности и искоренения бедности.

землю¹⁵ и права фермеров в отношении семян¹⁶. Более того, право на питание укрепилось благодаря разработке мер политики, способствующих развитию агроэкологии, а также растущему политическому признанию концепции продовольственного суверенитета.

15. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах определяет право на питание. В статье 11 изложены следующие основные элементы для осуществления этого права:

- a) международное сотрудничество;
- b) улучшение производства и хранения продуктов питания;
- c) знания;
- d) реформа аграрных систем;
- e) справедливая торговля.

16. Эти элементы необходимо истолковывать в контексте последних двух десятилетий нормативных изменений и современного понимания того, как должны обеспечиваться достаточность, наличие и доступность питания.

A. Международное сотрудничество

17. В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах государства-участники обязаны сотрудничать в целях осуществления всех изложенных в нем прав, однако первостепенная важность этого обязательства подчеркивается, в частности, в отношении права на питание (статьи 2 (пункт 1) и 11 (пункт 1)). В рамках международного сотрудничества следует обеспечивать всем людям, в том числе живущим в условиях острого и затяжного кризиса, наличие достаточного питания, необходимого для достойной жизни.

18. Международное сотрудничество было в первую очередь сопряжено с акцентированием внимания на работе через международные учреждения. К сожалению, международное сотрудничество, начавшееся благодаря торговым соглашениям или при посредстве проектов развития, направленных на продвижение промышленного производства продовольствия, привело к установлению отношений большей зависимости в глобальных продовольственных системах внутри стран и между ними.

19. Вместо этого международное сотрудничество следует рассматривать как средство укрепления международной солидарности и продовольственного суверенитета. Солидарность означает разработку такой национальной продовольственной политики, которая является щедрой и справедливой как по отношению к людям и экосистемам внутри страны, так и по отношению к другим сообществам в порядке проявления взаимности. В основе построенной на принципах солидарности экономики лежит организация торговли через демократически управляемые предприятия, призванные удовлетворять человеческие потребности, а не гнаться за прибылью. То, как и с кем торгуют люди, должно определяться целью и повышать качество жизни в целом для отдельно взятого сообщества¹⁷. Международное сотрудничество должно поддерживать все богатство биоразнообразия, а не приводить

¹⁵ Замечание общего порядка № 26 (2022) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам; Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности.

¹⁶ Международный договор о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, ст. 9; Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, ст. 19.

¹⁷ См. резолюцию [77/281](#) Генеральной Ассамблеи; [A/75/219](#).

к потере местных сельскохозяйственных культур или создавать рыночные стимулы для перехода на монокультуры или патентованные семена¹⁸.

20. Продовольственный суверенитет — это выражение права на самоопределение и в равной степени относится к местным производителям и потребителям продуктов питания. Сила продовольственного суверенитета находится в первую очередь в руках людей¹⁹. В этой связи государства обязаны уважать кампании людей по возвращению себе влияния в продовольственной системе и получению от корпораций и финансовых рынков большего контроля над тем, как выращиваются, перерабатываются, продаются, оцениваются и потребляются продукты питания. Государства обязаны также защищать людей от вреда, наносимого растущей властью корпораций в работе продовольственной системы. Продовольственный суверенитет означает уважение и защиту особых отношений людей с их землями, а также знаний о возделывании этих земель. Постоянное нарушение продовольственного суверенитета какой-либо группы является нарушением не только права на питание, но и ущемлением культурной идентичности и достоинства и может повышать риск геноцида, если результатом такого постоянного нарушения становится преднамеренное создание этой группе таких жизненных условий, которые рассчитаны на ее полное или частичное физическое уничтожение²⁰.

21. Для местных и малых производителей продовольствия, таких как крестьяне, продовольственный суверенитет означает право определять свои собственные сельскохозяйственные системы, право на участие в процессах принятия решений, касающихся продовольственной и сельскохозяйственной политики, и право на здоровое и достаточное питание продуктами, производимыми экологически безопасными и устойчивыми методами с учетом их культуры²¹. В отношении коренных народов государства обязаны добросовестно консультироваться и сотрудничать с соответствующим затрагиваемым народом через его представительные институты с целью заручиться его свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут его затрагивать²². Для потребителей продовольственный суверенитет означает, что люди имеют право и возможность решать, что им есть, на основании своих культурных и религиозных убеждений и конкретных потребностей, и что они имеют доступ к достаточной информации на понятном им языке и в понятном им виде о питательной ценности и влиянии продуктов питания, особенно переработанных и сверхпереработанных, на здоровье.

В. Улучшение производства и хранения продуктов питания

22. В прошлом меры политики, касающиеся права на питание, были направлены на улучшение производства и хранения продовольствия путем уделения основного внимания эффективности, безопасности продуктов питания и экономическому росту. Однако с 1970-х годов популяции диких животных сократились на 73 процента, а численность диких животных и растений в пресноводных системах по всему миру — на 85 процентов²³. В глобальном масштабе продовольственные системы являются причиной обезлесения 80 процентов обезлесенных территорий, на них приходится 70 процентов потребляемой пресной воды, а также они являются крупнейшей отдельно взятой причиной утраты биоразнообразия суши. В течение последнего столетия агрономы в основном пренебрегали состоянием почвы и биологическим разнообразием под землей, хотя эти факторы имеют важнейшее значение для

¹⁸ См. [A/HRC/49/43](#).

¹⁹ Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, ст. 15 (п. 4).

²⁰ См. [A/79/171](#).

²¹ Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, ст. 15 (п. 4).

²² Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, ст. 19.

²³ World Wide Fund for Nature International, *Living Planet Report 2024 – A System in Peril* (Gland, Switzerland, 2024).

успешного развития жизни. Причиной большей части выбросов углерода, связанных с изменением в землепользовании, является интенсивное использование монокультур и уничтожение лесов. Хотя продовольственные системы являются источником примерно трети парниковых выбросов в мире, наибольшая и наиболее активная их доля приходится на закиси азота, образующиеся при использовании удобрений, и метан, выделяемый жвачным скотом²⁴.

23. Несмотря на поразительные масштабы промышленного производства продовольствия и его губительные издержки для планеты, сегодня каждый 11-й человек страдает от голода, а треть продовольствия, произведенного в мире, утрачивается или выбрасывается²⁵. Чтобы сохранить планету пригодной для жизни будущих поколений, необходимо безотлагательно и коренным образом изменить способ производства продуктов питания, основания для чего предусмотрены международным правом. В нем содержится требование к государствам сохранять биологические ресурсы и использовать их устойчивым образом, разрабатывать и адаптировать стратегии, чтобы свести к минимуму утрату биоразнообразия, а также защищать экосистемы от генетически модифицированных организмов, особенно продовольственные культуры²⁶. В нем предусмотрено также требование об устойчивом и справедливом использовании пресноводных систем и водных путей²⁷ и предписывается применять методы устойчивого управления земельными ресурсами²⁸.

24. Для преобразования продовольственных систем с целью уменьшения воздействия производства продовольствия на планету необходимы агроэкологические методы, которые способствуют развитию местной экономики благодаря адаптированным к местным условиям технологиям переработки и возможностям хранения. Для этого требуется также преобразование всей цепочки поставок продовольствия с целью сделать ее более устойчивой и справедливой²⁹.

С. Знания

25. В течение нескольких последних десятилетий в продовольственных системах наблюдаются две проблемы. Во-первых, промышленные продовольственные системы были выстроены и расширились с целью получения прибыли за счет здоровья человека и окружающей среды. Эти продовольственные системы были инновационными с точки зрения производства съедобных сырьевых товаров, а не пищи, которая составляет одно из предварительных условий для обеспечения жизни, здоровья и достоинства. Следовательно, они предполагают эксплуатацию как земли, так и работников и способствуют формированию плохих привычек питания³⁰.

26. Во-вторых, при разработке международных продовольственных систем не были в достаточной степени учтены традиционные знания и знания коренных народов.

²⁴ United Nations Convention to Combat Desertification, *Global Land Outlook*, 2nd ed. (Bonn, 2022), p. 8.

²⁵ ФАО и другие, *Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире 2024: финансирование деятельности по ликвидации голода, отсутствия продовольственной безопасности и неполноценного питания во всех его формах* (Рим, 2024); см. <https://www.fao.org/nutrition/capacity-development/food-loss-and-waste/en/>.

