



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2003/54  
10 January 2003

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА**

**Право на питание**

Доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу о праве на питание г-ном Жаном Зиглером в соответствии с резолюцией 2002/25 Комиссии по правам человека

### Сводное резюме

Специальный докладчик представляет настоящий доклад в соответствии с резолюцией 2002/25 Комиссии по правам человека. На момент подготовки доклада серьезную озабоченность у Специального докладчика вызывал тот факт, что 38 млн. человек страдали от голода в Африке, главным образом в Южной Африке, Эфиопии и Эритрее. Он также крайне обеспокоен содержащимся в докладе ФАО "О неблагоприятном продовольственном положении в мире в 2002 году" сообщением о том, что прогресс в деле сокращения масштабов голода в мире практически застыл. Количество людей, страдающих от недоедания на планете, выросло до 840 млн. человек. Свыше 2 млрд. человек во всем мире страдают от "скрытого голода" или от недостатка питательных микроэлементов, означающего, в частности, что дети прекращают расти и нормально развиваться, их тело чахнет и нередко деформируется, равно как и их умственные способности и иммунная система. Ежедневно, каждые семь секунд, один ребенок в возрасте до десяти лет умирает от голода и связанных с ним болезней.

В настоящем докладе Специальный докладчик сообщает о своей деятельности по обеспечению большей осведомленности и осуществления права на питание, включая его официальные поездки. Его доклад о положении с осуществлением права на питание в Бразилии представлен Комиссии в качестве приложения к настоящему докладу. В настоящем докладе внимание сосредоточено на двух ключевых инициативах, принятых на международном уровне: разработке под эгидой ФАО международных добровольных руководящих принципов в отношении права на питание и подготовке Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам нового замечания общего порядка № 15 о праве на воду. При выполнении своего мандата, который включает воду как основополагающий элемент питания, Специальный докладчик обращает внимание на этот новый документ и затем приводит конкретные примеры того, как продовольствие и вода неразрывно связаны на практике. Специальный докладчик полагает, что эти два принципиально важных события приведут к усилению понимания права на питание во всем мире и, как он надеется, побудят правительства принять действенные меры по искоренению голода. В третьей главе доклада Специальный докладчик описывает существующую процедуру получения сообщений о нарушениях права на питание в разных районах мира и реагирования на них. Цель получения сообщений и ответов на них состоит в снижении порога безнаказанности по отношению к происходящим в мире нарушениям права на питание. Специальный докладчик заканчивает свой доклад выводами и рекомендациями.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение .....	1 - 18	4
I.    МЕЖДУНАРОДНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОТНОШЕНИИ ПРАВА НА ПИТАНИЕ .....	19 - 35	9
II.   ВОДА И ПРАВО НА ПИТАНИЕ .....	36 - 51	17
A.  Замечание общего порядка № 15 в отношении права на воду.....	36 - 43	17
B.  Связь между правом на воду и правом на питание: конкретные примеры .....	44 - 51	20
III.  СООБЩЕНИЯ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВА НА ПИТАНИЕ	52 - 56	24
IV.  ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	57 - 61	26

## Введение

1. В соответствии со своим мандатом<sup>1</sup> Специальный докладчик уже представил Комиссии два общих доклада (E/CN.4/2001/53 и E/CN.4/2002/58), а также страновой доклад по Нигеру (E/CN.4/2002/58/Add.1), и теперь представляет страновой доклад по Бразилии в качестве добавления к настоящему докладу. Доклад по Бангладеш будет представлен в начале 2003 года. Специальный докладчик также представил общие доклады Генеральной Ассамблее (A/56/210 и A/57/356). В своей последней резолюции по праву на питание (2002/25) Комиссия просила Специального докладчика внести вклад в обзор осуществления Римской декларации 1996 года о всемирной продовольственной безопасности и Плана действий на Всемирной встрече на высшем уровне в 2002 году по проблемам продовольствия: пять лет спустя 2002 года.
2. Настоящим Специальный докладчик отчитывается о своей деятельности в прошлом году. Деятельность по осуществлению его мандата в 2002 году включала две страновые поездки: в Бразилию (1-21 марта 2002 года) и в Бангладеш (24 октября - 4 ноября 2002 года). В докладе о поездке в Бразилию рассматриваются многие позитивные инициативы, предпринятые Бразилией в целях осуществления права на питание, а также сохраняющиеся проблемы нищеты и недоедания в стране. Согласно информации, содержащейся в докладе по Бангладеш, положение в этой стране весьма отличается. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительства обеих стран за оказанный ему и сопровождавшим его лицам теплый прием и обеспечение открытого и плодотворного характера его поездок.
3. В соответствии с просьбой Комиссии Специальный докладчик активно участвовал в подготовке и в работе Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя, состоявшейся в Риме в июне 2002 года. Он представил ряд своих рекомендаций Управлению Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). Он также внес вклад в качестве основного докладчика в проведение специального мероприятия по праву на питание, организованного ФАО, на котором обсуждалась инициатива по разработке добровольных руководящих принципов в отношении права на питание (см. гл. I настоящего доклада). Специальный докладчик также участвовал в проводившейся параллельно встрече неправительственных организаций "Форум за продовольственный суверенитет", а также был принят в Сенате Италии в рамках совещания, проводившегося Межпарламентским союзом, и тем самым смог содействовать повышению осведомленности парламентариев различных стран мира о праве на питание.

4. Перед Всемирной встречей на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя, Специальный докладчик и его группа участвовали вместе с различными правительствами и НПО в подготовке Встречи. Эта работа включала участие в конференции "Право на достаточное питание: как оно осуществляется на национальном уровне", проведенной в апреле 2002 года на средства, выделенные правительством Норвегии, и в международном рабочем совещании "Политика по борьбе с голодом", состоявшемся в мае 2002 года в Берлине при поддержке правительства Германии и при участии правительств Индии, Италии, Норвегии, Чили и Южной Африки. Этот семинар стал местом встречи министров сельского хозяйства и 200 участников из правительственного и неправительственного секторов из более чем 70 стран. Специальный докладчик и его группа имели также возможность начать обсуждение права на питание с представителями правительства Швейцарии.

5. После Встречи на высшем уровне Специальный докладчик и его группа продолжали сотрудничать с правительствами, неправительственными организациями, учреждениями Организации Объединенных Наций и договорными органами в процессе работы над добровольными руководящими принципами в отношении права на питание. В этих же целях были проведены рабочие встречи с УВКПЧ и членами Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Эта деятельность включала также участие в совещании по повышению осведомленности о праве на питание среди французских НПО в Париже в октябре 2002 года и в первом международном рабочем совещании НПО по подготовке предложений для руководящих принципов, состоявшемся в Мюльхайме, Германия, в ноябре 2002 года при поддержке ФИАН (Сеть распространения информации и действий по вопросам продовольствия). В предстоящем году Специальный докладчик будет также активно продолжать вносить свои предложения для заседаний межправительственной рабочей группы, учрежденной для разработки добровольных руководящих принципов.

6. В докладе Генеральной Ассамблеи Специальным докладчиком были рассмотрены результаты Встречи на высшем уровне по вопросам продовольствия: пять лет спустя. Специальный докладчик с удовлетворением воспринял содержащееся в декларации по итогам встречи небольшое, но весьма новаторское решение о подготовке свода добровольных руководящих принципов в отношении права на питание. В Декларации также был затронут вопрос об аграрной реформе и праве на питание и показано, что по-настоящему радикальная аграрная реформа может оказать существенное воздействие на сокращение масштабов нищеты и голода среди людей, лишенных земли.

7. В своей резолюции 57/227 о праве на питание (A/C.3/57/L.68) Генеральная Ассамблея поблагодарила Специального докладчика за его вклад в подготовку решений

Встречи на высшем уровне по вопросам продовольствия: пять лет спустя. Ассамблея также приветствовала решение Совета ФАО учредить межправительственную рабочую группу для разработки свода добровольных руководящих принципов в отношении права на достаточное питание и отметила, что ФАО будет работать в тесном взаимодействии со Специальным докладчиком.

