



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/5
11 February 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Десятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И
КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

**Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание
Оливье Де Шуттера***

**Роль сотрудничества в целях развития и продовольственной помощи
в осуществлении права на достаточное питание: переход
от благотворительности к обязательству**

* Представляется с опозданием.

Резюме

В настоящем докладе анализируется вклад сотрудничества в целях развития и продовольственной помощи в осуществление права на питание. Сотрудничество в целях развития и продовольственная помощь все чаще выступают как непрерывное множество действий, варьирующихся от операций, направленных на оказание долгосрочной помощи в обеспечении продовольственной безопасности, до краткосрочных мер реагирования в случае чрезвычайных ситуаций. И то и другое направления в последние годы подвергаются тщательному изучению, и оба нуждаются в реформировании. В данном докладе приводится ряд предложений относительно того, каким образом переориентировать оба этих направления путем выработки более надежного подхода к обеспечению права человека на достаточное питание на трех уровнях: в определении обязательств государств-доноров, в выявлении инструментов, с помощью которых реализуются эти виды политики; в оценке таких политических мер с целью их непрерывного усовершенствования. По своей сути правозащитный подход превращает то, что выступало как двусторонние отношения между донором и партнером, в трехсторонние отношения, при которых конечные бенефициары этих политических мер играют активную роль. Восприятие оказания иностранной помощи как средства осуществления права человека на достаточное питание сопряжено с конкретными последствиями, которые предполагают, что доноры и правительства-партнеры являются носителями обязательств, а бенефициары - обладателями прав.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	4
II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ОКАЗЫВАТЬ ПОМОЩЬ	6 - 25	8
A. Определение обязательств оказывать помощь	7 - 11	8
B. Совершенствование определения обязательств в отношении продовольственной помощи в соответствии с Конвенцией об оказании продовольственной помощи	12 - 19	11
C. Помощь развивающимся странам - нетто-импортерам продовольствия в преодолении негативного воздействия программ реформирования на сельское хозяйство	20 - 25	16
III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ	26 - 35	20
A. Повышение эффективности международной помощи в осуществлении права на питание: роль национальных стратегий	27 - 29	20
B. Повышение эффективности продовольственной помощи в осуществлении права на питание: необходимость упорядоченной и учитывающей контекст продовольственной помощи	30 - 35	22
IV. ОЦЕНКА	36 - 40	27
A. Оценка эффективности сотрудничества в целях развития	37 - 38	28
B. Оценка эффективности продовольственной помощи	39 - 40	29
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	41 - 43	30

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Специальный докладчик по вопросу о праве на питание Оливье Де Шуттер представляет Совету по правам человека свой первый годовой доклад в соответствии с резолюцией 7/14 Совета. С момента вступления в должность 1 мая 2008 года Специальный докладчик, выступая на различных форумах, сосредоточил внимание на включении вопросов обеспечения права на питание в меры реагирования на глобальный продовольственный кризис¹. Им был также представлен предварительный доклад Генеральной Ассамблее, в котором был очерчен его подход к выполнению порученного ему мандата (см. A/63/278), и осуществлена поездка во Всемирную торговую организацию (ВТО) (см. A/HRC/10/5/Add.2). В настоящем докладе² анализируется вклад сотрудничества в целях развития и продовольственной помощи в осуществление права на питание.

2. Сотрудничество в целях развития является одним из аспектов более широкого обязательства международной помощи и сотрудничества, которое может включать, но отнюдь не ограничиваться передачей ресурсов³. В последние годы сотрудничество в целях развития подвергается критике по ряду различных позиций. Некоторые отвергают его, полагая, что оно слишком зависит от доноров и направлено исключительно "сверху вниз", а значит в недостаточной степени учитывает мнение конечных бенефициаров⁴. Тенденция доноров - будь то правительства, межправительственные учреждения или частные неправительственные организации - предъявлять различные требования реципиентам без должной координации также рассматривается как серьезная нагрузка для административного потенциала правительства-партнера, что ведет к субоптимальным результатам. Другие осуждают неадекватное управление помощью правительствами стран-реципиентов, отмечая, что нерациональное распоряжение помощью часто имеет своим результатом неэффективное использование этой помощи. С целью попытаться повысить качество помощи 2 марта 2005 года была принята Парижская декларация по

¹ См., в частности, его доклад Совету в документе A/HRC/9/23.

² Подробный и снабженный более полным справочным аппаратом вариант этого доклада размещен в Интернете по адресу www.srfood.org.

³ См. A/63/278, пункты 11 и 12.

⁴ См., например, W. Easterly, *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Oxford, Oxford University Press, 2006, и другие работы этого же автора.

повышению эффективности внешней помощи. Она была поддержана правительствами 122 стран и Европейской комиссией, 27 международными организациями, в том числе шестью региональными банками развития, Всемирным банком и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также рядом неправительственных организаций. Содержащиеся в Парижской декларации обязательства выстроены в соответствии с пятью принципами приверженности, согласования, гармонизации, ориентированного на конкретные результаты управления и взаимной подотчетности. Эти принципы знаменуют собой переход от определяемых донорами стратегий к стратегиям помощи, учитывающим потребности, и подчеркивают необходимость оценки эффективности действий как доноров, особенно с точки зрения гармонизации и предсказуемости помощи, так и их партнеров. В этом докладе Специальный докладчик утверждает, что Парижская декларация может быть в большей степени конкретизирована, если под нее будет подведена база защиты прав человека, и в особенности учтено право человека на достаточное питание, и анализирует последствия применения такого подхода⁵.

3. Тщательному разбору подвергается также и продовольственная помощь. Критики осуждают продовольственную помощь как фактор, ведущий к созданию новых форм зависимости, таящий в себе потенциальную опасность разрушения местных рынков и подрывающий коммерческие основы торговли. Благодаря внесенным за последние два десятилетия изменениям, продовольственная помощь стала менее уязвимой перед такой критикой⁶. В то же время продовольственная помощь призвана играть крайне важную роль в чрезвычайных ситуациях. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что государства выполняют свои обязательства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в том случае, если они оказывают помощь в ликвидации стихийных бедствий и гуманитарную помощь в чрезвычайных обстоятельствах⁷. В тех случаях когда в основе продовольственной помощи лежат должным образом оцененные потребности и она имеет четкий адресный характер, она может играть важную роль также и в ситуациях, не отличающихся чрезвычайным характером. Хотя объем международной продовольственной помощи и

⁵ См. также A/HRC/4/WG.2/TF/2 (7 февраля 2007 года), пункты 45-48 и 65 и 66; и A/HRC/8/WG.2/TF/2 (24 января 2008 года), пункты 36-40.

⁶ См., например, WFP, *Food Aid Flows 2007*.

⁷ E/C.12/1999/5, пункт 38.

сократился за последние несколько лет⁸, в рамках этой помощи в настоящее время поставляется около 10 млн. т продуктов в год примерно 200 млн. человек, нуждающимся в такой помощи, и, по оценочным данным, общая стоимость такой помощи составляет 2 млрд. долл. США. Систематически возникают вопросы о том, каким образом увязать предоставление чрезвычайной помощи⁹ с необходимостью способствовать развитию местных рынков продовольствия и становлению продовольственной безопасности в странах, получающих продовольственную помощь. Складывается все более широкий консенсус в отношении желательности обеспечения более гибких подходов, в частности за счет использования закупаемого на местах и в регионах продовольствия и передачи продовольствия за наличные или ваучеры¹⁰, а также в отношении важности предоставления продовольственной помощи с четкой ориентацией на прекращение такой практики с тем, чтобы не допустить возникновения зависимости. Однако на практике такие обязательства остаются нереализованными.