²⁶ Конвенция о биологическом разнообразии, ст. 8–10; Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии.

²⁷ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков; Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц.

²⁸ Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, ст. 10. См. также документ «Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов».

²⁹ A/76/237, пп. 11–16.

³⁰ Jennifer Clapp, *Food*, 3rd ed. (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Polity, 2020).

Правильное питание имеет ключевое значение для осуществления права на питание, но его следует рассматривать в соответствующих культурных условиях и в рамках более общих тенденций здоровья людей и окружающей среды. Более того, учитываемые по отдельности технические и научные знания оказались недостаточными. Сегодня общепризнано, что технические и научные знания должны быть интегрированы в системы традиционных знаний и знаний коренных народов, чтобы обеспечить возможность всестороннего понимания всего спектра элементов пищи, относящихся к здоровью и питательности пищи³¹.

D. Реформа продовольственных систем

27. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах содержится требование к государствам развивать или реформировать аграрные системы для обеспечения наиболее эффективного развития и использования природных ресурсов. При узком толковании это в первую очередь касается сельскохозяйственной и экономической эффективности. Однако сегодня сфера охвата политики претерпела расширение, в результате которого продовольственные системы стали рассматриваться как единое целое, и включает в себя экологические и социальные вопросы в качестве главных. Эти вопросы при их совместном рассмотрении становятся еще более насущными, сопровождаясь глобальным призывом не просто к реформированию продовольственной системы, а к ее преобразованию.

28. Современные продовольственные системы служат источником насилия в той же мере, в какой обеспечивают производство продуктов питания³². Необходимо безотлагательно преобразовать производство продуктов питания не только чтобы предотвратить крах планеты, но и чтобы решить проблему разрушения отношений на уровне сообществ и общества. Продовольственные системы должны быть такими же разнообразными, как и сообщества, для которых они производят продукцию. Соответственно, в рамках работы по реформированию следует продвигать идею множественности продовольственных систем. Основной акцент в реформах следует делать на повышении стабильности и прозрачности продовольственных систем, а также на уделении внимания работникам пищевой промышленности, которые относятся к наиболее эксплуатируемым категориям трудящихся, путем повышения уровня подотчетности и укрепления верховенства права, доверия между людьми и сообществами, регулирования влияния компаний и обеспечения справедливого распределения власти и богатства в продовольственных системах. В целом производство продуктов питания необходимо понимать не как один из сырьевых секторов, а как динамичный комплекс социальных, культурных, экологических и экономических отношений.

E. Справедливая торговля

29. Тот факт, что в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах прямо говорится о торговле, подтверждает, что международная торговля продовольствием является вопросом не только международного экономического права, но и права прав человека. В Пакте содержится требование к государствам учитывать вопросы, касающиеся стран, как импортирующих, так и экспортирующих пищевые продукты, с целью обеспечить справедливое

³¹ Договор об интеллектуальной собственности, генетических ресурсах и традиционных знаниях, связанных с генетическими ресурсами, преамбула и ст. 3 (п. 2) и 10 (п. 1 с)); Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, ст. 31; Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, ст. 18 (п. 3), 19, 20 (п. 2) и 26; Рекомендации по продовольственным системам и питанию Комитета по всемирной продовольственной безопасности.

³² См. [A/HRC/52/40](#).

распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями (статья 11 (пункт 2 b)).

30. Выражаясь современными терминами, это означает, что международная торговля — это вопрос не только экономики или управления поставками, но и продовольственного суверенитета и трудовых прав. Торговая политика, основанная на принципах продовольственного суверенитета и трудовых прав, означает, что в случае продовольственных рынков речь идет не просто о покупке и продаже сырьевых товаров. Рынки должны быть справедливыми и стабильными. Субсидии следует переориентировать на цели осуществления прав человека. Торговую политику следует увязывать с процессом создания людьми продовольственных систем совместно с разными уровнями власти и на разных территориях. В рамках торговой политики следует усиливать местное, региональное и межобщинное самообеспечение³³.

31. Многими признано, что Соглашение по сельскому хозяйству Всемирной торговой организации (ВТО) устарело³⁴. Учитывая, что переговоры по сельскому хозяйству в рамках ВТО десятилетиями находятся в тупике, а также недавние острые разногласия в этой организации по поводу продовольственной безопасности, подход к торговле, основанный на праве на питание, важен как никогда.

III. Национальное законодательство: практический аспект права на питание

A. Право на питание в национальных условиях

32. Право на питание можно найти во многих конституциях в виде прямой, косвенной ссылки, директивных принципов государственной политики или вспомогательных положений³⁵. Право на питание также применимо в национальных условиях в силу применимости международно-правовых обязательств. Более того, элементы права на питание можно найти почти в каждом национальном правовом контексте благодаря их признанию в законодательстве, политике или судебных решениях, что создает определенную степень государственных обязательств и личных прав для потребителей или производителей.

33. Однако юридический статус права на питание не следует принимать за решающий фактор в вопросе о принятии мер. Он будет определять характер политического процесса и социального влияния, которые необходимы для приведения в действие права на питание. Независимо от формы его юридического статуса в национальном контексте, органы всех уровней власти, отдельные лица, сообщества и организации могут принять право на питание как одно из международных прав человека, чтобы разработать аналитическую базу и план действий. Более того, если страны используют право на питание для разработки национального плана действий, они используют общий международный язык, тем самым облегчая международную координацию и сотрудничество.

34. Действительно, часть обязательств государств в отношении права на питание заключается в разработке национальной стратегии в области производства, переработки, распределения и сбыта продовольствия, обеспечивающей скорейшее избавление каждого человека от голода. Это включает в себя определение ресурсов, которые должны выделяться на достижение этих целей, и самого экономического способа их использования. Это включает в себя также обеспечение нынешнему и будущим поколениям доступа к достаточному питанию³⁶.

³³ См. A/75/219.

³⁴ Там же, пп. 22–32, 85 и 103.

³⁵ См. <https://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/en/>.

³⁶ Замечание общего порядка № 12 (1999) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пп. 7 и 21–28.

35. Главным аспектом прав человека в целом являются отношения между государством и гражданами. Опираясь на Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, ФАО описала эти отношения с помощью семи принципов, известных как принципы PANTHER³⁷:

- a) участие: участие всех заинтересованных сторон на всех уровнях процессов принятия решений;
- b) подотчетность: наличие эффективных механизмов для обеспечения ответственности государств, а равно и других носителей обязанностей в области прав человека, таких как корпорации;
- c) недискриминация: обеспечение того, чтобы законы и меры политики не имели никаких дискриминационных последствий;
- d) прозрачность: обеспечение возможности контроля благодаря прозрачности на всех уровнях процессов принятия решений и их реализации;
- e) человеческое достоинство: человеческое достоинство как главная ценность;
- f) расширение прав и возможностей: предоставление носителям прав права и возможности отстаивать свои права;
- g) верховенство права: обеспечение соблюдения принципа верховенства права, в том числе материальных и процессуальных обязательств в области прав человека.

36. Таким образом, принципы PANTHER определяют характер всех элементов представленных здесь механизмов осуществления права на питание.

В. Извлеченные уроки

37. Примеры Бразилии и Доминиканской Республики показывают, как национальный план, в рамках которого все государство берет на себя обязательство по осуществлению права на питание, независимо от юридического статуса этого права, может позволить добиться относительно действенных изменений в продовольственных системах. Эти случаи также подчеркивают важность задействования всех уровней власти, а не только общенационального. Самые успешные программы включают в себя программы школьного питания и поддержку малых и семейных ферм.

1. Бразилия³⁸

38. В Бразилии в 2003 году 78 из 185 млн человек, составляющих общее число жителей, столкнулись с дефицитом продовольствия. Тогда организации гражданского общества и сообщества беспрецедентно мобилизовались в поддержку права на питание, потребовав участия организаций гражданского общества в процессах принятия решений по изменению законодательства и политики, чтобы справиться с шокирующими показателями голода в одной из стран — крупнейших в мире экспортеров продовольствия. В ответ на это давление правительство признало голод

³⁷ ФАО, “Human rights – a strategy for the fight against hunger”, Fact Sheet No. 2, March 2012.