8. В истекшем году Специальный докладчик и его группа также высказали свои комментарии по проекту нового замечания общего порядка о праве на воду, разрабатывавшегося Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Специальный докладчик выразил свое удовлетворение в связи с принятием замечания общего порядка № 15 о праве на воду (документ E/C.12/2002/11), которому он посвящает отдельную главу в настоящем докладе. Специальный докладчик принял также участие в Социальном форуме, организованном Подкомиссией по поощрению и защите прав человека в августе 2002 года. Кроме того, он представил свои комментарии к проекту руководящих принципов: правозащитный подход к стратегиям по сокращению масштабов нищеты. Специальный докладчик приветствует эти руководящие принципы и решительно выступает за включение правозащитного компонента в документы по стратегии сокращения масштабов нищеты.

9. В целях содействия лучшему пониманию права на питание, а также экономических, социальных и культурных прав в целом Специальный докладчик вместе со своей группой разработал университетский курс лекций под названием "Теория и практика защиты экономических, социальных и культурных прав". Интенсивный недельный курс лекций состоится в марте 2003 года в Высшем учебном институте по исследованиям проблем развития в Женеве и будет предназначен для аспирантов и членов международных и неправительственных организаций. Принять участие в этом семинаре будут приглашены такие видные специалисты по правам человека, как г-н Джорджио Малинверни, профессор конституционного права из Женевского университета, а также гг. Жорж Аби-Сааб и Эндрю Клэпхем, профессора международного права в Женевском Высшем институте международных исследований.

10. Стремясь поддерживать связи с университетами и академическими кругами, Специальный докладчик также выступил на совещании, проводившемся организацией "Действия по борьбе с голодом" в Париже в октябре 2002 года. В декабре 2002 года он выступил перед студенческой Лигой наций во Дворце Наций в Женеве и на Форуме работников умственного труда в ЮНЕСКО в Париже.

11. В течение года активизировались также рабочие отношения Специального докладчика с учреждениями Организации Объединенных Наций, другими

международными органами и неправительственными организациями. В их число входили Мировая продовольственная программа (МПП), Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управление по координации гуманитарной деятельности (УКГД), Международный комитет Красного Креста (МККК) и Межпарламентский союз (МПС). Кроме того, Специальный докладчик плодотворно сотрудничал со Специальным докладчиком по вопросу о праве на достаточное жилище и Специальным докладчиком по вопросу о пытках. Он также поддерживал контакт с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и оказал поддержку его новым инициативам, в частности, разработке толкования права на воду. Кроме того, он успешно сотрудничал с многочисленными неправительственными организациями и другими организациями, в том числе: ФИАН (Германия), Международная федерация лиг по защите прав человека, Действия по борьбе с голодом (Франция), Всемирный альянс в интересах питания и прав человека (отделение в Швейцарии), Международный проект обеспечения права на питание в процессе развития (Норвегия), Международная служба по правам человека (Швейцария), Международный институт Жака Маритена (Италия), Международная амнистия и Центр по экономическим и социальным правам (США).

12. Специальный докладчик хотел бы упомянуть об обмене мнениями, состоявшемся 15 октября 2002 года после его ответа на вопрос одного из журналистов.

13. В этой связи Специальный докладчик хотел бы пояснить свою принципиальную позицию, заключающуюся в следующем:

Специальный докладчик сознает тот факт, что продовольственная помощь оказывается правительствами с наилучшими намерениями и в духе гуманитарной солидарности.

Специальному докладчику известно о существовании различных точек зрения относительно аспектов генетически измененных продуктов питания, затрагивающих здоровье.

14. Специальный докладчик полагает, что при рассмотрении этого вопроса необходимо проявлять осмотрительность, и считает, что продолжение диалога с учетом всех позиций будет иметь важное значение.

15. На момент написания настоящего доклада у Специального докладчика вызывает серьезную озабоченность тот факт, что 38 млн. людей в Африке, главным образом в южной части Африки, Эфиопии и Эритрее, страдают от голода. Он также крайне

обеспокоен содержащимся в докладе ФАО о неблагоприятном положении в мире с обеспечением продовольствием в 2002 году утверждением о том, что прогресс в деле сокращения масштабов голода в мире практически застыл. Однако есть и исключения: Китай и Гана, например, добились впечатляющего прогресса в обеспечении продовольственной безопасности своих народов. По оценкам, содержащимся в докладе ФАО, количество людей в мире, страдающих от недоедания, увеличилось до 840 млн. человек: 799 млн. - в развивающихся странах, 30 млн. - в странах с переходной экономикой и 11 млн. - в промышленно развитых странах. Каждые семь секунд в какой-либо точке мира один ребенок в возрасте до 10 лет умирает по причинам, прямо или косвенно связанным с голодом<sup>2</sup>. Более 2 млрд. человек во всем мире страдают от "скрытого голода" или от нехватки питательных микроэлементов, которые имеют не всегда видимые последствия; такая нехватка ведет к тому, что дети перестают расти и нормально развиваться, их тело чахнет и нередко деформируется, равно как и их умственные способности и иммунная система, обрекая их на жалкое существование. Последствия голода сказываются из поколения в поколение, ибо неполноценно питающаяся мать рождает ребенка, который уже никогда не сможет нормально развиваться.

16. Голод, как и нищета, по-прежнему является преимущественно проблемой сельской местности. Из 1,2 млрд. человек, которые сегодня в мире страдают от крайней нищеты, 75% проживают и работают в сельских районах<sup>3</sup>. Это является парадоксом для мира, который, согласно ФАО, уже производит продовольствия больше чем достаточно, для того чтобы прокормить население всей планеты. Неимущие жители сельских районов страдают от голода потому, что они лишены доступа к таким ресурсам, как земля, не имеют гарантированных прав на владение землей, связаны несправедливыми контрактами о регулировании севооборота или имеют такие маленькие участки земли, которые не позволяют им произвести достаточно продовольствия для собственного пропитания. Ясно, что сокращение масштабов голода означает не увеличение производства продуктов питания в богатых странах, а скорее нахождение путей расширения доступа неимущих людей к ресурсам в беднейших странах.

17. Живучее явление голода в мире не является ни фатальным, ни допустимым. Голод - не рок, а дело рук человеческих. Это результат либо бездействия, либо негативных действий, нарушающих право на питание. Поэтому настало время позитивных действий. Пора признать право на питание в качестве права человека и добиваться реализации этого права во всем мире. Право человека на питание предполагает обязательство обеспечить свободу от голода любого человека на этой планете. В Замечании общего порядка № 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам дано следующее авторитетное правовое определение права на питание:



"Право на достаточное питание реализуется в том случае, когда каждый человек - мужчина, женщина и ребенок - отдельно или совместно с другими, в любое время имеют физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагают средствами его получения"<sup>4</sup>.

18. Право на питание не означает бесплатную раздачу еды всем и каждому. Скорее оно означает, что правительства должны уважать, защищать и осуществлять право на питание, как это разъясняется в Замечании общего порядка № 12. Обязательство уважать означает, что правительства не должны нарушать право на питание (например, выгонять людей с их земель, уничтожать посевы). Обязательство защищать означает, что правительства должны обеспечивать защиту своих граждан от нарушений этого права другими (в том числе путем регулирования норм продовольственной безопасности). Третье обязательство - осуществлять право на питание - означает, что правительства должны, во-первых, содействовать осуществлению права на питание путем создания соответствующей благоприятной среды для того, чтобы люди могли прокормить себя сами (в том числе путем осуществления земельной реформы, стимулирования занятости), и, во-вторых, правительства должны предоставлять помощь в случаях, когда люди не могут прокормить себя сами по независящим от них обстоятельствам (в том числе с помощью программ социального вспомоществования, выдачи талонов и карточек на питание, обеспечения питания лиц, находящихся в заключении).