4. В том что касается более широкой сферы международного сотрудничества, то в настоящее время осуществляется критический обзор как помощи на цели развития, так и продовольственной помощи. Глобальный продовольственный кризис 2007/08 годов еще ярче высветил срочную необходимость реформирования и той, и другой. На состоявшемся в Аккре 2-4 сентября 2008 года третьем форуме высокого уровня по эффективности помощи в целях развития был осуществлен обзор Парижской декларации по повышению эффективности помощи и принята Аккрская программа действий, направленная на ускорение и углубление процессов осуществления декларации. Что касается продовольственной помощи, то 2009 год может открыть уникальную

⁸ Начиная с 1999 года общий объем продовольственной помощи уменьшился с 15 до 6,9 млн. т в 2006 году и до 5,9 млн. т в 2007 году. Данные показатели отражают сохранение более широкой тенденции: в 1960-е годы продовольственная помощь составляла 20% от общего объема двусторонней официальной помощи на цели развития; в 2005 году данный показатель составил примерно 5% (Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid after Fifty Years: Recasting its Role*, London and New York, Routledge, 2005).

⁹ Свыше 60% продовольственной помощи оказывается в чрезвычайных обстоятельствах. В 1990 году этот показатель был равен 18%.

¹⁰ Следует различать три отдельных вида продовольственной помощи: а) поставки производимых страной-донором продовольственных товаров (продовольственные поставки); б) продовольственная помощь, оплачиваемая за наличные (поставки продовольствия, оплачиваемые за счет средств донора); и с) продовольствие, оплачиваемое с помощью ваучеров или наличных средств (платежных инструментов, позволяющих реципиентам приобретать продовольственные товары на местном рынке).

возможность еще раз проверить работоспособность механизмов, созданных принятой в 1967 году Конвенцией об оказании продовольственной помощи (КОПП) в качестве компонента Международного соглашения по зерну (МСЗ). В Конвенции указаны обязательства ее государств-участников в отношении выделения определенных объемов продовольствия в качестве продовольственной помощи¹¹. Соответствующая доля официальной помощи на цели развития (ОПР), выделяемая на сельское хозяйство и нужды сельского населения, в период с 1980 по 2007 год резко сократилась: в настоящее время сложился консенсус в отношении необходимости обращения вспять этой тенденции, и следует надеяться, что в предстоящие несколько лет будет иметь место существенное увеличение этой доли. Кризис продемонстрировал также непреходящую важность продовольственной помощи в условиях, когда в течение последних двух десятилетий значительно возросла степень зависимости стран от импорта продовольствия в то самое время, когда цены на продовольственные товары на международных рынках становятся все более неустойчивыми.

5. Псылка данного доклада проста. Сотрудничая на международном уровне через свои программы сотрудничества в целях развития или посредством предоставления продовольственной помощи, государства-доноры не только удовлетворяют основные человеческие потребности. Они также содействуют осуществлению права человека на достаточное питание. В этом обстоятельстве потенциально усматриваются три следствия. Во-первых, возникает вопрос о том, несут ли государства обязательства оказывать международную помощь, включая помощь продовольствием, лишь при определенных условиях или же на определенном уровне. Во-вторых, в процессе оказания международной помощи необходимо учитывать, что такая помощь должна способствовать осуществлению права на питание: поэтому в процессе осуществления программ сотрудничества в целях развития и при оказании продовольственной помощи должны учитываться принципы участия, транспарентности, подотчетности и недискриминации, а также доступа к средствам правовой защиты. В-третьих, действенность оказываемой помощи должна регулярно оцениваться в том плане, насколько существующие программы способствуют реализации права на достаточное питание.

¹¹ Участниками Конвенции об оказании продовольственной помощи являются Австралия, Аргентина, Канада, Норвегия, Соединенные Штаты, Швейцария и Япония, а также Европейское сообщество и входящие в него государства. Ныне действующий вариант КОПП вступил в силу 1 июля 1999 года.

II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ОКАЗЫВАТЬ ПОМОЩЬ

6. Страны-доноры утверждают, что, независимо от того, идет ли речь о сотрудничестве в целях развития или о продовольственной помощи, их вклад должен осуществляться исключительно на добровольной основе. Однако при осуществлении своих программ в этих областях доноры не могут сбрасывать со счетов свои обязательства по праву прав человека. Кроме того, бывают ситуации, когда на них лежит обязанность оказывать помощь, особенно когда они выступили с определенными обещаниями в этом отношении и когда отказ от этих обещаний приведет к нарушению принципа предсказуемости, имеющего значение для государства - получателя помощи.

A. Определение обязательств оказывать помощь

7. Цель 8 в области развития на пороге тысячелетия заключается в формировании глобального партнерства в целях развития, и достижению этой цели могут способствовать более высокие уровни обязательств стран-доноров по линии официальной помощи в целях развития. По-прежнему совершенно ясно, что объемы предоставляемой помощи являются недостаточными для достижения целевых показателей, установленных на Саммите "восьмерки" в Глениглс, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, и в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, в котором содержалось требование об увеличении ОПР на 50 млрд. долл. США к 2010 году по сравнению с 2004 годом (по ценам и обменным курсам 2004 года). Несмотря на неоднократно формулировавшиеся обязательства, вновь подтвержденные в Декларации тысячелетия, в Монтеррейском консенсусе¹², в Добровольных руководящих принципах в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, принятых Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) ("Добровольные руководящие принципы ФАО")¹³, и в принятой в 2008 году Дохинской декларации о финансировании развития¹⁴, развитые страны в основном не сумели¹⁵ обеспечить

¹² Итоговый документ Международной конференции по финансированию развития, принятый 22 марта 2002 года в Монтеррее, Мексика, A/CONF/198/3.

¹³ Глава III, пункт 12; Добровольные принципы были приняты 23 ноября 2004 года 187 странами, представленными в Генеральном совете ФАО.

¹⁴ A/CONF.212/L.1/Rev.1, пункт 43.

¹⁵ Пять стран превысили установленный Организацией Объединенных Наций показатель в 0,7% ВВП: Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция.

реализацию целевых показателей ОПР в размере 0,7% от ВВП развивающимся странам и 0,15%-0,2% ВВП - наименее развитым странам.

8. В Уставе Организации Объединенных Наций в общих выражениях устанавливается обязательство всех государств-членов "предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией", в частности для достижения уважения и соблюдения прав человека (см. статьи 55 и 56). Ни в Международном пакте об экономических и социальных правах, ни в других договорах в области прав человека не содержится точно определенного указания на то, в каком объеме государства должны предоставлять помощь¹⁶. Это, однако, не одно и то же, что и утверждение о том, что такого обязательства не существует; это скорее означает, что данное обязательство все еще носит "несовершенный" характер и нуждается в дальнейшем прояснении¹⁷. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, "государства-участники [Пакта] должны предпринимать шаги в целях уважения права на питание в других странах, защищать это право, облегчать доступ к продовольствию *и оказывать - в тех случаях когда это требуется - необходимую помощь*"¹⁸. Аналогичным образом, в принятом в 2000 году замечании общего порядка по праву на наивысший достижимый уровень здоровья Комитет отметил, что "в зависимости от объема имеющихся ресурсов государствам [в особенности государствам, имеющим возможность оказывать развивающимся странам помощь в выполнении их основных и других обязательств по Пакту] следует по возможности способствовать доступу к основным объектам, товарам и услугам здравоохранения в других странах *и при необходимости оказывать требующуюся помощь*"¹⁹. Как представляется, консенсус складывается по меньшей мере в отношении трех требований.