³⁸ Настоящий раздел частично основан на интервью, проведенных Специальным докладчиком с должностными лицами правительства Бразилии и гражданским обществом в Бразилиа. См. также Brazil, “Democratic governance of food systems for the realization of the human right to adequate food: Brazil’s experience” («Демократическое управление продовольственными системами для осуществления права человека на достаточное питание: опыт Бразилии»), документ, подготовленный для шестой Национальной конференции по продовольственной безопасности и обеспечению питанием, Бразилиа, декабрь 2023 года (URL: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/assemblies/cnsan6/f/76/>); ФАО, “Right to food: lessons learned in Brazil” (Rome, 2007); The Food Foundation, “Brazil’s Food and Nutritional Governance Plan”, International Learning Series No. 4 (July 2017).

не только экономической, но и политической проблемой и сделало борьбу с ним одной из приоритетных задач.

39. Главным институциональным результатом стала активизация в 2003 году Национального совета по безопасности в области продовольствия и питания (КОНСЕА) для его работы в качестве консультативного совета при президенте. Советы КОНСЕА также были созданы на уровне штатов. В состав КОНСЕА входят представители различных ветвей государственной власти, а также представители гражданского общества, из числа которых избирается председатель КОНСЕА. Постоянная комиссия КОНСЕА в общем виде излагает те меры политики и программы, которые рекомендуются к реализации правительством.

40. КОНСЕА стал проводником правовой, социальной и политической реформы продовольственной системы Бразилии. Это подчеркивает тот факт, что участие гражданского общества с позиций правозащитного подхода является одним из предварительных условий для преобразования любой продовольственной системы. Опыт Бразилии также подчеркивает, что для создания или преобразования продовольственной системы не существует единой последовательности действий с точки зрения права: страны могут создавать учреждения, приверженные реализации права на питание, до или одновременно с законодательной или конституционной реформой.

41. В 2006 году в Бразилии при помощи КОНСЕА был принят рамочный закон, Органический закон о безопасности в области продовольствия и питания, согласно которому было признано обязательство правительства гарантировать право на достаточное и здоровое питание и создана Национальная система безопасности в области продовольствия и питания. В рамках этой системы учреждена руководящая структура для координации и контроля децентрализованных государственных мер политики с целью обеспечить право на достаточное питание. Следствием этого в институциональном плане стало создание Межминистерской палаты по безопасности в области продовольствия и питания, в состав которой входят около 20 министров, ответственных за координацию и контроль мер политики, необходимых для обеспечения гарантий права на достаточное питание.

42. К 2010 году КОНСЕА провела успешную кампанию по признанию права на питание в Конституции Бразилии. В 2011 году на основе механизмов Национальной политики 2010 года по безопасности в области продовольствия и питания Бразилия разработала нормативный режим внедрения Национальной системы безопасности в области продовольствия и питания, что обеспечило более комплексную основу с четко определенными руководящими принципами, процедурами управления и механизмами финансирования, мониторинга и оценки действий государства в области продовольствия и питания.

43. Каждые четыре года проводится Национальная конференция по безопасности в области продовольствия и питания, и это — одна из наиболее важных форм участия граждан в продовольственной политике Бразилии, поскольку на этой конференции утверждаются руководящие принципы и первоочередные задачи для Национальной политики по безопасности в области продовольствия и питания и ее ежегодный план. В Национальной конференции участвуют 2000 человек, две трети которых представляют гражданское общество, а остальные — государственные органы. Этому событию предшествуют конференции на уровне областей и муниципалитетов, которые проходят во всех 27 штатах и Федеральном округе страны, а также 986 муниципальных, региональных и территориальных конференций³⁹.

44. Одним из достижений политики ликвидации голода стало расширение Национальной программы школьного питания с целью обеспечить школьным питанием всех детей в государственных начальных и средних школах, а также в школах для молодежи и взрослых; также была оказана поддержка семейным фермерским хозяйствам, для чего властям штатов и муниципалитетов было поручено направлять на государственные закупки сельскохозяйственной продукции у семейных

³⁹ The Food Foundation, “Brazil’s Food and Nutritional Governance Plan”.

ферм не менее 30 процентов средств, полученных из федеральных источников. Эта мера не только позволила поддержать местные фермерские сообщества, но и уменьшить экологический след сельскохозяйственного сектора, а в сочетании с образовательными программами по вопросам здорового питания — также снизить число случаев заболеваний, связанных с питанием, например с употреблением сверхпереработанных продуктов.

45. В целом эти меры политики позволили значительно уменьшить масштабы голода, укрепить внутренние продовольственные системы и улучшить показатели питания. Однако остаются проблемы, обусловленные значительным политическим влиянием корпоративного сектора⁴⁰. В то же время пример Бразилии показывает, что благодаря приверженности праву на питание можно укрепить внутренние продовольственные системы на всех уровнях. Когда в результате смены правительства была упразднена институциональная инфраструктура и некоторые законы и меры политики, направленные на борьбу с голодом, по всей стране, в том числе среди коренных народов, вновь стали наблюдаться случаи дефицита продовольствия и голода. После следующей смены правительства в 2023 году Бразилии удалось уменьшить масштабы голода, сократив число человек, столкнувшихся с проблемой отсутствия продовольственной безопасности, с 33,1 млн в 2022 году до 8,7 млн в 2023 году. Уменьшение масштабов голода сопровождалось сокращением неравенства между регионами, сельскими и городскими районами, мужчинами и женщинами, а также между различными этническими группами⁴¹.

2. Доминиканская Республика

46. В 2016 году в Доминиканской Республике был принят Закон о продовольственном суверенитете и безопасности в области продовольствия и питания, в котором напомним, что достаточное продовольствие и питание является одним из основных прав человека и имеет обязательную юридическую силу в соответствии с положениями, закрепленными в Конституции Доминиканской Республики и международном праве прав человека⁴².

47. Процесс разработки закона начался в 2011 году под руководством Межучережденческого комитета по безопасности в области продовольствия и питания, состоящего из министерств сельского хозяйства и здравоохранения и Парламентского фронта борьбы с голодом, при технической поддержке ФАО, Всемирной продовольственной программы, Панамериканской организации здравоохранения и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Для сбора мнений о законе были организованы региональные форумы, в которых приняли участие 543 эксперта в области продовольствия. Также было проведено сравнительное исследование передовой практики и существующих правовых баз в Латинской Америке. Затем законопроект был представлен для консультаций, проводимых в режиме онлайн и очно с участием 74 организаций из 25 провинций⁴³.

48. В рамках этого курса Доминиканская Республика также принимает активное участие в Десятилетии семейных фермерских хозяйств Организации Объединенных Наций на 2019–2028 годы, цель которого — подчеркнуть важную роль семейных фермерских хозяйств в искоренении голода и формировании отношения общества к продовольствию в будущем. Чтобы гарантировать наличие питательной пищи, доступ к ней и ее потребление всеми людьми, особенно теми, кто находится в уязвимом положении, осуществляются государственные меры политики, программы и проекты с позиций подхода, основанного на правах. Правительство разработало национальный

⁴⁰ Материалы, представленные Сетью международных действий по продовольствию, Бразилия.

⁴¹ Материалы, представленные Бразилией.

⁴² См. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC159064> (на испанском языке).

⁴³ FAO, “New draft law on food sovereignty and food and nutrition security, for the right to food in the Dominican Republic”, 25 March 2013, URL: <https://www.fao.org/right-to-food/news-and-events/news/news-detail/New-draft-Law-on-Food-Sovereignty-and-Food-and-Nutrition-Security-for-the-Right-to-Food-in-the-Dominican-Republic/en>.

план⁴⁴, увеличило бюджет на сельское хозяйство для поддержки инициатив в области семейных фермерских хозяйств и продвигало идею семейных фермерских хозяйств как возможного вида экономической деятельности для сельских общин, особенно женщин и молодежи.

49. Одним из важных аспектов было стимулирование доступа к рынкам для этой производственной системы, с тем чтобы она не рассматривалась только как предмет национальных программ социальной защиты. У семейных фермерских хозяйств начали закупать продукцию в рамках национальной программы школьного питания и для туристического сектора. В национальном плане признается важность социальной и солидарной экономики и агроэкологии как основанного на знаниях способа производства и потребления при сохранении окружающей среды и экологической устойчивости планеты.