## **I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОТНОШЕНИИ ПРАВА НА ПИТАНИЕ**

19. В борьбе за признание и осуществление права на питание во всем мире одна новая инициатива представляется принципиально важной. Эта новая ценная международная инициатива заключается в закреплении добровольных руководящих принципов в отношении права на питание, разработка которых недавно началась под эгидой ФАО. Как сообщал Специальный докладчик в своем обзоре итогов Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя (A/57/356), одним из вдохновляющих итогов Встречи было решение правительств о разработке добровольных руководящих принципов. Это может стать обнадеживающим шагом вперед и посеять небольшие семена надежды в борьбе против голода. Специальный докладчик надеется, что процесс разработки руководящих принципов станет стимулом для всех правительств и других действующих лиц для признания права на питание в качестве полноценного права человека и положит начало практическому обсуждению наилучших путей к осуществлению этого права.

20. В настоящей главе описывается процесс и излагаются некоторые потенциальные идеи для включения в руководящие принципы. Заключительная Декларация Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам продовольствия: пять лет спустя подтверждает "право всех людей на доступ к безопасному и полноценному питанию"<sup>5</sup>. Здесь необходимо напомнить, что право на питание означает право иметь возможность физического и экономического доступа к адекватному питанию, как это отмечено в Замечании общего порядка № 12<sup>6</sup>. В пункте 10 Декларации Всемирной встречи правительства также призывают к разработке свода руководящих добровольных принципов усилиями Межправительственной рабочей группы<sup>7</sup>.

21. Межправительственная рабочая группа будет разрабатывать руководящие принципы в течение двух предстоящих лет в тесном взаимодействии со всеми заинтересованными сторонами<sup>8</sup>. Хотя основную ответственность за разработку руководящих принципов будут нести правительства, другие заинтересованные участники, включая "соответствующие международные и региональные учреждения, а также неправительственные организации, группы гражданского общества, парламентариев, академические учреждения, фонды и частный сектор", будут приглашены для участия в этой работе<sup>9</sup>. Это означает, что другие организации, в том числе НПО, смогут представлять документы о своей позиции по этим вопросам и участвовать в заседаниях<sup>10</sup>. Первая рабочая встреча НПО по руководящим принципам, организованная неправительственной организацией ФИАН в Германии в ноябре 2002 года, положила начало процессу подготовки совместного вклада НПО. Специальный докладчик обращается к Межправительственной рабочей группе с настоятельной просьбой прислушаться к голосам представителей гражданского общества.

22. Специальный докладчик также настоятельно просит Межправительственную рабочую группу использовать опыт договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека. Секретариату ФАО, который будет обслуживать Рабочую группу, поручено работать в тесном контакте со всеми "соответствующими органами Организации Объединенных Наций, в частности с Верховным комиссаром по правам человека, Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и Специальным докладчиком"<sup>11</sup>. Специальный докладчик приветствует это решение и уже принял приглашение ФАО вносить свой вклад в разработку этих руководящих принципов в предстоящие два года<sup>12</sup>. Первое официальное международное совещание для обсуждения руководящих принципов намечено на март/апрель 2003 года. Это совещание рассмотрит предложения и элементы для включения в свод руководящих принципов.

23. Так что же именно должно войти в свод руководящих принципов? Свод должен быть простым, ясным и практическим документом, который объясняет, что такое право на

питание, и дает примеры того, как его осуществить. Руководящие принципы должны воспроизвести и проиллюстрировать на практических примерах существующее авторитетное толкование права на развитие, содержащееся в Замечании общего порядка № 12. Таким образом, по структуре и содержанию руководящие принципы могут основываться на Замечании общего порядка № 12, но при этом должны содержать конкретные примеры.

24. Огромное значение имеет тот факт, что в руководящих принципах соединятся концепции продовольственной безопасности и права на питание. Продовольственная безопасность является чрезвычайно важной концепцией, однако ее можно еще более усилить с помощью обязательств, вытекающих из права на питание. Право на питание включает все элементы продовольственной безопасности - наличие и использование продуктов и доступ к ним, - однако идет дальше, придавая продовольственной безопасности статус правозащитного обязательства, а не просто предпочтения, политического выбора или всего-навсего устремления. Право на питание предполагает, что государства предпринимают последовательные действия, с тем чтобы обеспечить условия для постепенного искоренения голода и недоедания. Правозащитный подход означает, что прогресс в этой области должен контролироваться и правительства должны нести ответственность за непринятие адекватных мер. В основе права на питание лежит принцип постепенной реализации, и оно ограничено наличием ресурсов, но правительства обязаны незамедлительно предпринимать шаги для осуществления этого права. Как отмечал Специальный докладчик в своем последнем докладе, обязательство уважать и защищать право на питание, обязательство не допускать дискриминацию и обязательство предоставлять основные минимальные средства к существованию должны вступать в силу незамедлительно, поскольку они не подлежат постепенной реализации<sup>13</sup>.

25. В своем последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/57/356) Специальный докладчик выделил следующие основные элементы, которые следовало бы включить в руководящие принципы, с учетом рекомендаций, высказанных участниками специального мероприятия по праву на питание, организованного ФАО в рамках Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам продовольствия<sup>14</sup>:

1. Подтверждение существующих правовых обязательств:
  - подтверждение значения Замечания общего порядка № 12
2. Международные обязательства государств:
  - обязательства на национальном уровне

- "наднациональные" обязательства государств в отношении граждан других стран
3. Практические руководящие принципы для осуществления на национальном уровне:
- принятие рамочных законов по праву на питание
  - разработка национальной стратегии осуществления права на питание
  - использование примеров передового опыта
  - определение ориентиров и показателей
  - создание национальных механизмов контроля (мониторинга)
  - наличие средств исправления положения и подотчетности
4. Международные обязательства и обязанности других субъектов:
- международных организаций
  - частного сектора
  - неправительственных организаций
5. Механизмы международного контроля:
- механизм Комитета по продовольственной безопасности для контроля за соблюдением обязательств
  - использование существующих механизмов мониторинга, таких, как Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и др.

26. Основную ответственность за осуществление права на питание несут правительства стран. Поэтому главное внимание в руководящих принципах должно быть сосредоточено на национальных обязательствах правительств по уважению, защите и осуществлению права на питание своих собственных граждан. Первым шагом должна стать разработка национальной стратегии осуществления права на питание. Это предполагает

всесторонний пересмотр существующей правительственной политики и законодательства, касающихся обеспечения права на питание, а затем уже следует выработать общую политику и принять рамочные законы для обеспечения всеобъемлющей защиты. Примеры надлежащей практики и выполнения различных обязательств государствами в деле уважения, защиты и осуществления права на питание могут быть включены в руководящие принципы для ориентировки при разработке национальной стратегии. Гендерные аспекты также должны учитываться в рамках любой национальной стратегии. Особое внимание следует уделить тому, чтобы национальные стратегии предусматривали меры и ресурсы по борьбе со стихийными и другими бедствиями, в частности в целях предотвращения массового голода.

27. Специальный докладчик подчеркивает, что основная обязанность по обеспечению осуществления права на питание лежит на правительствах стран. То есть именно правительствам надлежит выявлять проблемы и препятствия на пути к осуществлению права на питание в своих странах и предпринимать меры в этой связи. Например, существенным препятствием на пути осуществления права на питание может быть коррупция в правительственной сфере, отвлекающая значительные ресурсы, которые могли бы быть израсходованы на социальные нужды. Другим препятствием может быть использование продовольствия в качестве оружия политической борьбы или средства установления политического и экономического контроля над ресурсами. Таким образом, разумная национальная стратегия должна включать меры по борьбе с подобными явлениями и механизмы по исправлению положения и обеспечению подотчетности. Полезным примером здесь могут служить меры по борьбе с коррупцией, разработанные в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД)<sup>15</sup>.

28. Хотя основное внимание в руководящих принципах должно быть сосредоточено на национальных обязательствах, они должны также выходить за национальные рамки и включать обязательства государств по отношению к гражданам других стран, которые могут быть квалифицированы как "наднациональные обязательства". Из всех прав человека обязательство государств сотрудничать в отношении права на питание тверже всего выражено в пункте 2 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, где признается необходимость международного сотрудничества в этих целях<sup>16</sup>. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявляет, что международное сотрудничество в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав является обязательством всех государств также в соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций и общепризнанными принципами международного права<sup>17</sup>. Кроме того, в Замечании общего порядка № 12 Комитет пояснил, что "государства-участники должны принимать меры по обеспечению пользования правом на питание в других странах, защите этого

права, облегчению доступа к продовольствию и оказанию необходимой помощи в случае необходимости"<sup>18</sup>.