9. Во-первых, Пакт налагает на все государства-участники обязательство "как можно более быстрого и эффективного продвижения" к цели полного осуществления всех прав человека, включая право на достаточное питание. Кроме того, "любые умышленно

¹⁶ Вместе с тем некоторые авторы отмечают, что неоднократно формулировавшиеся обязательства развитых государств по предоставлению определенных объемов помощи, особенно в интересах достижения целей развития, предусмотренных в Декларации тысячелетия, могут со временем трансформироваться в норму международного обычного права.

¹⁷ A. Sen, "Human rights and development", in B. Andreassen and St. Marks, *Development as a Human Right*, Harvard University Press, Cambridge, 2006, chap. 2.

¹⁸ E/C.12/1999/5, пункт 36.

¹⁹ E/C.12/2000/4, пункт 39.

регрессивные меры в этой связи потребовали бы самого тщательного рассмотрения и нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов"²⁰. Поэтому развитые страны как минимум должны ощутимым образом продвинуться вперед в направлении содействия полному осуществлению прав человека путем поддержки усилий, предпринимаемых правительствами развивающихся стран, и они не должны снижать уже существующие уровни оказания помощи, предоставляемой как ОПР в виде процентной доли ВВП. Любое уменьшение объема помощи, в том случае если оно не является полностью оправданным, должно рассматриваться как предположительное нарушение государством своих обязательств по международному праву.

10. Во-вторых, оказываемая помощь не должна быть дискриминационной. Даже если помощь будет и дальше основываться на добровольно принимаемых решениях каждого правительства-донора, она должна определяться не политическими, стратегическими, коммерческими или исторически сложившимися интересами доноров, а объективной оценкой выявленных потребностей развивающихся стран. Это необходимо для того, чтобы помощь была действенной, как это уже было отмечено в 1969 году Комиссией Пирсона и в 1980 году Комиссией Брандта²¹. Это вытекает также из признания того факта, что сотрудничество в целях развития является средством реализации прав человека, в частности права на питание. Соответственно, такая помощь должна опираться на составление необходимой карты потребностей с учетом, в частности, существования в некоторых странах продовольственной незащищенности и уязвимости (см. главу III ниже).

11. В-третьих, объем помощи, предоставляемой странам-получателям, по-прежнему не отличается устойчивостью и предсказуемостью и варьируется год от года и от страны к стране²². Такое положение не дает странам-получателям возможности планировать темпы

²⁰ E/1991/23, пункт 9.

²¹ См. L. Pearson, *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, New York, Praeger Publ., 1969, p. 127; *North-South: A Programme for Survival*, Report of the Independent Commission on International Development (chaired by W. Brandt), London, Pan Books, 1980, p. 244.

²² См., например, расчеты Европад (Европейской сети по вопросам задолженности и развития) в отношении отклонения от запланированных объемов помощи за данный год с использованием данных проводившегося в 2006 году обследования хода выполнения Парижской декларации (OECD, *Aid Effectiveness: 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*, Paris, 2007).

своего развития на несколько лет вперед и сопряжено с риском того, что поток помощи будет приостановлен или прекращен по политически мотивированным причинам, при том что подобные меры не будут основываться на объективных и транспарентным образом применяемых соображениях. В тех случаях когда такие решения приводят к негативному воздействию на осуществление прав человека, в частности права на питание, они требуют тщательного рассмотрения обязательств государства-донора²³. Поэтому государства-доноры должны соблюдать объявленные ими обязательства в отношении предоставления помощи в определенном объеме в конкретное время и в указанном году. Такие обещания порождают законные ожидания у государства-получателя, и государство-донор не должно обманывать его в этих ожиданиях, не имея на то никаких уважительных причин.

В. Совершенствование определения обязательств в отношении продовольственной помощи в соответствии с Конвенцией об оказании продовольственной помощи

12. КОПП представляет собой уникальный документ в том смысле, что налагает на участников (или "стороны") юридически значимые обязательства в отношении объемов продовольственной помощи, которую они обязаны предоставить, благодаря чему повышается степень предсказуемости такой формы помощи. И действительно, цели КОПП заключаются в том, чтобы "содействовать обеспечению мировой продовольственной безопасности и улучшить способность международного сообщества реагировать на критические ситуации с продовольствием и другие продовольственные потребности развивающихся стран", в частности путем "обеспечения соответствующих уровней продовольственной помощи, предоставляемой на предсказуемой основе, как это определено положениями настоящей Конвенции" (статья I). В пункте е) статьи VIII Конвенции предусматривается, что "в максимально возможной степени продовольственная помощь для удовлетворения не критических потребностей должна оказываться участниками на основе заблаговременного планирования, с тем чтобы страны-получатели могли учитывать в своих программах развития возможные поступления продовольственной помощи, которые они будут получать в течение каждого года действия настоящей Конвенции".

13. В то же время отслеживание соблюдения этих обязательств по-прежнему малоэффективно. Стороны обязаны представлять Комитету по продовольственной помощи доклады об их взносах²⁴. Эта информация обрабатывается и распространяется

²³ См. E/C.12/1997/8.

²⁴ Статья XIV КОПП и правило 9 правил процедуры (FA (00/01) Misc.2 Restricted).

среди общественности способом, недостаточно транспарентным для того, чтобы можно было осуществлять надлежащую проверку. В основе системы мониторинга лежит коллегиальная экспертная оценка работы, выполняемая Комитетом по продовольственной помощи на базе информации, представленной сторонами. Данная система может быть улучшена в двух важных отношениях. Во-первых, представляемая сторонами информация относительно их взносов может обрабатываться так, чтобы это способствовало оценке любым внешним наблюдателем соблюдения государством-участником своих обязательств, давая тем самым возможность конкретным национальным парламентам и организациям гражданского общества более эффективно участвовать в общественной дискуссии относительно того, предоставляется ли помощь государствами таким образом, чтобы это было в достаточной степени предсказуемо для государств-получателей. Во-вторых, оценка соблюдения государствами своих обязательств в соответствии с КОПП должна предусматривать в первоочередном порядке соблюдение ими статьи XIII Конвенции, в которой прямо изложено их обязательство по международному праву обеспечивать, чтобы предоставляемая помощь не приводила к нарушениям права на питание в стране-получателе (см. также главу III ниже). Оба эти улучшения могут быть получены благодаря внесению поправки в правила процедуры, которая была бы утверждена Комитетом по продовольственной помощи.

14. Более важный вопрос, имеющий отношение к КОПП, - это несоответствие между обязательствами и потребностями и, если быть более точным, между поставками продовольственной помощи и потребностями. В соответствии с КОПП обязательства каждого участника должны быть выражены либо в тоннах пшеничного эквивалента, либо в стоимостной форме, либо как комбинация тоннажа и стоимости. Эти обязательства принимаются без сопоставления с выявленными потребностями в странах-получателях. Кроме того, на практике продовольственная помощь часто предоставляется с нарушением цикличности. Государства могут отсрочить выполнение своих обязательств до следующего года в тех случаях, когда они оказываются не в состоянии выполнить свои обязательства за любой конкретный год, и они могут переносить исполнение своих обязательств на следующий год в размере до 5% от общего объема их обязательства, если их взнос превышает их обязательство за какой-либо год (статья VI). Такая подвижность в сочетании с тем обстоятельством, что государства рассчитывают объемы своей помощи в стоимостном выражении, а не по количеству, может приводить к тому, что государства будут задерживать поставку помощи, когда цены на международных рынках высоки, и превышать объявленные в их обязательствах показатели, когда цены низки, - т.е. поступать как раз наоборот по сравнению с тем, что может быть необходимо для того, чтобы продовольственная помощь действительно способствовала достижению продовольственной безопасности. Иначе говоря, имеется "финансовый стимул не соблюдать в полной мере сроки поставки продовольственной помощи", и в КОПП нет

положений, которые действенным образом препятствовали бы такому подходу²⁵. Например, несмотря на то, что цены на продовольственные товары достигли в 2007-2008 годах самого высокого в истории уровня, объем продовольственной помощи в эти годы упал до самого низкого показателя с начала 1970-годов, что стало отражением обратного соотношения между объемом продовольственной помощи и мировыми ценами, которое типично для поставок продовольственной помощи²⁶.