IV. Осуществление права на питание в период финансового и долгового кризиса

A. Задолженность ограничивает возможности правительств по реализации права на питание

50. В ответ на финансовый кризис 2008 года почти каждая страна взяла займы у международных финансовых учреждений и частных инвесторов для поддержки пострадавших предприятий. Рабочее предположение заключалось в том, что налоговые поступления от восстановления и роста экономики позволят погасить эти займы. Вместо этого в 2020 году пандемия COVID-19 и ее разрушительные экономические последствия в дополнение к вызванной ею высокой потребности в государственных расходах вынудили правительства по всему миру снова занимать капитал по беспрецедентным ставкам, в результате чего уровень суверенных долгов достиг рекордного уровня.

51. После пандемии центральные банки богатых стран повысили процентные ставки, чтобы сдержать инфляцию, что особенно навредило странам с низким и средним уровнем дохода. К концу 2023 года общий объем внешнего долга всех стран с низким и средним уровнем дохода составил рекордные 8,8 трлн долл. США. В том же году развивающиеся страны потратили рекордные 1,4 трлн долл. США на обслуживание своего внешнего долга, причем резко выросшие выплаты по процентам составили большую часть увеличившегося общего объема платежей по обслуживанию долга. В среднем эти страны тратили 6 процентов своей экспортной выручки только на выплату процентов, однако для некоторых из них этот показатель достигал 38 процентов⁴⁵.

52. Для погашения займов многим правительствам пришлось резко сократить государственные расходы, в том числе на важнейшие социальные услуги, которые жизненно необходимы для обеспечения доступа к достаточному питанию для самых бедных и наиболее пострадавших слоев общества, таких как пожилые женщины и матери-одиночки⁴⁶. Независимый эксперт по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, отметил, что проект бюджета Аргентины на 2023 год предусматривает 15-процентное увеличение выплат процентов по долгам за счет, в частности, 12-процентного сокращения расходов на социальные программы, включая денежные субсидии на продукты питания и выплаты алиментов на детей⁴⁷.

⁴⁴ См. <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1491926/> (на испанском языке).

⁴⁵ World Bank, *International Debt Report 2024* (Washington, D.C., 2024).

⁴⁶ A/73/179, п. 30.

⁴⁷ A/HRC/52/34/Add.1, п. 30.

53. В то же время инфляция привела к значительному повышению стоимости продуктов питания, сделав их менее доступными для домохозяйств с низким уровнем дохода и заставив большее число людей голодать. Страны — импортеры продовольствия тратят значительно больше средств на импорт того же количества продуктов питания, что сильнее всего ударяет по странам с низким уровнем дохода. По состоянию на 2021 год 17,2 процента населения Багамских Островов испытывали дефицит продовольствия, варьирующийся от умеренного до серьезного, что в значительной степени объясняется сильной зависимостью этой страны от импорта продовольствия. Экстремальные погодные условия создают проблемы для аграрного сектора и приводят к зависимости от импорта. На самих Багамских Островах производится только 10 процентов потребляемых их жителями продуктов питания, и соответственно влияние международных факторов сказывается на поставках продовольствия⁴⁸. В период с 2021 по 2023 год из-за уровня инфляции в 70–95 процентов люди с низким уровнем дохода в Аргентине были вынуждены тратить большую часть своих доходов на продукты питания⁴⁹. В 2022 году страны Африки к югу от Сахары потратили на 4,8 млрд долл. США больше, чтобы импортировать такое же количество продовольствия, как и в предыдущие годы⁵⁰.

В. Современные продовольственные системы способствуют росту суверенного долга

54. Несоблюдение принципов устойчивости и равенства в современных продовольственных системах способствует росту внешней задолженности. В широком смысле это обуславливается четырьмя факторами, характеризующими продовольственные системы в их взаимодействии с государственными финансами.

55. Первый фактор вытекает из все большей зависимости банков и трейдеров от доллара США. Доминирование доллара приводит к формированию в странах, зависящих от торговли, уязвимости к принимаемым Соединенными Штатами Америки мерам экономической политики и полной зависимости от Федеральной резервной системы Соединенных Штатов, поскольку та устанавливает процентные ставки⁵¹. В результате за десятилетия многие развивающиеся страны создали продовольственные системы, специализирующиеся на выращивании товарных культур на экспорт, чтобы привлекать иностранную валюту, особенно доллары, часто в ущерб разнообразным продовольственным культурам, традиционно потребляемым местным населением⁵².

56. Вторым фактором являются финансовые потоки, направленные на вывод средств. На протяжении десятилетий правительства отказывались от инвестиций в сельское хозяйство и социальных расходов, оставляя инвестиции в продовольственную систему на усмотрение корпораций и финансовых учреждений. Результатом стало ограничение возможностей государства и перемещение богатства и ресурсов из сельских сообществ в корпоративный и финансовый секторы, а также из стран с низким уровнем дохода в страны с высоким уровнем дохода. Этим потокам способствуют неустойчивые модели финансирования развития, такие как программы структурной перестройки, государственно-частные партнерства и иностранные инвестиции, в рамках которых первоочередное внимание уделяется росту с опорой на экспорт и корпоративным интересам, а не местным потребностям. Проблемы уклонения от уплаты налогов, бегства капитала и обслуживания долга усиливают бюджетную напряженность, особенно в странах с низким уровнем дохода, лишая их возможности инвестировать в основные социальные услуги, включая меры по борьбе с неполноценным питанием и голодом. В конечном итоге такая финансовая динамика

⁴⁸ A/HRC/55/54/Add.2, п. 15.

⁴⁹ A/HRC/52/34/Add.1, пп. 43 и 46.

⁵⁰ International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, “Breaking the cycle of unsustainable food systems, hunger, and debt” (2023), p. 14.

⁵¹ Ntina Tzouvala, “Sanctions, dollar hegemony, and the unraveling of Third World sovereignty”, *Yale Journal of International Law* (2024).

⁵² International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, “Breaking the cycle”, p. 14.

приводит к формированию цикла зависимости, строгой экономии и снижения уровня подотчетности государства, ослабляя возможности для создания справедливых и устойчивых продовольственных систем⁵³.

57. Третий фактор, посредством которого глобальные продовольственные системы влияют на суверенный долг, состоит в их способствовании периодам волатильности цен и кризисам, так называемым циклам «бум–спад». Когда цены на продовольствие растут, транснациональные корпорации используют свою покупательную способность и доминирующее положение в цепочках поставок, чтобы получить всю прибыль, оставляя очень небольшую ее долю малым и средним предприятиям или фермерским хозяйствам. Например, в период с 2020 по 2022 год корпорации, торгующие удобрениями и зерном, получили огромную прибыль, причем маржа по прибыли компаний, производящих удобрения, увеличилась в четыре раза за счет фермерских хозяйств и государств глобального Юга. Эта прибыль редко реинвестируется в повышение устойчивости продовольственных систем к кризисам или в оказание социальных услуг. Вместо этого корпоративная консолидация позволяет коммерческим предприятиям менять продовольственные системы в своих интересах, что еще больше усугубляет неравенство и дисбаланс сил. В период низких цен многие фермы и малые предприятия обанкрочиваются, что рассматривается крупными корпорациями как возможность приобрести больше земли и предприятий для еще большего укрепления своей власти на рынке. Чтобы создать устойчивые продовольственные системы и обеспечить финансовую справедливость, чрезвычайно важно прервать эти циклы⁵⁴.

58. Четвертым фактором является изменение климата и обусловленное им финансовое бремя у наиболее страдающих от изменения климата стран. В результате изменения климата растут затраты по займам для стран с низким уровнем дохода, поскольку финансовые учреждения и частные кредиторы наказывают уязвимые к изменению климата страны более высокими процентными ставками, что приводит к росту задолженности и сокращению возможностей для инвестиций в обеспечение устойчивости. В то же время возможности таких стран по разработке собственных стратегий в целях адаптации своих продовольственных систем к изменению климата систематически подрываются. Например, только 2 процента средств, которые Фонд Билла и Мелинды Гейтс выделяет на сельскохозяйственные исследовательские проекты, ориентированные на Африку, направляются в исследовательские институты, расположенные к югу от Сахары. Между тем в схемах компенсации выбросов углерода и учета расходов на охрану природы в счет погашения долга первостепенное значение зачастую придается крупномасштабному производству сырьевых товаров, что подрывает продовольственную безопасность и не позволяет добиться значимого сокращения выбросов⁵⁵.