29. Представляется очевидным, что по мере усиления происходящего в мире процесса глобализации действия одного правительства нередко могут отразиться (позитивно или негативно) на праве на питание народа в другой стране (например, в случае торговли сельскохозяйственной продукцией). Поэтому правительства должны нести ответственность за проведение такой национальной политики, которая не имела бы негативных последствий для права на питание народа другой страны (в частности, воздерживаться от продовольственного эмбарго или от использования продуктов питания в качестве инструмента политического или экономического давления, а также не допускать, чтобы торговые отношения между двумя странами нарушали право на питание народов других стран). Обязательство *защитить* требует принятия государствами мер, с тем чтобы компании и корпорации, действующие в других странах, не нарушали этого права. Обязательство *облегчить* доступ к продуктам питания требует от государств создания такого социального и международного порядка, при котором право на питание могло бы быть полностью реализовано<sup>19</sup>. Государства должны также учитывать свои "наднациональные обязательства" в процессе переговоров в рамках многосторонних организаций, таких, как МВФ, Всемирный банк и Всемирная торговая организация (ВТО).

30. Кроме того, государства должны в обязательном порядке воздерживаться от действий, которые имеют негативные последствия для осуществления права на питание в других странах. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, например, что международные обязательства в отношении права на питание означают, что государства "должны во всех случаях воздерживаться от эмбарго на продовольствие и от аналогичных мер, которые могут поставить под угрозу условия производства продуктов питания и доступ к продовольствию в других странах. Продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления"<sup>20</sup>. В Венской декларации и Программе действий 1993 года также подтверждено, что "продовольствие не должно использоваться в качестве инструмента политического давления"<sup>21</sup>. Длительное одностороннее эмбарго против Кубы может рассматриваться как нарушение этого обязательства. Хотя Кубе было разрешено ввезти некоторое количество продовольствия из США после стихийного бедствия, каким явился ураган "Мишель" в ноябре 2001 года, эмбарго в целом создало острые проблемы с импортом достаточного количества продовольствия для потребления населением Кубы. Таковым является мнение Генеральной Ассамблеи, которая 12 ноября 2002 года, одиннадцатый год подряд, осудила односторонние санкции Соединенных Штатов Америки против Кубы и вновь напомнила, что эти санкции являются нарушением Устава Организации Объединенных Наций и международного права. Специальный докладчик

получил приглашение посетить Кубу с официальным визитом для проверки последствий эмбарго на осуществление права на питание.

31. Обязательства, предусматриваемые в руководящих принципах, должны также распространяться на международные организации и частный сектор, включая транснациональные и другие корпорации. Международные многосторонние организации, такие, как Всемирный банк и МВФ, должны в своей политике соблюдать обязательства, касающиеся прав человека, во-первых, в силу того, что многие из их государств-членов являются сторонами Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а во-вторых, поскольку эти организации сами являются субъектами международного права и, следовательно, обязаны соблюдать Всеобщую декларацию прав человека, которая в статье 25 однозначно признает право на питание<sup>22</sup>. Другими словами, поскольку политика Всемирного банка и МВФ разрабатывается государствами-членами, те государства, которые являются стороной Пакта, должны учитывать свои соответствующие обязательства при обсуждении политики МВФ и Всемирного банка. В более широком смысле это означает, что МВФ и Всемирный банк должны учитывать право на питание в своей политике и в своих программах. Специальный докладчик признает в этой связи значительный прогресс, достигнутый Всемирным банком под руководством г-на Вольфенсона, в том числе публикацию доклада "Развитие и права человека: роль Всемирного банка", в котором Банк заявляет, что создание условий для осуществления прав человека является центральной и непреложной целью развития<sup>23</sup>.

32. Следуя положениям, провозглашающим право на питание, в отношении транснациональных корпораций на правительства возлагается четкая обязанность регулировать деятельность таких корпораций (в своей собственной стране и в других странах) на основе обязательства *защитить* право на питание. Однако все более важное значение приобретает также нахождение способов обеспечения того, чтобы транснациональные корпорации сами соглашались руководствоваться нормами прав человека. В сегодняшнем мире, когда государства уже не всегда являются самыми могущественными действующими лицами и когда бюджеты многих мультинациональных компаний многократно превосходят бюджеты многих стран, пора найти новых носителей ответственности, включая частные корпорации, в качестве субъектов международного права прав человека. Как часть этого процесса в руководящие принципы следует включить ряд принципов по обеспечению соблюдения корпорациями и частным сектором права на питание. В руководящих принципах можно было бы учесть уже ведущуюся в этом направлении работу, в частности инициативу Подкомиссии по разработке "норм, касающихся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека"<sup>24</sup>. Специальный докладчик приветствует шаги, уже предпринятые в этом направлении корпорациями, подписавшими Глобальный договор Организации

Объединенных Наций, в котором они обязались соблюдать права человека, а также нормы по вопросам труда и защиты окружающей среды.

33. Руководящие принципы должны также охватывать широкий спектр вопросов, связанных с осуществлением права на питание. В них должны содержаться ссылки на защиту права на питание в соответствии с международным гуманитарным правом, а также правовыми нормами в области прав человека. Как отмечалось в предыдущих докладах (A/56/210 и E/CN.4/2002/58) Специального докладчика, международное гуманитарное право содержит многочисленные нормы, которые защищают право на питание. Они включают запрещение использования голода в качестве метода ведения военных действий, запрет на принудительное перемещение, многочисленные нормы, касающиеся предоставления защиты и помощи уязвимым группам, в частности женщинам и детям, а также принципы, регулирующие оказание гуманитарной помощи. В этой связи должны быть также упомянуты другие действующие правовые документы, в том числе Конвенция о продовольственной помощи 1999 года и проект "Сфера".

34. В руководящих принципах должна быть подчеркнута важность питания и водоснабжения как ключевых элементов, составляющих право на питание. Определение права на питание в Замечании общего порядка № 12 предусматривает, что это право должно пониматься широко и включать вопросы безопасности питания и продовольствия. Действительно, отрицать связь между продовольствием и питанием невозможно, учитывая, что в современном мире "скрытое голодание" или недостаток питательных микроэлементов является столь же значительным по масштабам, как и нехватка энергосодержащих белков в питании. Определение права на питание, учитывая его тесную связь с определением продовольственной безопасности, должно не только включать наличие продуктов питания и возможность доступа к ним в качестве ключевых элементов, но и "потребление" продуктов в качестве третьего ключевого элемента. "Потребление" означает надлежащее биологическое использование продовольствия, которое предполагает адекватный с точки зрения содержания энергетических и питательных элементов режим питания, а также наличие чистой питьевой воды и надлежащие условия санитарии. Это предполагает также знание основополагающих принципов питания и должного ухода за детьми, а также методов безопасного хранения и обработки продуктов<sup>26</sup>. Это означает, что параллельные меры в сфере здравоохранения, санитарии и водоснабжения являются элементами, которые должны быть включены в право на питание. Поскольку все они уже являются элементами широкого определения "продовольственной безопасности", широкое понимание права на питание также не должно составлять особой проблемы.



35. Такой ключевой элемент, как питьевая вода, должен также быть основополагающим компонентом права на питание. Невозможно обсуждать проблемы питания и продовольственной безопасности, не говоря о чистой питьевой воде. Чистая питьевая вода имеет принципиальное значение для адекватного режима питания. Другим элементом права на питание должна быть вода, используемая в целях орошения, учитывая, что это имеет важное значение для производства продовольствия и для обеспечения наличия продуктов питания, в частности в странах, где бедные слои населения зависят главным образом от производства своей собственной продукции. Эта органическая связь между водой и правом на питание является основным сюжетом следующей главы.