15. Такая ситуация противоречит содержанию пункта b) статьи VIII КОПП, в котором подчеркивается необходимость определения объемов продовольственной помощи на основе оценки потребностей страной-получателем и участниками и говорится, что продовольственная помощь "должна быть нацелена на повышение продовольственной безопасности в странах-получателях". В Руководящих принципах ФАО также предусматривается, что "государства-доноры должны обеспечивать, чтобы их политика в области оказания продовольственной помощи служила подспорьем для предпринимаемых на национальном уровне усилий государств-получателей, направленных на достижение продовольственной безопасности, и чтобы они строили программы продовольственной помощи на тщательной оценке потребностей с уделением особого внимания нуждающимся в продовольственной помощи и уязвимым группам" (Руководящий принцип 15.1). Фактически это соответствует требованию, предусмотренному в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах: в своем замечании общего порядка № 12 по праву на достаточное питание КЭСКО четко указал на то, что, для того чтобы не допустить дискриминации, "приоритет в оказании продовольственной помощи следует отдавать наиболее уязвимым группам населения"²⁷.

16. Для того чтобы образуемая КОПП система была в действительности ориентирована на удовлетворение потребностей, в нее можно внести два изменения, идущие дальше предусмотренного в ней все еще весьма несовершенного положения о чрезвычайных ситуациях²⁸. Во-первых, помощь, оказываемая каждому государству, должна

²⁵ J. Hoddinott, M.J. Cohen and C.B. Barrett, "Renegotiating the Food Aid Convention: Background, context, and issues", *Global Governance*, vol. 14 (3) (2008), pp. 283-304.

²⁶ ФАО, *Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства в 2008 году*, стр. 125.

²⁷ E/C.12/1999/5, пункт 38.

²⁸ См. пункт f) статьи VIII КОПП ("Если окажется, что вследствие значительного сокращения производства продовольствия или других обстоятельств какая-либо страна, регион или регионы будут испытывать исключительные потребности в продовольствии, этот вопрос будет рассмотрен [Комитетом по продовольственной помощи, который] может рекомендовать, чтобы участники откликнулись на эту ситуацию путем увеличения объема предоставляемой продовольственной помощи").

основываться на надлежащем картировании районов продовольственной уязвимости и незащищенности в этом государстве²⁹. Методологии картирования районов продовольственной уязвимости, которые могут использоваться в контексте КОПП, существуют. Какая бы методология ни использовалась, крайне важно, чтобы положение в каждой стране, где могут возникнуть проблемы с продовольственной безопасностью, было подвергнуто объективной оценке. Это может также отчасти ослабить опасения в отношении того, что предоставляемая продовольственная помощь нарушает баланс торговли в пользу производителей продовольствия в странах-донорах, когда помощь предоставляется натурой. В соответствии с Руководящим принципом 15.5 Руководящих принципов ФАО оценка продовольственной уязвимости должна, насколько это возможно, осуществляться "с привлечением широкого круга участников и во всех случаях, когда это возможно, в условиях тесного сотрудничества с правительствами стран-получателей на национальном и местном уровнях".

17. Во-вторых, обязательства участников по КОПП должны быть выражены каким-либо иным образом, а не в пшеничном эквиваленте. Один из возможных вариантов – это исчисление этих обязательств в качестве процентной доли от установленных потребностей, в связи с чем каждое государство принимает на себя обязательство в зависимости от имеющихся у него возможностей³⁰ покрывать заранее определенную долю потребностей за определенный период времени, предпочтительнее всего на многолетней основе. Такое изменение может внести элемент неопределенности в обязательства стран-доноров. Такая неопределенность уже присутствует в нынешней системе, поскольку обязательства, выраженные в тоннаже, будут меняться с точки зрения вызываемых ими бюджетных последствий в зависимости от изменения цен на сырьевые товары на международных рынках. Формулирование обязательств как процентной доли от оцененных потребностей распределит риски поровну между всеми сторонами КОПП и позволит избежать опасности, связанной с подчинением продовольственной помощи коммерческим или геополитическим интересам государств-доноров. Кроме того, государства могут застраховать себя от этого риска, прибегнув к механизмам перестрахования. И наконец, такой способ выражения обязательств по КОПП позволит

²⁹ См. также *Conference Report. Food aid: exploring the challenges*, Berlin, 2-4 May 2007, p. 20.

³⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что государства – участники Пакта должны предоставлять помощь сообразно своим возможностям; см. замечание общего порядка № 12 этого Комитета (E/C.12/1999/5, пункт 38).

избежать проблемы не вписывающейся в соответствующий цикл помощи, проблемы, столь характерной для нынешней системы.

18. Другой возможный способ выражения обязательств участниками КОПП мог бы состоять в том, чтобы эти участники принимали обязательства покрытия расходов, связанных со схемами страхования, с тем чтобы повысить степень предсказуемости помощи и покончить с антициклическим характером продовольственной помощи. Например, в 2006 году Всемирная продовольственная программа (ВПП) в сотрудничестве с французской компанией "Акса-Ре" разработала для Эфиопии программу страхования на случай засухи³¹. В 2007 году ВПП, Всемирный банк и правительство Эфиопии приступили к работе по созданию более широкой системы управления рисками в случае засухи и наводнений в контексте Программы по созданию продуктивных сетей продовольственной безопасности. На втором этапе (2008–2010 годы) в программу будет введен компонент финансирования рисков в случае засухи, а также элемент более четкого планирования в чрезвычайных ситуациях, создания потенциала и более надежных систем раннего предупреждения. Доноры могли бы взять на себя обязательства по выплате страховых премий, тем самым обеспечив не только отвечающую интересам получателей помощи предсказуемость, но и облегчая также собственное бюджетное программирование. Одной из привлекательных сторон таких механизмов является то, что они служат для потенциально незащищенных в продовольственном отношении стран стимулом создавать сравнительно широкие сети социальной безопасности, включая сети продовольственной безопасности, поскольку этим странам не придется опасаться финансовых издержек, связанных с такими бедствиями, как засуха, которые в отсутствие механизмов страхования могут сделать сети безопасности неустойчивыми. Другое преимущество, особенно в том что касается механизмов страхования, связанных с погодными условиями, заключается в том, что если доноры будут участвовать в покрытии стоимости страховых премий, это послужит для них стимулом передавать развивающимся странам технологии, которые могут облегчить адаптацию к изменению климата и ограничить его негативные последствия.

19. Перенос акцента на более системный, учитывающий потребности подход к продовольственной помощи должен соответствовать мерам реагирования, которые разрабатываются в настоящее время, с тем чтобы снять опасения в отношении того, что

³¹ В соответствии с этой программой "Акса-Ре" должна была бы выплатить ВПП 7,1 млн. долл. США в случае серьезной засухи в 2006 году, то есть ситуации, требующей принятия ответных мер, – ситуации, которая, по некоторым оценкам, в среднем случается каждые 20 лет. Затем ВПП должна была передать эти средства правительству Эфиопии для распределения их в виде денежной помощи среди домашних хозяйств.