V. Всемирный банк «переориентирует» национальные бюджеты

59. В период 2020–2022 годов в странах Организации экономического сотрудничества и развития и крупных странах с развивающимся рынком общий объем поддержки сельского хозяйства достиг рекордно высокого уровня в 851 млрд долл. США в год. Это значительно больше, чем в допандемийный период 2017–2019 годов, когда данный показатель составлял 696 млрд долл. США в год. Значительно возросла поддержка как потребителей, так и производителей. Однако совокупная поддержка по-прежнему в значительной степени сосредоточена в нескольких крупных экономиках, а именно в Китае, Индии, Соединенных Штатах и Европейском союзе⁵⁶. Большая часть поддержки на душу населения приходится на фермерские хозяйства со средним и

⁵³ Ibid., pp. 17 and 18.

⁵⁴ Ibid., pp. 19 and 20.

⁵⁵ Ibid., pp. 21 and 22.

⁵⁶ См. <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/support-agriculture-reached-record-levels.htm>.

высоким уровнем дохода, а чуть более 80 процентов от общемирового объема поддержки получают фермерские хозяйства в странах с высоким уровнем дохода и верхнего сегмента среднего уровня дохода⁵⁷. То есть большая часть поддержки сельского хозяйства достается богатым фермерским хозяйствам в богатых странах.

60. Всемирный банк выступает за то, чтобы переориентировать по меньшей мере треть из 600–900 млрд долл. США сельскохозяйственных субсидий, которые «не несут пользы для общественных благ», в пользу привлечения капитала для инвестирования в новые возможности для бизнеса в аграрном секторе к 2030 году⁵⁸. Он призывает страны перенаправить национальные средства от методов, которые приводят к увеличению выбросов парниковых газов, сокращению биоразнообразия и благоприятствуют нездоровому питанию, и вместо этого перейти к более устойчивым методам⁵⁹. С этой целью Всемирный банк разработал инструментарий рекомендаций для национальных правительств по переориентированию их стратегий поддержки сельского хозяйства⁶⁰. В рамках рекомендуемого подхода предполагается переориентировать поддержку сельского хозяйства в основном за счет перенаправления ресурсов на инновации и технологии, чтобы повысить производительность и устойчивость при одновременном сведении к минимуму экологических последствий производства продовольствия. Это также подразумевает переход от поддержки периодических расходов, таких как импортные субсидии, к инвестициям в инфраструктуру для повышения долгосрочной производительности. С аналогичными предложениями выступили ФАО, ПРООН и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)⁶¹.

61. Переориентирование национальных бюджетов по перечисленным выше причинам, конечно, заслуживает одобрения. Однако подход Всемирного банка и его способность к устойчивому преобразованию продовольственных систем ограничиваются несколькими фундаментальными проблемами. Всемирный банк уделяет основное внимание поддержке сельского хозяйства, а не бюджетам продовольственных систем в более широком смысле. В частности, Всемирный банк обеспокоен тем, что некоторые формы поддержки «искажают» рыночные цены. Большинство развивающихся стран оказывают поддержку в виде ценовых стимулов и прямых выплат производителям, что, по мнению Всемирного банка, вызовет установление неестественно высоких (или низких) цен и тем самым приведет к неэффективности и будет способствовать глобальному потеплению и потере биоразнообразия⁶². Он утверждает, что вместо этого правительствам следует взять на себя обязательства по расходам на поддержку общих услуг, таких как инвестиции в исследования и инновации, а также сельскую инфраструктуру, и найти способы для согласования этих программ с целями в области устойчивости⁶³.

62. Несмотря на то что Всемирный банк правильно описывает государственную поддержку промышленного сельского хозяйства как не соответствующую принципам устойчивости, это не означает, что определенные формы государственной поддержки производителей продовольствия неэффективны или не отвечают принципам устойчивости по своей природе. Различные формы поддержки могут приводить к самым разным результатам в зависимости от социальных, политических, культурных и экологических условий. Причина, по которой работа существующих сельскохозяйственных систем приводит к нежелательным результатам, связана с тем,

⁵⁷ Joseph W. Glauber and David Laborde, “Repurposing global agricultural support”, American Enterprise Institute for Public Policy Research (September 2022).

⁵⁸ World Bank, Food and Land Use Coalition and International Food Policy Research Institute, “Food finance architecture: financing a healthy, equitable and sustainable food system” (2021).

⁵⁹ Madhur Gautam and others, *Repurposing Agricultural Policies and Support: Options to Transform Agriculture and Food Systems to Better Serve the Health of People, Economies, and the Planet* (Washington, D.C., World Bank and International Food Policy Research Institute, 2022).

⁶⁰ *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit* (2023).

⁶¹ FAO, UNDP and UNEP, *A Multi-Billion-Dollar Opportunity: Repurposing Agricultural Support to Transform Food Systems* (Rome, 2021).

⁶² Gautam and others, *Repurposing Agricultural Policies and Support*.

⁶³ World Bank, *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit*, p. 13.

что внутри промышленных продовольственных систем основная озабоченность касается постоянного наращивания темпов производства, а здоровье человека и окружающей среды рассматриваются как «экстерналии». Нынешняя система проблематична еще и потому, что большая часть поддержки направляется корпорациям и крупным фермерским хозяйствам, которые по определению ставят во главу угла получение прибыли. Другими словами, проблема заключается не в форме поддержки, а в ее содержании.

63. Более того, из-за акцента на «искажениях» различные условия остаются незамеченными и не обеспечивается никакого ясного анализа по всем аспектам продовольственных систем или того, как определенные меры политики влияют на продовольственную безопасность. Искжением является любая политика, которая корректирует цену относительно цены в рыночных условиях «идеальной конкуренции». Ни один рынок не идеален. Следовательно, концепция искажения опирается на некий идеализированный эталонный рынок, где все участники обладают полной информацией, отсутствуют барьеры для входа на рынок или ухода с него, нет транзакционных издержек или субсидий, влияющих на рынок, все фирмы получают постоянную отдачу от масштаба, а все участники рынка являются независимыми рациональными субъектами. Акцент на «искажении» также по своей сути ставит международные рынки в привилегированное положение по отношению к внутренним или территориальным рынкам. Субсидии, связанные с результатами, затратами или факторами производства, такими как земельная площадь и меры поддержки цен, особенно те, которые ограничивают торговлю, обычно рассматриваются как проблематичные в силу своей природы, поскольку они отклоняются от созданной идеальной модели.

64. С практической точки зрения большинство продовольственных рынков являются неформальными, поэтому такая модель не привносит большой ясности. В концептуальном плане между лицами, занимающимися выработкой политики, и исследователями уже более века сохраняются принципиальные разногласия по поводу того, какие меры политики и институты искажают рынки, а какие — необходимы для поддержания стабильного, справедливого рынка⁶⁴. С политической точки зрения на переговорах по сельскому хозяйству в рамках ВТО с 2001 года существуют глубокие разногласия относительно того, какие субсидии являются искажающими, а какие — необходимыми. Эти концептуальные и политические разногласия не только завели ВТО в тупик, но и обострились после десятой Конференции министров Всемирной торговой организации, проходившей в Найроби с 15 по 19 ноября 2015 года, по вопросу о программах создания государственных запасов для обеспечения продовольственной безопасности. Вместо этого стоит изучить, как государственные программы поддержки цен могут более эффективно способствовать поддержанию стабильных, выгодных для производителей цен и обеспечению гарантий множественности и устойчивости местных продовольственных систем⁶⁵.

65. В предлагаемой Всемирным банком теории изменений делается акцент на создании новых стимулов. Предполагается, что «агропродовольственная система состоит из сотни миллионов разрозненных и рациональных лиц, принимающих экономические решения», а «субъекты, относящиеся к фермам и цепочке создания стоимости в пищевой промышленности, реагируют на экономические стимулы». Следовательно, «основное внимание при преобразовании продовольственной системы следует уделять обеспечению экономических агентов соответствующими стимулами для проведения значимых изменений»⁶⁶.