## **II. ВОДА И ПРАВО НА ПИТАНИЕ**

### **A. Замечание общего порядка № 15 о праве на воду**

36. Еще одним новым и весьма важным событием на международном уровне явился прорыв в вопросе о юридической защите права на воду. Свидетельством этого прогресса является разработка нового Замечания общего порядка № 15 о праве на воду, которое, будучи авторитетным правовым толкованием Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, существенно укрепляет юридические основы защиты права на воду. Специальный докладчик считает, что он обязан привлечь широкое внимание к этому важному событию, поскольку вода является частью его мандата в отношении права на питание. Комиссия по правам человека расширила мандат Специального докладчика по праву на питание, включив в него вопрос о питьевой воде, просила его в ходе выполнения своего мандата "уделить внимание вопросу о питьевой воде, учитывая взаимосвязь между этим вопросом и правом на питание"<sup>27</sup>.

37. В своем послании по случаю Всемирного дня продовольствия 16 октября 2002 года Генеральный секретарь заявил:

"Для того чтобы обеспечить продовольствием более 800 млн. голодных людей в мире и снабдить пресной водой, пригодной для питья, более 1,1 млрд. человек, лишенных в настоящее время свободного доступа к адекватной питьевой воде, мы должны выработать новые и передовые методы развития и эксплуатации водных ресурсов"<sup>28</sup>.

38. До настоящего времени Специальный докладчик предварительным образом касался вопроса о питьевой воде в своем последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/56/210), в котором он подчеркнул, что более 1 млрд. людей в мире сегодня все еще не имеют

доступа к чистой питьевой воде, а также отметил сохраняющийся риск вызываемых потреблением воды болезней и усиливающуюся нехватку запасов пресной воды. В настоящем докладе он рассматривает новые события, происшедшие в процессе развития правовой защиты права на воду, а также исследует сложную взаимосвязь между продовольствием и водой, основываясь на конкретных примерах стран, которые он недавно посетил в рамках осуществления своего мандата. В докладе подчеркивается важность как включения воды в число элементов права на развитие, так и институционализации права на воду в качестве отдельного права человека.

39. Специальный докладчик приветствует решение Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о разработке нового замечания общего порядка о праве на воду. Этот документ является дополнительным вкладом в толкование вопроса о правовой защите права на воду, которое уже признано в международном праве прав человека, а также в международном гуманитарном праве и праве международных водотоков (нормы, регулирующие распределение водных ресурсов между странами). В Замечании общего порядка поясняется, что: "Право человека на воду предполагает право каждого человека на достаточное количество безопасной воды приемлемого качества, необходимой для удовлетворения его личных потребностей и бытового использования, которая являлась бы физически и экономически доступной"<sup>29</sup>.

40. В Замечании также поясняется, что право на воду не означает бесплатного обеспечения водой всех и каждого. Скорее оно предполагает обязательства, связанные с уважением, защитой и обеспечением осуществления права на воду. В новом Замечании общего порядка эти обязательства определены следующим образом: обязательство *уважать* требует от государств-участников воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на осуществление права на воду. Обязательство *защитить* требует от государств-участников принимать меры для недопущения какого-либо посягательства на осуществление права на воду третьими сторонами. Обязательство *осуществлять* подразделяется на обязательства *содействовать, стимулировать и обеспечивать*. Обязательство *содействовать* требует от государства-участника принятия позитивных мер, которые помогают отдельным лицам и группам лиц пользоваться соответствующим правом. Обязательство *стимулировать* обязывает государство-участник принимать меры в целях обеспечения надлежащего просвещения в области использования воды в целях гигиены, защиты источников воды и методов сведения к минимуму расхода воды. Государству-участнику надлежит также принимать меры по *осуществлению (обеспечению)* права на воду в случаях, когда отдельные лица или группы лиц по независящим от них причинам не могут самостоятельно осуществлять это право. В Замечании общего порядка также подробно объясняется, что понимается под

практическим выполнением обязательств, связанных с уважением, защитой и обеспечением<sup>30</sup>.

41. В Замечании общего порядка подчеркивается, что наличие воды имеет принципиальное значение для жизни и что доступ к "достаточному количеству безопасной питьевой воды приемлемого качества" является исключительно важным. В нем не только признается значение питьевой воды для режима питания, но и подчеркивается тот момент, что право на доступ к воде неразрывно связано с правом на питание, а также содержится требование о том, чтобы: "Первоочередное внимание... уделялось водным ресурсам, необходимым для предотвращения голода и болезни"<sup>31</sup>.

42. Специальный докладчик приветствует факт признания Комитетом того обстоятельства, что доступ к воде для орошения посевов должен являться ключевым элементом права на питание, в частности для людей, живущих за счет сельского хозяйства, и уязвимых слоев населения. Как отметил бывший сотрудник Всемирного банка г-н И. Серагельдин, "в ближайшем будущем основным препятствием на пути развития сельскохозяйственного производства во многих районах станет отсутствие воды, а не земли"<sup>32</sup>. В Замечании общего порядка в этой связи говорится следующее:

"Комитет отмечает важность обеспечения стабильного доступа к водным ресурсам в сельскохозяйственных целях для обеспечения права на достаточное питание (см. Замечание общего порядка № 12). Следует уделять внимание тому, чтобы фермеры, находящиеся в неблагоприятном и маргинальном положении, включая фермеров-женщин, имели равный доступ к воде и системам водоснабжения, в том числе к технологии по устойчивому сбору дождевой воды и орошения. С учетом обязательства, содержащегося в статье 1 (2) Пакта, которая предусматривает, что "ни один народ не может быть лишен принадлежащих ему средств существования, государства-участники должны обеспечить равный доступ к воде, необходимой для нетоварного сельскохозяйственного производства и для выживания коренных народов"<sup>33</sup>.

43. В Замечании общего порядка также ясно указываются три источника международного права, обеспечивающих юридическую защиту права на воду: соответствующие положения международных договоров по правам человека, соответствующие положения международного гуманитарного права и положения международного права, касающегося водотоков. Например, во многих международных договорах по правам человека говорится о важном значении защиты доступа к воде, и право на воду получает все большее признание в рамках регионального и национального законодательства в качестве права, подлежащего защите в суде<sup>34</sup>. В рамках

международного гуманитарного права к праву на воду применяются те же правила и принципы, которые действуют в отношении права на питание<sup>35</sup>, что, по мнению МККК, имеет важное значение, ибо уничтожение водных ресурсов и пунктов распределения воды в условиях вооруженных конфликтов нередко приводит к гибели большего числа людей, чем реальное оружие<sup>36</sup>. Согласно международно-правовым нормам по вопросам водотоков, в случае конфликта из-за доступа к ресурсам международных рек приоритетное значение имеют человеческие потребности, иными словами "особое внимание должно уделяться обеспечению достаточного для поддержания человеческой жизни количества воды, включая как питьевую воду, так и воду, требующуюся для производства продовольствия в целях предотвращения голода"<sup>37</sup>. Это положение имеет принципиальное значение, поскольку 250 рек на планете, пересекающих международные границы, снабжают водой свыше 40% населения земли и некоторые из них становятся предметом острых конфликтов.