продовольственная помощь может представлять собой форму замаскированной экспортной субсидии и вытеснить коммерческий импорт. В чрезвычайных ситуациях потребуются разработка объективных, опирающихся на потребности оценок как часть мер регулирования, устанавливаемых Соглашением ВТО по сельскому хозяйству (ССХ), поскольку обсуждаемые в настоящее время предложения в рамках Дохинского раунда многосторонних торговых переговоров направлены на то, чтобы включить чрезвычайную продовольственную помощь в "пакет безопасности", в отношении которого действуют более мягкие правила в тех случаях, когда чрезвычайная ситуация объявляется или опротестовывается соответствующими международными организациями. Не относящиеся к чрезвычайным формы продовольственной помощи также регулируются по ССХ, с тем чтобы помощь не вытесняла коммерческие поставки, что опять-таки подразумевает, что она основывается на оценке потребностей. Могут потребоваться новые механизмы для определения обязательств в соответствии с правилами процедуры КОПП, которые должны быть согласованы с правилами ВТО, как и в том случае, если оценки потребностей одновременно инициируют определенные меры реагирования в соответствии с КОПП (такие как обязательство каждого государства-участника предоставить определенную часть продовольственной помощи) и защитят с помощью таких ответных мер предоставляемую продовольственную помощь от действия правил ВТО.

С. Помощь развивающимся странам - нетто-импортерам продовольствия в преодолении негативного воздействия программ реформирования на сельское хозяйство

20. В Решении относительно возможных негативных последствий программы реформы для наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся чистыми нетто-импортерами продовольствия ("Марракешское решение"), которое является частью соглашений ВТО, принятых после завершения Уругвайского раунда торговых переговоров, члены ВТО приняли на себя обязательство создать ряд механизмов с целью обеспечить, чтобы наименее развитые страны (НРС) и развивающиеся страны - нетто-импортеры продовольствия (РСНИП) имели и в дальнейшем возможность в нормальных объемах импортировать на коммерческой основе основные пищевые продукты, несмотря на воздействие цен, обусловленное программой реформирования сельского хозяйства. В Марракешском решении предусмотрены четыре соответствующих механизма: а) предоставление продовольственной помощи на уровне, достаточном для продолжения оказания содействия в удовлетворении потребностей развивающихся стран в продовольствии; б) предоставление технической и финансовой помощи наименее развитым странам и развивающимся странам, выступающим нетто-импортерами продовольствия, с целью повышения производительности сельского хозяйства и

улучшения инфраструктуры; с) благоприятные условия кредитования сельскохозяйственного экспорта; и d) краткосрочные инструменты кредитования развивающихся стран, с тем чтобы позволить им сохранить нормальные уровни коммерческого импорта. К сожалению, члены ВТО не используют надлежащим образом эти механизмы.

21. В Марракешском решении говорится о необходимости периодического пересмотра созданным в соответствии с КОПП Комитетом по продовольственной помощи уровня этой помощи и о необходимости "начать переговоры на соответствующем форуме с целью определения уровня обязательств в области продовольственной помощи, достаточного для удовлетворения обоснованных потребностей развивающихся стран в ходе осуществления программы реформ". Там же говорится и об обязательстве "принять руководящие принципы обеспечения того, чтобы возрастающая часть основных продовольственных товаров направлялась [НРС и РСНИП] в форме дара и/или на соответствующих льготных условиях в соответствии со статьей IV Конвенции о предоставлении продовольственной помощи 1986 года". Однако в том, что касается РСНИП, которые не являются НРС или странами с низким уровнем доходов, в соответствии со статьей VII КОПП 1999 года предусмотрены более ограничительные условия, нежели те, которые могли бы потребоваться с тем, чтобы обеспечить надлежащее осуществление Марракешского решения³² - расхождение, которое должно быть устранено. Кроме того, могут быть приняты указанные в Марракешском решении руководящие принципы, с тем чтобы обязать государства - участники КОПП предоставлять продовольственную помощь в таких объемах, которые обеспечивали, чтобы нетто-импортеры продовольственной помощи из числа развивающихся стран в любое время могли создавать условия для надлежащей защиты права на питание на территориях, находящихся под их юрисдикцией. С учетом вероятности более высокой степени переменчивости цен на продовольствие, особенно в связи с изменением климата, государства - участники КОПП могли бы наиболее эффективным образом соблюдать такое обязательство за счет финансирования вариантов схем страхования, связанных в идеале как с обусловленными погодными изменениями страховыми случаями, так и другими внутренними или внешними потрясениями.

22. Оказание помощи наименее развитым странам и нетто-импортерам продовольствия из числа развивающихся стран, с тем чтобы дать им возможность повысить производительность своего сельского хозяйства и улучшить инфраструктуру, на протяжении последних двух десятилетий не было достаточным. Вследствие падения цен на сырьевые товары с последующим снижением доходности сельскохозяйственного производства в развивающихся странах и роста конкуренции со стороны таких

³² Таковыми странами являются Барбадос, Маврикий, Сент-Люсия и Тринидад и Тобаго.

социальных секторов, как здравоохранение или образование, доля официальной помощи на цели развития, отводимая для сельского хозяйства, и доля национальных бюджетов, расходуемая на сельское хозяйство, существенно уменьшились за период с начала 1980-х годов³³. В странах Африки к югу от Сахары двусторонняя помощь аграрному сектору в период между 1990 и 2001 годом сократилась на 60% с 1,3 млрд. долл. США до всего лишь 524 млн. долл. США³⁴. Хотя на различных форумах принимались обязательства принять меры по обращению этой тенденции вспять, пока по-прежнему неясно, будет ли при этом проявлена достаточная политическая решимость в осуществлении этих резолюций. С точки зрения возрастания объема и обеспечения большей предсказуемости поставок продовольственной помощи было бы неприемлемо отвлекать внимание от необходимости перестройки сельскохозяйственного сектора и укрепления продовольственной безопасности посредством наращивания местных возможностей по производству продукции.

23. В Марракешском решении устанавливается, что в любые соглашения, касающиеся кредитования сельскохозяйственного экспорта, следует включать положения относительно дифференцированного режима для наименее развитых стран и развивающихся стран, являющихся нетто-импортерами продовольствия. В самых последних проектах документов ВТО подчеркивается непреходящий характер этого обязательства, что особенно важно в свете отмечавшейся в последнее время крайней неустойчивости международных цен на продовольствие. В этих документах предусматривается также существенное продление сроков действия кредитов для коммерческих операций с участием НРС и РСНИП³⁵. Однако, как поясняется в нижеследующем пункте, МВФ лишь недавно начал выделять кредиты для преодоления проблемы высоких цен, не обставляя это достаточно жесткими политическими условиями.

24. В пункте 5 Марракешского решения предусматривается возможность для РСНИП, сталкивающихся с трудностями с точки зрения платежного баланса, получать средства в рамках механизмов, которые уже существуют или которые могут создаваться с целью преодоления таких финансовых затруднений. Основным механизмом, который, как считается, удовлетворяет этому требованию, является впервые созданный в 1963 году

³³ The World Bank, *World Development Report 2008 - Agriculture for Development*, 19 October 2007, p. 7.

³⁴ FAO-IFAD-WFP, *Reducing Poverty and Hunger: The critical role of financing for food, agriculture and rural development*, paper prepared for the Monterrey Financing for Development Conference, 18-22 March 2002.