⁶⁴ Michael Fakhri, *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014); Andrew Lang, “Heterodox markets and ‘market distortions’ in the global trading system”, *Journal of International Economic Law*, vol. 22, No. 4 (2019).

⁶⁵ Isabella Weber, “Could strategic price controls help fight inflation?”, *The Guardian*, 29 December 2021; Garrett Graddy-Lovelace and others, “Parity as radical pragmatism: centering farm justice and agrarian expertise in agricultural policy”, *Frontiers in Sustainable Food Systems*, vol. 7 (2023).

⁶⁶ World Bank, *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit*, p. 12.

66. Акцент на стимулах носит ограниченный характер, поскольку сводит людей к отдельным лицам, принимающим решения только на экономической основе. В теоретическом плане акцент на стимулах ограничивается тем, что люди принимают решения на основе социальных, культурных и политических ценностей не только в индивидуальном, но и общественном контексте. В практическом плане теория изменений, основанная на экономических стимулах, ограничивается тем, что в ней не признается решающая роль рыночного регулирования. В политическом плане стимулы ограничиваются тем, что они будут поощрять те субъекты, которые уже обладают экономическим влиянием.

67. Специальный докладчик рекомендует лицам, занимающимся выработкой политики, начинать не с экономического анализа, который ограничивает принятие стратегических решений, а с разработки национального плана действий, основанного на праве на питание. Экономический и финансовый анализ необходим, но он должен быть обусловлен не определенным набором экономических убеждений, а усилиями по адаптации бюджетных реформ к ценностям и потребностям конкретной страны.

VI. Оценка существующих подходов к измерению национальных бюджетов с точки зрения прав человека

68. После Саммита Организации Объединенных Наций по продовольственным системам, состоявшегося в Нью-Йорке 23 сентября 2021 года, МФСР и Всемирный банк, будучи двумя крупнейшими донорами, финансирующими развитие продовольственных систем, были назначены соруководителями разработки программы финансирования для преобразования продовольственных систем. С тех пор их совместная повестка дня стала включать в себя направление потоков ресурсов в продовольственные системы путем содействия мобилизации внутренних ресурсов, увеличения международного финансирования в целях развития (включая наращивание капитальной базы МФСР), поощрения частных инвестиций через смешанное финансирование и ассигнования ресурсов в рамках нового глобального финансового пакта. Кроме того, они намерены мобилизовать международные финансовые учреждения, чтобы вести работу по расширению финансирования. По оценкам МФСР и Всемирного банка, до 2030 года на высокоэффективные продовольственные системы потребуются ежегодные инвестиции в размере от 300 до 400 млрд долл. США. Однако этот прогноз не имеет под собой достаточных оснований с точки зрения финансовых данных, поскольку в настоящее время очень немногие страны отслеживают, как финансируются их продовольственные системы. В этой связи МФСР и Всемирный банк ускорили разработку инструмента для измерения финансовых потоков, направляемых в продовольственные системы.

69. С точки зрения прав человека и в нынешних условиях затяжных кризисов, включая кризис внешнего долга, с этой повесткой дня возникает несколько проблем. Во-первых, как признает сам МФСР, сегодня самыми высокоэффективными производителями продовольствия, которые обеспечивают наибольший объем продукции со своих земель, являются малые фермерские хозяйства. Однако неясно, каким образом частные инвестиции будут способствовать росту их производства. Как показывает имеющийся опыт, многие формы частных инвестиций обычно приводят к появлению проблем с ликвидностью и долгами в фермерских сообществах или усугубляют их. Во-вторых, кризис суверенного долга во всем мире и его истоки, лежащие в финансовом кризисе 2008 года из-за государственных программ по спасению испытывающих затруднения финансовых учреждений, которые столкнулись с риском невыполнения обязательств по своим проблемным инвестициям, вызывают очень серьезные вопросы относительно устойчивости модели смешанного финансирования.

70. Смешанное финансирование — это стратегический подход к финансированию, при котором государственные или благотворительные средства сочетаются с инвестициями частного сектора с целью привлечь дополнительный капитал в проекты, которые преследуют общественные интересы, но имеют потенциал для создания частной прибыли. Его целью является снижение рисков для частных инвесторов за

счет использования государственных средств в качестве некой системы гарантий, тем самым благоприятствуя инвестициям частного сектора, которые в противном случае могли бы считаться слишком рискованными или невыгодными. Очевидные проблемы этой модели финансирования заключаются в том, что она увязывает преобразование продовольственных систем с доходностью инвестиций и возлагает ответственность за успех модели на государство. Это означает, что в тех случаях, когда модель не приводит к успешным результатам, государство несет финансовую ответственность. В то же время суммы, которые МФСР и Всемирный банк хотят привлечь для преобразования продовольственных систем, создают риск увеличения долга стран с низким и средним уровнем дохода.

71. Инструмент для измерения финансовых потоков, направляемых в продовольственные системы, который пока находится на стадии разработки, направлен на измерение таких финансовых потоков по пяти взаимосвязанным компонентам расходов, а именно: а) сельскохозяйственное развитие и цепочки создания стоимости; б) инфраструктура для продовольственных систем; в) питание и здоровье; г) социальная помощь (включая чрезвычайную продовольственную помощь); д) изменение климата и природные ресурсы. Финансовые потоки, на изучение которых направлен данный инструмент, включают в себя национальные государственные расходы на продовольственные системы из общенационального бюджета, двустороннее и многостороннее финансирование развития продовольственных систем на страновом и глобальном уровнях, а также инвестиции частного сектора.

72. Этот инструмент призван дать правительствам, донорам и частным инвесторам более четкое представление о бюджетах продовольственных систем конкретных стран. Его цель — обеспечить возможность принятия аргументированных решений на основе информации о том, какой общий объем финансирования идет на продовольственные системы и куда эти средства распределяются. В частности, это поможет правительствам оценить, насколько распределение средств соответствует их национальным целям в отношении внутренних продовольственных систем, и определить те направления, где могут потребоваться дальнейшие преобразования. Это также позволит им выявить пробелы в финансировании⁶⁷.

73. Однако без сопутствующей нормативной базы такой инструмент является весьма ограниченным в использовании, чтобы служить ориентиром для преобразования продовольственной системы. Лицам, принимающим решения, необходимы подтверждающие данные о влиянии финансовых потоков на доступ людей к продовольствию, чтобы определить, как их следует перенаправить. Сравнение финансовых потоков в разных странах или изучение глобальных тенденций не дает никакого представления о функционировании той или иной продовольственной системы и результатах ее работы. Например, страна может тратить относительно немного средств на определенный сектор, но при этом осуществлять в нем очень эффективные программы, которые позволяют формировать более справедливую продовольственную систему, обеспечивать достаточное питание и здоровую окружающую среду. Поскольку инструмент был задуман для предоставления общемирового унифицированного показателя, он может не учитывать местные условия и нюансы. Наконец, остается неясным, как можно выявить «финансовые пробелы», принимая во внимание, что в большинстве национальных продовольственных программ до сих пор не описано, что и как необходимо преобразовать, и нет указаний на то, каким должен быть правильный финансовый поток, чтобы привести к преобразованиям, поскольку усиление или ослабление финансового потока в определенном направлении не обязательно приводит к преобразующим изменениям.

⁶⁷ IFAD and World Bank, “The 3Fs: keeping track of financial flows to food systems – factsheet” (Rome, 2023).

VII. Выводы и руководство по преобразованию национальных продовольственных систем с использованием права на питание

74. Многим странам приходится делать непростой выбор между тем, чтобы кормить людей или обслуживать долг. Тем не менее правительства уже направляют значительные ресурсы на свои продовольственные системы. На фоне разразившегося в мире кризиса суверенного долга необходимы планы действий по реформированию существующих продовольственных бюджетов в целях экстренно необходимого преобразования продовольственных систем. Значительных улучшений в продовольственных системах, а также в части условий для их преобразования, можно добиться путем реформирования государственных бюджетов⁶⁸.