## **В. Взаимосвязь между водой и правом на питание: конкретные примеры**

### **Нигер**

44. Нигер - это большая страна, расположенная к югу от Сахары и не имеющая выхода к морю, населенная представителями таких народов, как сонгаи, джерма, хауса, туареги, фульбе и другие, которые внесли большой вклад в развитие человеческой цивилизации. Наибольшую часть ее территории площадью 1,2 млн. км<sup>2</sup> занимают пустыни или полупустыни, и обрабатываемая земля составляет только 3%. Несмотря на былое процветание, связанное с развитием торговли между странами Сахары, сегодня Нигер занимает второе место среди беднейших стран мира<sup>38</sup>. Нехватка продовольствия, голод и недоедание здесь широко распространены и вызваны в основном отсутствием доступа к воде в сельских районах<sup>39</sup>. В связи с частыми засухами и отсутствием осадков одним из препятствий на пути к осуществлению права на питание в Нигере является отсутствие доступа к водным ресурсам, как оросительным, так и питьевым. Народ Нигера, большинство которого составляют крестьяне-фермеры или скотоводы-кочевники, проживающие в сельской местности, существует только благодаря посевам проса, дающим урожай лишь в сезон дождей и не выдерживающим засушливого сезона. Однако при более рациональном использовании существующих водных ресурсов народ Нигера был бы в состоянии производить продукты питания - просо, фрукты и овощи, - которые существенно повлияли бы на снижение масштабов голода и недоедания в стране. Хотя Нигер является засушливой страной, он располагает значительными водными ресурсами, включая реку Нигер, свыше 1 000 временных озер и достигаемые грунтовые воды. Правительство Нигера приложило значительные усилия для развития систем орошения и выращивания засухоустойчивых культур. Однако имеющихся ресурсов оказалось

недостаточно для крупных капиталовложений в развитие небольших оросительных систем, хотя это могло бы радикально улучшить продовольственную безопасность беднейших слоев населения. Прилагаются значительные усилия по развитию небольших оросительных систем и созданию колодцев в некоторых деревнях, но для того, чтобы реально добиться продовольственной безопасности, эти усилия следовало бы активизировать (хотя при этом должны быть проанализированы все возможные риски, связанные с применением различных методов водосбора, учитывая потенциальные опасности, см. пример с Бангладеш ниже).

45. Безопасная питьевая вода является важной составляющей здорового питания. Вместе с тем в более урбанизированных районах Нигера, где имеется водопроводная питьевая вода, по-прежнему сохраняются некоторые риски, связанные с отсутствием строгого контроля за чистотой питьевой воды. Внимание Специального докладчика привлек трагический случай отравления водопроводной водой сотен детей в Тибири - населенном пункте, расположенном в 720 км от Ниамеи. Обнаружилось, что в результате отравления 425 детей заболели флюорозом скелета - болезнью, которая вызывает у детей ужасные деформации костей и в конечном счете ведет к параличу. Дети остаются инвалидами на всю жизнь, и любое движение причиняет им боль. Причиной болезни является крайне высокое содержание фторида в воде, поставляемой с 1984 года Национальной компанией водоснабжения (SNE). Было установлено, что эта вода содержит от 4,77 до 6,6 мг фторида на литр, что значительно превышает максимально допустимый уровень в 1,5 мг на литр, рекомендуемый ВОЗ. Ассоциация защиты прав человека Нигера вместе с Международной федерацией лиг по правам человека подготовили впечатляющий доклад и предложения с целью рассмотрения этого дела в суде и выплаты компанией SNE компенсации за причиненный детям ущерб<sup>40</sup>. Ассоциация также заявила, что она будет продолжать расследование этого случая.

## **Бангладеш**

46. Бангладеш является чрезвычайно плодородной страной, расположенной в обширной аллювиальной дельте, образуемой слиянием трех крупнейших рек Азии. В этой стране, размер территории которой составляет 144 000 км<sup>2</sup>, проживают 134 млн. человек, из которых более 47 млн. (35%) страдают от недоедания<sup>41</sup>. Нехватка продовольствия и недоедание в Бангладеш являются следствием главным образом нищеты и отсутствия доступа к ресурсам. Вместе с тем положение в области обеспечения продовольствием улучшается благодаря энергичным усилиям государственных властей. С 1996 года Бангладеш самостоятельно обеспечивает себя продовольствием (зерновыми). Значительный прогресс был также достигнут в деле расширения доступа к воде на всей территории страны благодаря усилиям правительства, учреждений Организации

Объединенных Наций и гражданского общества. В бангладешских селениях были проложены миллионы небольших водопроводов для снабжения многих миллионов людей водой, как для питья, так и для орошения. Это привело к значительным положительным сдвигам: добыча питьевой воды из грунтовых вод, а не из наземных прудов резко снизила уровень заболеваемости, связанной с потреблением воды, в том числе диареи, которая являлась одной из главных причин преждевременной смерти, особенно среди маленьких детей и новорожденных. Улучшение водоснабжения для оросительных целей привело к укреплению продовольственной безопасности страны, позволив вести сельское хозяйство не только в дождливый сезон и обеспечив значительное повышение урожайности.

47. Однако параллельно возникла новая трагическая проблема: не предвиденная при прокладке водопроводов чрезвычайно высокая степень заражения мышьяком грунтовых вод. Исследование воды в водопроводах многих селений Бангладеш выявило наличие мышьяка. У тысяч людей начали сказываться последствия отравления мышьяком, представляющего собой ужасную болезнь, которая сначала бессимптомно отравляет весь организм в течение 5-10 лет, а затем разрушает внутренние органы и развивается в раковые заболевания. Считается, что в природе мышьяк встречается в скальной породе, размываемой и приносимой течением больших рек из Гималаев и других водных бассейнов в равнинную дельту, где расположена Бангладеш и где концентрация мышьяка выше, чем в других районах. Хотя ответственность за эту трагедию трудно установить, поскольку о существовавшем риске ранее ничего не было известно, основное требование сегодняшнего дня состоит в принятии срочных мер с целью смягчения ее последствий. Первейшей и немедленной мерой должно стать снижение степени зависимости от использования грунтовых вод для индивидуального потребления, в частности, путем создания сети небольших домашних цистерн для сбора и использования в питьевых целях дождевой воды. Исправить положение возможно, учитывая, что в Бангладеш выпадает большое количество осадков и имеется широкий доступ к поверхностным водам, однако это потребует принятия правительством быстрых и решительных политических мер. Правительство Бангладеш полностью осознает эту проблему и в партнерстве с другими контрагентами предпринимает решительные и энергичные действия.

48. Другой проблемой, требующей немедленного рассмотрения и вновь демонстрирующей четкую связь между питанием и водой, является вызывающее растущее беспокойство возможное попадание мышьяка в процесс производства продуктов питания. Как показали отдельные исследования, существует риск того, что, если продовольственные культуры, особенно фрукты и овощи, орошались водой, зараженной мышьяком, последний может быть обнаружен в выращенных продуктах питания<sup>42</sup>. Для подтверждения этого заключения необходимы более обширные и комплексные исследования.

49. Еще одной важной проблемой в Бангладеш является вопрос о распределении водных ресурсов протекающих через страну великих азиатских рек. Хотя Бангладеш часто страдает от наводнений, вызываемых слиянием рек, текущих из Индии, Непала и Бутана с тальми водами Гималайских гор, она является также страной, зависящей от наличия больших запасов воды, в частности для полива посевов продовольственных культур. В этой связи настоятельно необходимо, чтобы страны, расположенные выше по течению рек, достигли соглашения с Бангладеш о справедливом распределении водных ресурсов, с учетом влияния фактора плотин на проживающее ниже по течению население Бангладеш и с уделением первоочередного внимания снабжению водой, необходимой как для питья, так и для производства сельскохозяйственной продукции<sup>43</sup>.

### **Бразилия**

50. Бразилия является одной из самых динамичных, самых сложных и самых ярких демократических стран на земле. На сегодняшний день по объему экономики она занимает десятое место в мире и является одним из крупнейших в мире экспортеров продовольствия. Тем не менее, по официальным данным, из общей численности населения в 168 млн. человек 22 млн. человек продолжают жить на уровне, находящемся ниже черты бедности, что означает их неспособность ежедневно покупать достаточное для утоления голода количество еды<sup>44</sup>. Новый президент страны, Его Превосходительство Луис Игнасио Лула да Силва, заявил, что борьба против голода станет первоочередной задачей его президентского правления. Неблагополучное положение в области питания вызвано главным образом нищетой и отсутствием доступа к ресурсам и контролю над ними<sup>45</sup>. Во время пребывания в Бразилии внимание Специального докладчика особо привлек пример полузасушливого района Жуазейро в штате Байя. В этом выжженном солнцем районе продовольственной безопасности также угрожает отсутствие доступа к воде, учитывая, что семьи бедняков могут рассчитывать лишь на четыре дождливых месяца в году. В этой связи важное значение приобрела инициатива, предпринятая церковью и организациями гражданского общества и предусматривающая установку 1 млн. небольших стационарных домашних цистерн для хранения воды, что должно улучшить условия существования семей, проживающих в этой засушливой зоне; эта инициатива является примером того, что можно сделать для улучшения осуществления права на питание и права на воду. За четыре месяца дождей с помощью этих цистерн может быть накоплено 17 000 л воды, благодаря чему семьи имеют доступ к своей собственной воде, подвергаемой хлорированию, в течение остальных восьми месяцев года.