³⁵ См. TN/AG/W/4/Rev.4 (6 декабря 2008 года), приложение J (предложение о замене нынешней статьи 10.2 Соглашения по сельскому хозяйству).

Фонд компенсационного финансирования МВФ (ФКФ). В 1981 году ФКФ был расширен для покрытия избыточных затрат в связи с импортными поставками зерновых по просьбам Всемирного продовольственного совета и ФАО и с учетом высокой степени непредсказуемости цен на продовольствие в 1970-е годы. Однако этот механизм оказался малоприменимым для РСНИП. Доступ к этому механизму ограничен для стран, сталкивающихся с временными финансовыми трудностями, связанными с такими, в основном не подконтрольными властям факторами, как повышение затрат на импорт зерновых продуктов. Это - условие, которому, как считается, удовлетворяют лишь очень немногие страны. Кроме того, доступ к займам обставлен определенными условиями, существование которых прямо признается в Марракешском решении, где говорится о механизмах, которые создаются "в рамках программ структурной перестройки". И наконец, имеется расхождение между ФКФ и Марракешским решением: первый используется только в отношении зерновых культур, тогда как второе охватывает все основные виды продовольствия.

25. Группа из являющихся членами ВТО 16 развивающихся стран выступила 25 апреля 2001 года с предложением, в котором предусматривалось, в частности, создание Межучрежденческого возобновляемого фонда (ВФ)³⁶, из средств которого, в дополнение к технической и финансовой помощи НРС и РСНИП на конкретные проекты, связанные с повышением производительности аграрного сектора и улучшением смежной инфраструктуры, будет осуществляться на льготных условиях финансирование в отсутствие требования представления каких бы то ни было оправдательных соображений, кроме доказательств того, что затраты на импорт чрезмерно высоки. Предполагалось, что такая система будет самофинансирующейся: заимствующие страны принимали бы обязательство погашать полученные ссуды, например, в течение двух лет. Впоследствии ЮНКТАД подробнее разработала это предложение, которое на Дохинской конференции министров государств - членов ВТО было отнесено к разряду имплементационных проблем³⁷ и привело к тому, что была создана Межучрежденческая группа по рассмотрению этого вопроса³⁸. На сегодняшний день никаких последующих действий в

³⁶ Предложение об осуществлении Марракешского решения министров в интересах НРС и РСНИП, G/AG/W/49, 19 марта 2001 года, и Add.1 (23 мая 2001 года), и Add.1/Corr.1 (27 июня 2001 года).

³⁷ Решение по имплементационным вопросам и проблемам, документ ВТО WT/MIN(01)/17 от 20 ноября 2001 года, пункт 2.2.

³⁸ Межучрежденческая группа по краткосрочным трудностям в финансировании нормального уровня импорта основных продовольственных товаров на коммерческих условиях, Доклад Межучрежденческой группы, документ ВТО WT/GC/62 G/AG/13 от 28 июня 2002 года.

отношении этого предложения не предпринималось. Поэтому остается приветствовать, что в сентябре 2008 года были пересмотрены порядок и условия функционирования Фонда противодействия экзогенному шоку (ФПЭШ), с тем чтобы дать возможность МВФ помочь его членам справиться с последствиями таких событий, как изменения цен на сырьевые товары, за счет включения компонента быстрого доступа в этот механизм и предоставления льготных условий финансирования с обращением особого внимания на корректировку параметров основного шока, но с меньшим, чем ранее, упором на более широкие структурные преобразования.

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

26. Еще несколько лет назад международная помощь рассматривалась как одностороннее обязательство страны-донора предоставить помощь стране-бенефициару, будь то по двусторонним или многосторонним каналам. Теперь же стратегии, которые раньше в большей степени зависели от доноров, все чаще начинают учитывать потребности и, как ожидается, должны координироваться с программами, разрабатываемыми на уровне страны-партнера. Применение правозащитного подхода требует, чтобы мы углубляли принципы приверженности, согласования и взаимной подотчетности, переключая наше внимание на роль национальных парламентов, организаций гражданского общества и конечных бенефициаров помощи - правообладателей - в осуществлении и оценке иностранной помощи. Именно такого варианта трехсторонних, а отнюдь не чисто двусторонних отношений между правительствами требует принятие правозащитного подхода.

A. Повышение эффективности международной помощи в осуществлении права на питание: роль национальных стратегий

27. В основе происходящего сейчас процесса реформирования международной помощи лежат принципы приверженности, согласования, гармонизации, ориентированного на результаты управления и взаимной оценки, которые четко изложены в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи. Ясно выраженная поддержка правозащитной основы осуществления этих принципов могла бы сделать их более конкретными и действенными. На общем уровне основывающиеся на защите прав человека подходы к сотрудничеству в целях развития предполагают восприятие населения "в качестве ключевого участника процесса собственного развития, а не как пассивного получателя товаров и услуг": эти подходы предполагают широкое участие населения одновременно как средство, так и цель; они ориентированы на расширение прав и возможностей и должны поэтому представлять собой комбинацию подходов, направляемых сверху и предлагаемых снизу; отслеживаться и оцениваться должны

одновременно и результаты, и процессы после фиксирования в программах поддающихся измерению целей и критериев; к участию в анализе должны привлекаться все заинтересованные стороны; и сами программы должны быть сфокусированы на интересах маргинализированных, неблагополучных и отторгаемых групп и вести к снижению уровня диспропорций³⁹. Право человека на достаточное питание в особенности должно определять выбор стратегий развития отдельных стран и служить объективным ориентиром для оценки эффективности предпринимаемых в целях развития усилий, повышая тем самым степень подотчетности как доноров, так и их партнеров.

28. Если говорить более конкретно, то осуществление принципов национальной приверженности и согласования в значительной степени было бы облегчено, если бы получающие помощь государства могли устанавливать свои национальные приоритеты в соответствии с национальной стратегией осуществления права на питание, независимо от того, фигурирует ли оно официально в программных документах более широких действий за снижение уровня бедности или нет. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил о необходимости того, чтобы каждое государство принимало соответствующую национальную стратегию в целях обеспечения продовольственной безопасности и гигиены питания для всех, которая строилась бы на правозащитных принципах, определяющих цели, а также разработку политики и соответствующих показателей (E/C.12/1999/5, пункт 21). В руководящем принципе 3 Добровольных руководящих принципов ФАО содержатся полезные указания на то, каким образом государствам надлежит разрабатывать национальные правозащитные стратегии по осуществлению права на достаточное питание, и в особенности подчеркивается необходимость предусмотреть мониторинг прогресса и подотчетность и разрабатывать такие стратегии при широком участии общественности.

29. Одно из обязательств государств, присоединившихся в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи, заключается в том, чтобы повысить уровень соответствующей подотчетности доноров и стран-партнеров перед своими гражданами и парламентами за разработку политики, стратегий и исполнение (пункты 3 iii) и 14). Эта цель вновь была подтверждена на состоявшемся в Аккре 2-4 сентября 2008 года Форуме высокого уровня по повышению эффективности внешней

³⁹ Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития "Подход к сотрудничеству в области развития на основе прав человека: достижение взаимопонимания между учреждениями Организации Объединенных Наций (2003 год). См. see www.undg.org/?P=221.