75. Специальный докладчик предлагает государствам основу по использованию права на питание для целей содействующих разработки национальных планов действий и реформирования национальных бюджетов.

76. Для изменений, касающихся права на питание, необходимо международное сотрудничество. Следовательно, национальные планы действий по осуществлению права на питание нуждаются в переходном финансировании со стороны международных финансовых учреждений и учреждений, занимающихся вопросами развития. Подобное финансирование следует обеспечивать таким образом, чтобы не увеличивать долговую нагрузку и чтобы международные финансовые учреждения и учреждения развития служили реализации национальных планов действий и были подотчетны самим носителям прав.

A. Этап 1: обсуждение права на питание

Выявить проблемы и возможные решения благодаря участию населения

77. На глобальном уровне основные проблемы продовольственных систем вызваны высокой концентрацией власти в руках небольшого числа транснациональных корпораций и благотворительных учреждений, мало подотчетных кому-либо. Однако на национальном и местном уровнях имеются специфические сочетания политических, экономических, социальных и экологических проблем с собственным историческим, географическим и культурным контекстом.

78. Один из важных уроков продовольственного кризиса во время пандемии COVID-19 заключается в том, что местные сообщества и местные органы власти находятся в оптимальном положении, чтобы понять суть местных проблем, каковы их причины и каковы решения. Национальные правительства могут лучше реагировать на местные потребности с учетом национального, регионального и глобального контекста. Тем не менее местные органы власти оказались весьма восприимчивы и эффективны при введении в действие мер политики, касающихся права на питание, отчетливо понимая национальный и глобальный контекст.

79. Поэтому в качестве первого шага национальному правительству следует разработать или усовершенствовать существующие механизмы для проведения цикла обсуждений о праве на питание по всей стране. Такие обсуждения будут призваны выявить причины дисбаланса сил и поощрить конструктивное участие людей, являющихся наиболее заинтересованными сторонами. Они дадут людям возможность выявить проблемы в национальной продовольственной системе и возможные решения. Данные обсуждения следует организовать вокруг основных международно-правовых элементов, направленных на осуществление

⁶⁸ Замечание общего порядка № 12 (1999) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пп. 21–28.

права на питание (как определено выше): а) международное сотрудничество; б) улучшение производства и хранения продуктов питания; в) знания; г) реформа продовольственной системы; е) справедливая торговля. Этот процесс включал бы в себя обеспечение каждому человеку возможности участвовать, не подвергаясь дискриминации или возмездию, оказание поддержки участию маргинализированных сообществ и работу с конкретными сторонами для обеспечения гарантий достаточной представленности.

80. Государствам предлагается использовать и/или укреплять существующие механизмы для проведения таких обсуждений, такие как местные продовольственные советы, местные органы власти, национальные продовольственные советы и национальные учреждения по правам человека. Государства также могут назначить национального специального докладчика по вопросу о праве на питание или аналогичную фигуру для созыва таких национальных обсуждений или содействия их проведению.

81. Государства могут обратиться за помощью в проработке таких обсуждений в группу ФАО по праву на питание и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Они также могут запросить рекомендации у Комитета по всемирной продовольственной безопасности, в частности у его Механизма гражданского общества и коренных народов.

82. Результатом этих обсуждений станет общедоступное изложение прав людей на основе международно-правовых обязательств, и таким образом по их итогам будет выявлен набор обязанностей, которые потребуют от правительства принятия мер. Наиболее типичным результатом таких обсуждений будет повестка дня, отражающая сложность и разнообразие мнений и одновременно содержащая конкретные пункты действий. Комитет по всемирной продовольственной безопасности предлагает широкий спектр согласованных на международном уровне инструментов политики, основанных на праве на питание, которые могут помочь государствам превратить результаты этих обсуждений в национальный план, поддерживаемый на международном уровне. Однако поскольку пища по своей сути носит культурный и экзистенциальный характер, государствам также следует рассмотреть возможность привлечения деятелей искусства к участию в этих обсуждениях и выступлению их свидетелями, чтобы с помощью различных художественных средств выразить то, что означает право на питание. Это также позволит отразить сложность прав и обязанностей в продовольственной системе так, как этого нельзя сделать ни в одном докладе или плане.

83. В рамках Саммита Организации Объединенных Наций по продовольственным системам государства назначили организаторов диалогов государств-членов, которые провели национальные диалоги по продовольственным системам⁶⁹. В свою очередь, эти диалоги стали основой для создания национальных продовольственных программ, цель которых — наметить путь к разработке устойчивой продовольственной системы⁷⁰. Эти диалоги не были основаны на каких-либо принципах прав человека. Участники отбирались правительствами, а процесс не был прозрачным и не обязательно носил инклюзивный характер⁷¹. Более того, на мероприятиях Саммита права человека оставались в числе периферийных вопросов. Поэтому неудивительно, что из всех средств реализации, указанных во всех национальных продовольственных программах, меньше всего упоминались права человека: права человека были упомянуты в 0,61 процента различных приоритетных задач. Управление в целях обеспечения устойчивости продовольственных систем заняло третье место по наименьшему числу цитирований и было упомянуто в 2,06 процента различных приоритетных задач. Права человека в своих

⁶⁹ См. <https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/>.

⁷⁰ См. <https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/dialogues-and-pathways/en>.

⁷¹ A/76/237, п. 46.

продовольственных программах некоторым образом упомянули следующие страны: Бразилия, Гаити, Гамбия, Германия, Зимбабве, Йемен, Канада, Колумбия, Малайзия, Непал, Нигерия, Перу, Соединенные Штаты, Судан, Таджикистан, Того, Турция и Швеция; они также упомянуты в программах Европейского союза⁷².

В. Этап 2: определить общие параметры права на питание

1. В общем виде описать существующую роль и обязательства правительства в продовольственной системе

84. После того как понимание людьми их прав будет зафиксировано и эти права будут сформулированы в виде обязательств государства, следующим шагом станет изложение в общем виде того, как государство уже выполняет свои существующие обязательства в части права на питание.

85. В целом государства обязаны уважать, защищать и реализовывать право на питание. При этом государства обязаны обеспечивать наличие, доступность и достаточность питания.

86. Чтобы обеспечить наличие питания, государства обязаны гарантировать каждому надежный источник питания. Государства могут обеспечить наличие питания, создав условия, позволяющие людям прокормить себя благодаря земле или водотокам, либо обеспечив наличие продуктов питания в магазинах и на рынках. Справедливость подразумевает, что доступ к земле и водотокам должен быть справедливым и равноправным и рынки должны справедливыми.

87. Государства обязаны обеспечивать постоянную экономическую доступность продовольствия каждому. Это означает, что учреждения обязаны обеспечивать людям постоянную возможность получать качественное питание. Это может быть организовано посредством бесплатного школьного питания, справедливых рынков или социальной системы, обеспечивающей наличие у людей времени и ресурсов, необходимых для того, чтобы готовить дома и кормить свои общины. Продовольствие также должно быть доступно физически. Это означает, что государства обязаны обеспечивать всестороннюю инклюзивность всех продовольственных систем и учреждений, независимо от физических возможностей человека, состояния его здоровья, правового статуса или жилищных условий. В данном случае главную ценность представляет инклюзивность.

88. Государства обязаны обеспечивать людям достаточное питание, что включает в себя уважение их права определять, что является «качественной пищей». Это означает, что каждый человек на основании своих конкретных условий должен иметь возможность самостоятельно решать, какая пища является приемлемой с культурной, питательной, социальной и экологической точек зрения. В данном случае главную ценность представляет достоинство.

89. Для защиты права на питание государства не должны принимать никаких мер, результатом которых является ограничение доступа к достаточному питанию, таких как широкомасштабная экспроприация сельскохозяйственных земель для промышленного развития. Для защиты права на питание от государств требуется регулировать влияние предприятий и физических лиц таким образом, чтобы эти третьи лица не нарушали право на питание и не угрожали ему. Обязанность государства по осуществлению права на питание требует от него содействовать доступу к достаточному питанию. Этого можно добиться, обеспечив условия, дающие людям возможность производить продукты питания, а именно доступ к земле, воде, семенам и другим ресурсам, включая доступ к кредитам, страхованию и техническим знаниям.