51. Однако в ходе миссии обеспокоенность Специального докладчика вызвали сообщения о том, что некоторые представители местной политической и экономической

элиты, включая некоторые муниципальные власти, попытались запретить или сорвать усилия гражданского общества по установке цистерн для хранения воды. Это, видимо, вызвано стремлением влиятельных лиц ограничить и контролировать доступ к воде, с тем чтобы еще больше укрепить свою власть. В этом регионе Бразилии длительное время господствовали отношения фаворитизма, при которых влиятельные лица контролировали доступ к воде периодически привозимой сюда в автоцистернах в обмен на лояльность и голоса малоимущих избирателей. Специальный докладчик отмечает в данном случае необходимость ломки сложившихся отношений зависимости и фаворитизма, ограничивающих доступ к воде. Проблема, связанная с превращением воды и продовольствия в орудие сохранения власти и контроля над бедными слоями населения, требует немедленного решения. Федеральные власти Бразилии предприняли энергичные действия в целях устранения проблемы фаворитизма и усиления контроля со стороны местного населения над своими собственными ресурсами.

### III. СООБЩЕНИЯ О НАРУШЕНИЯХ ПРАВА НА ПИТАНИЕ

52. В соответствии с мандатом, полученным от Комиссии по правам человека, Специальный докладчик должен, в частности, запрашивать и получать информацию о всех аспектах реализации права на питание, включая настоятельную необходимость искоренения голода.

53. В соответствии со своим мандатом Специальный докладчик с помощью УВКПЧ ввел официальную процедуру для получения сообщений о предполагаемых нарушениях права на питание и реагирования ими на них. По получении сообщений о предполагаемых нарушениях в различных странах он направляет письма соответствующим правительствам с просьбой проверить эти утверждения и принять, при необходимости, меры для исправления положения и установления подотчетности. Он напоминает правительствам об их обязательствах по международному праву и в связи с правом на питание и просит их направить ему ответ, с тем чтобы он мог документально зафиксировать принятые меры. Однако следующие государства не ответили на его обращения, в связи с чем он вновь приводит здесь полученные сообщения, требующие их ответа:

#### **Зимбабве**

54. 11 июля 2002 года Специальный докладчик направил письмо правительству Зимбабве в связи с существующей в стране проблемой голода и утверждениями о нарушениях права на питание. Несмотря на тяжелое положение в сфере обеспечения населения продовольствием, Специальный докладчик получил от неправительственных и



международных организаций утверждения о том, что действия правительства способствуют ухудшению положения с продовольствием в стране и что в некоторых районах продовольственная помощь якобы распределяется в первую очередь среди сторонников правительства. Специальный докладчик обратился с просьбой к правительству предоставить дополнительную информацию в связи с этими утверждениями. Он напомнил правительству о его обязательстве уважать право на питание и подчеркнул принцип, согласно которому продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического или экономического давления.

### **Мьянма**

55. 4 октября 2002 года в совместном письме со Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме Специальный докладчик обратился к правительству этой страны. От неправительственных организаций им были получены сообщения о якобы имеющих место в Мьянме нарушениях права на питание. Речь шла о действиях, затрудняющих доступ к продуктам питания, в том числе о принудительном перемещении гражданского населения, ограничении свободы передвижения и об использовании принудительного труда, продолжающемся несмотря на значительные усилия правительства по запрещению в законодательном порядке этой практики. В сообщениях говорилось также о фактах разграбления и уничтожения военными посевов, продовольственных магазинов и животноводческих ферм. Кроме того, фермеры принуждаются к продаже своих запасов риса правительству по ценам, гораздо более низким, чем рыночные. Специальный докладчик напомнил правительству о его обязательстве уважать и защищать право на питание.

### **Оккупированные палестинские территории**

56. 20 августа 2002 года Специальный докладчик направил письмо правительству Израиля в связи с сообщениями о быстро увеличивающихся масштабах недоедания на оккупированных палестинских территориях в результате предполагаемых там нарушений права на питание. В документе, совместно представленном палестинскими, израильскими и международными неправительственными организациями, содержатся факты, подтверждающие обострение проблемы питания, особенно среди палестинских детей. Экспертное заключение, подготовленное недавно организацией Care International для американского агентства по международному развитию, свидетельствует об увеличении на 22,5% числа детей в возрасте до пяти лет, страдающих от острого (9,3%) и хронического (13,2%) недоедания<sup>46</sup>. В недавней резолюции Всемирной ассамблеи здравоохранения также говорится об ухудшении медицинских условий в этом районе (ВА355.2). Сообщается об усилившейся политике закрытия территорий, осады и

комендантского часа, проводимой израильскими оккупационными властями с сентября 2000 года, а также о вторжении в палестинские районы и их повторной оккупации с марта/апреля 2002 года. Эти меры принимаются в ответ на нападения палестинцев на израильских солдат, поселенцев и гражданских лиц. Однако, как утверждается, эта политика привела к повсеместным нарушениям права палестинского населения на питание и доступ к воде. Утверждается, что ограничения передвижения равносильны прямому отказу в доступе к продуктам питания, воде и работе, что вызывает увеличение масштабов недоедания и нищеты. Кроме того, сообщается о фактах умышленного уничтожения продуктов питания и источников воды, необходимых для выживания мирного населения, включая уничтожение сельскохозяйственных угодий и посевов, резервуаров воды на крышах, колодцев для использования грунтовых вод и оросительных систем, а также утверждается, что политика закрытия и осады территорий препятствует оказанию продовольственной и иной чрезвычайной помощи. 29 ноября 2002 года Специальный докладчик получил призыв к незамедлительным действиям, содержащий обновленную информацию, от той же самой коалиции израильских, палестинских и международных неправительственных организаций, в котором говорится о дальнейшем ухудшении ситуации. Специальный докладчик напомнил правительству Израиля о его обязательстве уважать право на питание в соответствии с международными нормами в области прав человека и гуманитарного права.

#### IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

57. В своем выступлении на сессии Генеральной Ассамблеи 4 ноября 2002 года Верховный комиссар по правам человека говорил о силе норм и принципов прав человека и международного права:

"Сила этих норм состоит в том, что они защищают даже самых уязвимых и налагают обязательства даже на самых сильных. Их действие распространяется даже на самых высокопоставленных, при том что они обеспечивают защиту даже самым отверженным.

Таким образом, основополагающие нормы по защите всех наших прав касаются любого государства и любого политического движения, любой регулярной армии и любой вооруженной группировки, любого государственного учреждения и любой частной корпорации, любой группы и каждого отдельного лица"<sup>47</sup>.

58. Сила международного права состоит в том, что оно обеспечивает нормы и требует подотчетности. Эти нормы и требования могут также применяться в случае голода и недоедания. Сохраняющаяся в современном мире проблема голода не является ни

фатальной, ни приемлемой. Голод - не рок, а дело рук человеческих. Он является результатом либо бездействия, либо негативных действий, нарушающих право на питание. Поэтому настало время позитивных действий. Пора признать право на питание в качестве права человека и искоренить голод.

59. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам продовольствия пять лет спустя показала, что на сегодняшний день немного сделано для достижения намеченной в 1996 году цели сократить вдвое к 2015 году число жертв голода. Одним из скромных шагов в этом направлении на Встрече явилось признание государствами "права на питание" и решение приступить к обсуждению добровольных руководящих принципов, касающихся этого права. Концепция права на питание дополняет концепцию "продовольственной безопасности", поскольку рассматривает проблему голода и недоедания с точки зрения правовых обязательств, а не просто как предмет политического выбора или предпочтения. Специальный докладчик рекомендует, чтобы дискуссии в связи с разработкой международных добровольных руководящих принципов в отношении права на питание стали форумом для начала практического обсуждения наилучших способов осуществления права на питание.