помощи⁴⁰ и в Дохинской декларации по финансированию развития 2008 года⁴¹. Разработка на основе более широкого участия национальной стратегии осуществления права на питание предусматривает конкретные средства по повышению подотчетности национальных правительств и усилению их реакции на потребности населения своих стран. Аккрская программа действий предусматривает, что развивающиеся страны и доноры "обеспечат, чтобы их соответствующие политика и программы в интересах развития разрабатывались и осуществлялись в соответствии с их международными обязательствами в области гендерного равенства, прав человека, инвалидности и экологической устойчивости" (пункт 13 с)). Замыкание помощи в целях развития на праве человека на питание должно способствовать реализации этой программы. Если программы сотрудничества в целях развития будут встроены в национальную стратегию осуществления права на питание, сформулированную на национальном уровне, позиции правительств-бенефициаров на переговорах об оказании помощи должны улучшиться. В силу того, что такая национальная стратегия будет затрагивать национальные парламенты и организации гражданского общества, политика в целях развития будет поставлена на демократические рельсы. И благодаря тому, что в ней будут определены ориентиры и распределена ответственность, она повысит степень подотчетности в ее осуществлении.

В. Повышение эффективности продовольственной помощи в осуществлении права на питание: необходимость упорядоченной и учитывающей контекст продовольственной помощи

30. Продовольственная помощь, если она не будет скроена в строгом соответствии с установленными потребностями и местными условиями, может повлечь за собой непредусмотренные - и негативные - последствия. Когда отсутствие продовольственной безопасности не является результатом отсутствия нормально функционирующих рынков или недостаточного предложения, а является следствием недостаточной покупательной способности некоторых слоев населения, поступление продовольственной помощи в натуральном виде может подорвать производство в местном агропромышленном секторе, поскольку такая помощь приводит к снижению цен на внутренних рынках. По самому худшему из возможных сценариев предоставление продовольственной помощи может иметь своим следствием уменьшение инвестиций в местный сельскохозяйственный сектор, в связи с чем усилится вероятность будущих чрезвычайных ситуаций, ведущая к тому, что основные комментаторы назвали "западной продовольственной помощи" в

⁴⁰ Аккрская программа действий, пункт 13 b).

⁴¹ A/CONF.212/L.1/Rev.1, пункт 46.

сфере международной помощи: доноры оказываются втянутыми в порочный круг, когда "они могут во все большем объеме финансировать только операции в рамках чрезвычайной помощи, лишь время от времени сопровождая эти операции инвестированием в структуры с недостаточным финансированием"⁴². Вот почему в Добровольных руководящих принципах ФАО подчеркивается необходимость обеспечивать, чтобы международная продовольственная помощь не подрывала производство продовольствия на местах (Руководящий принцип 15.1). В КОПП также содержатся положения, согласно которым при оказании продовольственной помощи участники должны не допускать "ущерба местным урожаям, структуре производства и сбыта путем соответствующего планирования распределения продовольственной помощи" (статья XIII а) i)).

31. Поскольку продовольственная помощь обычно направляется в регионы, которые сталкиваются с проблемами продовольственной незащищенности зачастую в результате провалов во внутреннем производстве, поступления продовольственной помощи и формы отсутствия продовольственной безопасности в статистическом отношении коррелируют. Это не означает, что последние обязательно вызваны или усугублены первыми⁴³. Потенциальное воздействие на местное сельскохозяйственное производство не должно приводить к развенчанию полезности продовольственной помощи для удовлетворения потребностей незащищенного в продовольственном отношении населения при определенных условиях и при использовании правильных инструментов. В принципе продовольственная помощь в натуральном виде - через прямые поставки сельскохозяйственных продуктов - будет адекватным способом урегулирования гуманитарных кризисов, возникших в результате нехватки продовольствия и рыночных сбоев. Переводы наличных средств, позволяющие бенефициарам производить закупки на местных или региональных рынках, могут быть приемлемым вариантом в тех случаях, когда рынки функционируют надлежащим образом и существует адекватное местное сельскохозяйственное производство, но некоторые домашние хозяйства оказываются в продовольственном отношении незащищенными из-за отсутствия достаточной

⁴² С. Barrett, "Food aid as part of a coherent strategy to advance food security objectives", background paper for *FAO State of Food and Agriculture 2006*, p. 3.

⁴³ В исследованиях, где приводятся документальные свидетельства существования подобных последствий, такая корреляция, возможно, иногда рассматривается как результат причинно-следственной связи: см. FAO, *The State of Food and Agriculture 2006 - Food aid for food security?*, at 40-41. Обзор литературы о воздействии продовольственной помощи на местные рынки см. также С. Donovan, M. McGlitchy, J. Staatz and D. Tschirley, "Emergency needs assessments and the impact of food aid on local markets", Desk study for World Food Programme SENAC Project, 2005.

покупательной способности. В тех случаях когда продовольственная помощь в натуральном виде является предпочтительным вариантом, она должна подчиняться определенным условиям. Во-первых, надлежащая адресность и выбор правильного момента должны обеспечивать, чтобы поставки продовольственной помощи в натуральном виде не оказывали слишком разрушающего влияния на местное сельскохозяйственное производство. Если продовольственная помощь действительно адресуется малоимущим и наиболее уязвимым группам населения, которые в любом случае могли и не иметь возможности позволить себе закупать производимые на местном уровне продовольственные товары, и если эта помощь поступает своевременно, сразу же после того, как были выявлены потребности, - а не, скажем, много недель спустя, особенно после того, как новый урожай оказался на рынках, - отрицательное воздействие на местное производство может быть и полностью исключено. Во-вторых, закупки продовольствия на местных рынках с помощью программ продовольственной помощи, на которые выделяются денежные средства, а не ресурсы стран-доноров, могут одновременно помочь нуждающимся и поддержать местных производителей и, возможно, будут в большей степени привязаны к привычным для данного места режимам питания. Так будет обстоять дело, особенно если лица, ответственные за такие покупки, специально будут стараться покупать продукцию, производимую мелкими фермерами, помогая им преодолевать встающие на пути их деятельности барьеры, особенно в том, что касается их способности создавать и хранить запасы. В противном случае они могут оказаться в менее благоприятном положении по сравнению с крупными поставщиками или товаропроизводителями. В то же время приобретение на местах продовольственной помощи, которую предстоит распределять среди беднейших или наиболее уязвимых с точки зрения обеспеченности продовольствием слоев населения, может повлечь за собой рост цен, который окажется пагубным для тех семей, которые не охвачены такой программой. Именно по этой причине в КОПП содержится требование о том, что участники должны "особенно стремиться к тому, чтобы не причинять ущерб потребителям с низким уровнем доходов из-за изменения цен, возникших в результате местных закупок" (статья XII d)).

32. Иными словами, если поставляемые странами-донорами продовольственные товары могут подорвать местное производство, то предоставляемая за счет денежных средств продовольственная помощь или помощь в виде раздачи ваучеров или наличных денег будет иметь своим следствием такие изменения цен, которые сделают продукты питания еще менее доступными для малоимущих. Чтобы избежать таких негативных последствий, необходимо строго придерживаться ряда условий. Монетизация продовольственной помощи - т.е. продажа отданной в дар продукции для сбора средств на оказание помощи - имеет особенно пагубные последствия для цен на местных рынках и, следовательно, негативно воздействует на местное производство, и этого следует избегать в максимально

возможной степени⁴⁴. В той же самой степени, что и обязательства, поставки продовольственной помощи нуждаются в том, чтобы в их основе лежала тщательная оценка существующих потребностей. Поставки должны быть своевременными и четко адресными; предпочтительнее, чтобы поставки производились в денежной форме и были не связаны с требованиями внутреннего производства или транспортировки, с тем чтобы предоставленные средства использовались наиболее эффективным образом, например для местных или региональных закупок, поставленных в зависимость от условий, существующих на местных рынках. Привязка становится серьезным препятствием на пути повышения эффективности продовольственной помощи: согласно оценкам, стоимость прямых поставок продовольствия из страны-донора в среднем на 50% выше, чем закупок местного продовольствия, и на 33% выше, чем региональных закупок⁴⁵. Тем не менее такая привязка по-прежнему имеет широкое распространение и приводит к тому, что почти треть глобального бюджета продовольственной помощи, или около 600 млн. долл. США, расходуется в странах-донорах и не доходит до бенефициаров⁴⁶. Это весьма прискорбно, поскольку интересы государства-донора или его сельскохозяйственного сектора ставятся выше потребностей населения государства - получателя помощи⁴⁷.