⁷² См. <https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/national-pathways-analysis-dashboard/fr>.

Осуществление права на питание включает в себя обязательство государства по обеспечению каждому возможности покупать достаточное питание, в случае чего людям нужно будет получать доход благодаря занятости, samozанятости и/или социальных выплат, если они не могут получить достаточный доход для достойной жизни. Вот почему право на питание — это прежде всего право достойно прокормить себя, а не право быть накормленным. Примером государственных мер, принимаемых с целью осуществления права на питание, будет любая мера, способствующая достаточности доходов, например повышение уровня занятости, улучшение государственного образования или увеличение финансирования и охвата программ социальной защиты.

90. Определение общих параметров подразумевает следующее:

- a) правовой анализ;
- b) анализ правовой системы с точки зрения права на питание;
- c) подотчетность;
- d) доступность и наличие питания;
- e) достаточность питания.

2. Правовой анализ: выявить соответствующие законы, нормативные акты и документы о мерах политики

91. В рамках правового анализа требуется выявить соответствующие национальные законы, нормативные акты и документы о мерах политики. В разных странах имеются разные инструменты для поиска юридической информации, но международные исследователи могут начать с базы данных ФАО ФАОЛЕКС, используя такие термины, как «право на питание» и «права человека». ФАОЛЕКС претендует на звание одного из крупнейших в мире онлайн-хранилищ национальных законов, нормативных актов и документов о мерах политики в области продовольствия, сельского хозяйства и управления природными ресурсами.

92. Некоторые законы, нормативные акты и меры политики могут не содержать прямых ссылок на право на питание или права человека, но на практике их цель может обеспечивать осуществление права людей на питание. Например, правительство Соединенных Штатов часто заявляет, что не признает право на питание в качестве международно-правового обязательства. Однако их крупнейшие федеральные программы в области продовольствия и сельского хозяйства можно понимать как государственную политику, реализующую право на питание. В рамках Программы дополнительной продовольственной поддержки семьям с низким уровнем дохода для пополнения их продуктового бюджета предоставляются продовольственные пособия, чтобы они могли позволить себе питательные продукты, необходимые для здоровья и общего благополучия. Особая программа дополнительной продовольственной поддержки для женщин, младенцев и детей предусматривает федеральные гранты для штатов на дополнительные продукты, направление в медицинские учреждения и обучение по вопросам питания для беременных женщин, кормящих и не кормящих родильниц с низким уровнем дохода, а также для младенцев и детей в возрасте до 5 лет, которые были отнесены к группе риска по питанию. В целом эти программы ориентированы на людей, находящихся в уязвимом положении, и обеспечивают социальную защиту и питание в качестве права, а не благотворительности.

3. Анализ законодательства, нормативных актов и документов о мерах политики правительства с точки зрения права на питание⁷³

93. Затем каждый соответствующий закон, нормативный акт и документ о мерах политики следует рассмотреть по отдельности на предмет того, каким образом их посредством соблюдается, защищается и осуществляется право на питание. После завершения анализа и сведения его элементов воедино он должен обеспечить подробное описание существующих обязательств государства в продовольственной системе.

4. Подотчетность: установить, кто и что делает по отношению к кому

94. Следует определить профильные министерства и ведомства, наделенные полномочиями по реализации соответствующих законов, нормативных актов и мер политики. Важно отметить, направлены ли соответствующие законы и нормативные акты на определенных людей или слои населения. В рамках этого анализа первоочередное внимание следует уделять таким аспектам реализации, как географический масштаб, уровень государственного управления, координация между различными государственными органами, прогрессивность (т. е. механизмы, предотвращающие регресс в отношении стандартов права на питание) и прямо сформулированная связь с другими правами человека. В рамках анализа следует также определить процессуальные права и соответствующие возможности обращения к средствам правовой защиты, будь то через суды, административные органы или негосударственные механизмы, такие как трудовые инспекции, агентства по защите прав потребителей, агентства по доступу к информации, ведомства общественного здравоохранения и безопасности, услуги государственного омбудсмана, а также национальные и региональные учреждения, занимающиеся правами человека.

5. Доступность и наличие питания: установить, где и как действует государство в продовольственной системе

95. Анализ того, как законы, нормативные акты и меры политики обеспечивают наличие и доступность питания, показывает, на каких участках продовольственной системы правительство сосредоточивает свои усилия. В анализе следует объединить наличие и доступность, чтобы отразить некоторые нюансы, такие как существование мелких производителей продуктов питания, которые производят продукцию для собственного пропитания и коммерческой реализации, и рабочих, которые ездят на работу из сельских общин.

6. Достаточность питания: установить, что делается

96. Чтобы понять, в какой мере и насколько питание является достаточным, следует изучить санитарные, экологические и социокультурные аспекты питания⁷⁴. В этой связи законы, нормативные акты и меры политики также следует рассмотреть на предмет того, каким образом они позволяют обеспечить соответствие этим аспектам.

⁷³ При определении данной схемы анализа за основу была взята публикация Laura Castrejón-Violante, "The right to food matters: implementing the constitutional right to food in Mexico and Bolivia", PhD dissertation, University of British Columbia, 2024, URL: <https://open.library.ubc.ca/soa/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0440968>.

⁷⁴ См. замечание общего порядка № 12 (1999) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

С. Этап 3: бюджет для права на питание

Установить существующие поступления от продовольственной системы, расходы и ассигнования на нее

97. После того, как будут заданы юридические параметры продовольственной системы, важно количественно оценить соответствующий бюджет. Если в законе фиксируются политические полномочия и потенциал политики, то в бюджете — политические приоритеты.

98. Используя в качестве объекта анализа законы, нормативные акты и меры политики, выявленные на этапе 2 выше, государства могут свести в таблицу информацию о своем бюджете в виде поступлений, расходов и ассигнований. Основное внимание будет уделяться национальному бюджету. Однако было бы очень полезно также составить таблицы бюджетов субнациональных правительств и международных расходов.

99. УВКПЧ наряду с группой ФАО по праву на питание⁷⁵ может оказывать государствам помощь в работе над бюджетом в целях постепенной реализации права на питание. Недавно Верховный комиссар выступил с призывом выдвигать инициативы в области экономики, основанной на правах человека, и начал реализацию таких инициатив. Это предполагает создание экономики, направленной на устранение коренных причин и структурных барьеров на пути к равенству, справедливости и устойчивости, уделяя первоочередное внимание инвестициям в экономические, социальные и культурные права. К этому относится поддержка разработки более перераспределительной по своему характеру налоговой политики и деятельности. Также сюда включается поддержка бюджетных процессов, предусматривающих всеобщее участие, носящих инклюзивный, прозрачный и подотчетный характер, которые позволяют общественности и гражданскому обществу отслеживать денежные потоки, что позволит укрепить доверие к правительству и гарантировать, что меры политики станут более действенными и будут способствовать реализации прав каждого⁷⁶.

Д. Этап 4: план действий по осуществлению права на питание

Использовать обсуждения права на питание и общие параметры права на питание, чтобы наметить правовые и бюджетные реформы

100. Определив рамки проблемы на основании общественных обсуждений и информации о существующих мерах по закреплению права на питание в законодательстве и посредством государственных расходов, государство и носители прав могут приступить к крайне важным дебатам о том, какие реформы необходимы для запуска необходимых преобразований.

101. Поскольку речь идет о политических дебатах, государства должны обеспечить, чтобы поступившая информация была не просто общедоступной, но и распространялась таким образом, чтобы просвещать общественность и давать ей возможность участвовать в публичных дебатах. Окончательным результатом является создание национального плана действий по осуществлению права на питание, где в общем виде будут изложены обязательства государства по преобразованию продовольственной системы. Таким образом, процесс носит циклический характер в том смысле, что план действий служит координирующим элементом для проведения общественных кампаний по информационно-пропагандистской работе и обеспечению подотчетности. План действий является не самоцелью, а важной вехой, стимулирующей обновление общественного энтузиазма, дискуссии и акцента.

⁷⁵ FAO, *Budget Work to Advance the Right to Food* (Rome, 2009).

⁷⁶ OHCHR, “Türk calls for a human rights economy”, 6 February 2023; OHCHR, “Building economies that place people’s human rights at the center”, 6 April 2023.