60. Другим важным событием последнего времени на международном уровне стал прорыв в вопросе о юридической защите права на воду. Новое Замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам является существенным сдвигом в определении содержания права на воду и вытекающих из этого обязательств. Специальный докладчик приветствует признание в Замечании общего порядка того, что и питьевая вода, и вода, используемая для орошения уязвимыми слоями населения, которые имеют доступ только к продовольствию собственного производства, должны являться ключевыми элементами права на питание.

61. Специальный докладчик рекомендует следующее:

а) разработать добровольные руководящие принципы в отношении права на питание с целью содействия осуществлению этого права. Руководящие принципы должны основываться на авторитетном правовом толковании права на питание, содержащемся в Замечании общего порядка № 12, но при этом не умалять это толкование. В них должны быть обозначены обязательства государств на национальном и наднациональном уровнях, а также обязательства негосударственных субъектов. Руководящие принципы должны охватывать широкий круг вопросов, связанных с осуществлением права на питание, в том числе вопросы адекватного питания, доступа к воде, гендерные аспекты и чрезвычайные меры по борьбе с голодом, а также предусматривать обязательства в ситуациях вооруженного конфликта с учетом принципов

международного гуманитарного права. Должны быть также предусмотрены механизмы мониторинга, отчетности и соответствующие правовые средства защиты в случае нарушений права на питание. Руководящие принципы должны разрабатываться с участием всех заинтересованных сторон при активном участии органов Организации Объединенных Наций по правам человека, а также НПО;

b) следует широко распространить и обсудить текст Замечания общего порядка № 15 о праве на воду с целью обеспечения более полного понимания этого права и вытекающих из него обязательств по уважению, защите и осуществлению (содействию и обеспечению) права на доступ к воде. Должна быть также признана тесная связь между правом на питание и правом на воду, учитывая, что нарушения права на питание очень часто связаны с проблемами отсутствия доступа к воде или контроля над водоснабжением;

c) необходимо покончить с попустительством в отношении нарушений права на питание. Правительствам следует предпринять целенаправленные действия по выполнению своих обязательств в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, в том числе по обеспечению уважения, защиты и осуществления права человека на питание, как оно сформулировано в Замечании общего порядка № 12 Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Специальный докладчик настоятельно призывает правительства отреагировать на полученные им утверждения о нарушении права на питание;

d) правительствам надлежит принять срочные меры по выполнению взятого ими на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам продовольствия в 1996 году обязательства сократить вдвое к 2015 году количество жертв голода. Общеизвестно, что каждые семь секунд от голода или связанных с ним болезней умирает один ребенок в возрасте до десяти лет. Время - это не абстрактное понятие. Время - это человеческая жизнь;

e) наконец, правительствам следует включить право на питание в национальное законодательство с целью выполнения своих международных обязательств, разработать национальную стратегию по осуществлению этого права и принять все необходимые меры, включая меры по обеспечению благого правления и макроэкономической стабильности, в целях содействия борьбе с голодом и недоеданием на территории своих стран. Как сказал Руссо, "в отношениях между слабым и сильным угнетателем является свобода, а освободителем - закон"<sup>48</sup>. Свобода от голода наступит в результате осуществления права на питание в соответствии с национальным и международным правом.

Примечания

- 1 Резолюция Комиссии 2000/10.
- 2 World Food Programme, *World Hunger Map*, WFP, Geneva, 2001.
- 3 International Fund for Agricultural Development, *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford University Press, New York, 2001.
- 4 Замечание общего порядка № 12 (E/C.12/1999/5) , пункт 6.
- 5 См. Декларацию на сайте <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm#TopOfPage>.
- 6 Замечание общего порядка № 12, см. выше.
- 7 Предложение о разработке этих руководящих принципов явилось результатом компромисса, достигнутого в 2002 году на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя, и касавшегося разработки кодекса поведения по осуществлению права на питание.
- 8 См. ФАО, решение Совета, проект доклада сто двадцать третьей сессии, Рим, 28 октября - 2 ноября 2002 года.
- 9 Там же.
- 10 Для дополнительной информации неправительственные организации могут связаться с ФИАН.
- 11 ФАО, см. выше.
- 12 Письмо, направленное 27 июня 2002 года Специальному докладчику г-ном Хартвигом де Ханом, заместителем Генерального директора Экономического и Социального департамента, и г-ном Джулиано Пуччи, советником ФАО по юридическим вопросам.
- 13 См. документ E/CN.4/2002/58.

- 14 Основано на предложениях г-на Микаэля Виндфура по содержанию предложенного кодекса поведения.
- 15 См. вебстраницу правительства Канады <http://www.g8.gc.ca/kananaskis/afraction-en.asp>
- 16 См. пункт 1 статьи 2 и статью 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.
- 17 Замечание общего порядка № 3, пункт 14, HRI/GEN/1/Rev.5.
- 18 Замечание общего порядка № 12, пункт 36, и Замечание общего порядка № 15, пункты 30-36.
- 19 Статья 28 Всеобщей декларации прав человека.
- 20 Замечание общего порядка № 12, пункт 37.
- 21 Венская декларация и Программа действий (A/CONF.157/23), часть I, пункт 31.
- 22 См. также преамбулу Всеобщей декларации прав человека.
- 23 World Bank Group, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, 1998.
- 24 E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1.
- 25 См. список компаний на сайте <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/actors.htm>
- 26 См., например, определение ЮСЕЙД на сайте [http://www.usaid.gov/pubs/ads/pps/foodsec/fs\\_foodsec.html](http://www.usaid.gov/pubs/ads/pps/foodsec/fs_foodsec.html)
- 27 Резолюция Комиссии 2001/25, пункт 9.
- 28 Послание по случаю Всемирного дня продовольствия 2002 года.
- 29 Замечание общего порядка № 15 (E/C.12/2002/11), пункт 2.
- 30 Там же, пункты 20-29.

- <sup>31</sup> Там же, пункт 6.
- <sup>32</sup> I. Serageldin, "Comment résoudre la crise de l'eau", *Notre Planète*, volume 8, No. 3, 1996, p. 4.
- <sup>33</sup> Замечание общего порядка № 15, пункт 7.
- <sup>34</sup> Например, в решении Верховного суда Индии указывается, что "право на доступ к питьевой воде имеет важнейшее значение для поддержания жизни, и поэтому обязанностью государства в соответствии со статьей 21 является обеспечение чистой питьевой воды для всех граждан". 2000 SOL Case No. 673. См. также постановление № 36/98 от 1 апреля 1998 года бельгийского арбитражного суда.
- <sup>35</sup> Замечание общего порядка № 15, пункты 21-22 и документ E/CN.4/2002/58.
- <sup>36</sup> МККК, *Вода в условиях вооруженного конфликта*. Издание МККК, ноябрь 1994 года.
- <sup>37</sup> Заявление о понимании, сопровождающее Конвенцию Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков (1997 год), документ Генеральной Ассамблеи A/51/869 и Согг. 1 (от 11 апреля 1997 года).
- <sup>38</sup> Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала за 2002 год.
- <sup>39</sup> См. документ E/CN.4/2002/58/Add.1.
- <sup>40</sup> FIDH, Right to Water in Niger, [www.fidh.org](http://www.fidh.org).
- <sup>41</sup> ПРООН, см. выше.
- <sup>42</sup> См. документ E/CN.4/2003/54/Add.2.
- <sup>43</sup> Там же.
- <sup>44</sup> *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano a Alimentação no Brasil: Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre Direito a Alimentação*.
- <sup>45</sup> См. документ E/CN.4/2003/54/Add.1.

<sup>46</sup> [www.usaid.gov/wbg/report\\_1.htm](http://www.usaid.gov/wbg/report_1.htm).

<sup>47</sup> Серджо Виейра де Мелло, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, выступление на сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк, 4 ноября 2002 года.

<sup>48</sup> Жан-Жак Руссо, "Об общественном договоре", 1762 год.

-----