33. Наведение порядка в оказании продовольственной помощи, а равно и ее адаптация к различным условиям, в которых она предоставляется, могли бы быть значительно более успешными, если бы продовольственная помощь рассматривались как механизм, нацеленный на осуществление права на достаточное питание, и были учтены последствия такого переосмысления на уровне осуществления. Если говорить конкретно, то такая трансформация чревата тремя последствиями. Во-первых, как уже отмечалось выше, предоставление продовольственной помощи должно укладываться в национальные

⁴⁴ Монетизация продовольственной помощи отличается особенно разрушительным характером, поскольку она не адресована конкретным незащищенным с точки зрения наличия продовольствия группам населения. В этом отношении монетизация схожа с программной помощью, которая заключается в передаче продовольственных товаров от одного правительства к другому, причем правительство-бенефициар перепродает поступившую продовольственную помощь на местных рынках.

⁴⁵ E. Clay, B. Riley and J. Urey, *The development effectiveness of food aid: Does tying matter?* Report DCD/DAC/EFE(2004)9, OECD, Paris, 2005.

⁴⁶ FAO, *The State of Food Aid and Agriculture 2006*, Rome, January 2007, p. 16.

⁴⁷ Еще одно преимущество несвязанной помощи состоит в том, что она обеспечивает совместимость помощи с требованиями Соглашения по сельскому хозяйству в рамках ВТО (см. пункт 4 статьи 10 этого Соглашения), а также с "Принципами передачи излишков и обязательствами по проведению консультаций" ФАО.

стратегии осуществления права на питание, разрабатываемые правительством через процессы участия, к которому должны привлекаться не только конечные получатели помощи, но также и фермерские организации. Это позволит обеспечить положение, при котором местные условия будут учитываться в оценке того, какие формы помощи являются желательными или нет - в зависимости, в частности, от того, может ли местный сельскохозяйственный сектор увеличить объем своих поставок после перевода денежных средств, будут ли такие переводы средств осуществляться в форме помощи в случае стихийных бедствий, в виде финансирования государственных программ создания рабочих мест или в иной форме. Это положение обеспечит также, что возросшее внимание будет уделяться питательной ценности продовольственной помощи.

В дискуссии на международном уровне все шире признается необходимость того, чтобы в продовольственной помощи обеспечивалось надлежащее содержание питательных микроэлементов, о чем говорится и в КОПП⁴⁸. Это может оказаться особенно важным преимуществом увязывания продовольственной помощи с национальными стратегиями, разрабатываемыми с участием бенефициаров, поскольку продовольственная помощь может привести к изменению особенностей питания конкретных групп населения, к которым может быть затруднительно вернуться впоследствии, и вызвать формирование долгосрочной зависимости от некоторых импортируемых товаров и поскольку нутриционная составляющая режимов питания имеет особенно важное значение во времена кризиса⁴⁹.

34. Во-вторых, восприятие продовольственной помощи как средства осуществления права на достаточное питание подразумевает, что адресация помощи будет основываться на учете потребностей, выявленных в рамках таких процессов широкого участия. Это должно ограничить опасность применения критериев, которые могут оказаться дискриминационными по своему характеру или иметь дискриминационные последствия с точки зрения выявления тех, кто имеет право претендовать на продовольственную

⁴⁸ См. статью XIII а) ii) (в которой участников призывают к "уважению местных диетических традиций и продовольственных потребностей стран-получателей и к максимальному снижению любых негативных воздействий на их традиции питания").

⁴⁹ Переход на употребление продуктов с меньшим содержанием питательных микроэлементов - общеизвестная адаптационная стратегия семей, сталкивающихся с проблемами обеспеченности продовольствием, - имеет особенно серьезные последствия для детей в возрасте до двух лет и кормящих грудью или беременных женщин. См. С. Koltz et al., "Nutrition in the perfect storm: why micronutrient malnutrition will be a widespread health consequence of high food prices", *World Food Programme 2008, Sight & Life* No. 2/2008, p. 6.

помощь, и должно дать охваченным общинам возможность самим отыскивать оптимальные схемы распределения - например, скорее через женщин, а не мужчин.

35. В-третьих, и это даже еще важнее, коль скоро продовольственная помощь рассматривается как одно из средств осуществления права на питание, это предполагает, что помощь должна оказываться с учетом критериев, которые являются транспарентными и в принципе установлены в законодательстве. Это должно позволить тем, кто неоправданно лишается продовольственной помощи, прибегать к механизмам обжалования, с тем чтобы требовать применения средств правовой защиты от такого положения, и это может стать при распределении помощи надежной гарантией защиты от опасности отстранения от получения такой помощи или от дискриминационного применения критериев⁵⁰. Благодаря восстановлению предсказуемости для получателей помощи сети обеспечения продовольственной безопасности смогли бы надлежащим образом функционировать в качестве страхующих механизмов. Без такой страховки те, кто временно впадают в бедность, вынуждены продавать свои активы, чтобы удовлетворять свои самые насущные потребности, и в силу этого впадают в крайнюю нищету, а те, кто хронически бедствует, так и увязают в трясине бедности из-за неспособности восстановить свои основные активы и тем самым избежать подобного состояния.

IV. ОЦЕНКА

36. Оценка сотрудничества в целях развития и политики в области продовольственной помощи может служить постепенному повышению эффективности этой деятельности. Оценка усиливает также подотчетность одновременно доноров и государств-партнеров. Образуя объективную и согласованную аналитическую базу для такой оценки⁵¹, обращение к праву человека на достаточное питание способствует достижению обеих целей.

⁵⁰ Такие требования транспарентности и наличия механизмов обжалования должны быть также доступны для получателей продовольственной помощи, поступающей через неправительственные организации. Некоторые такие организации создали службы поддержки клиентов для предоставления информации группам населения, охватываемым осуществляемыми этими организациями программами, а также механизмы рассмотрения жалоб.

⁵¹ "Подход к сотрудничеству в области развития на основе прав человека: достижение взаимопонимания между учреждениями Организации Объединенных Наций" (2003 год).

А. Оценка эффективности сотрудничества в целях развития

37. В соответствии с принципом взаимной подотчетности, согласованным в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи, доноры и партнеры призваны обеспечить "усиление взаимной подотчетности и прозрачности по использованию ресурсов для развития", и это должно стать способом "усиления общественной поддержки курсу национальной политики и содействия для развития" (пункт 47). На страны-партнеры ложится обязательство усилить роль национальных парламентов и гражданского общества в разработке и осуществлении национальных стратегий развития и/или бюджетов (пункт 48). В свою очередь, доноры обязуются "предоставлять своевременную, прозрачную и полную информацию о потоках внешней помощи, чтобы способствовать предоставлению подробных бюджетных докладов законодательным органам страны и ее гражданам" (пункт 49). И наконец, страны-партнеры и доноры обязуются проводить совместную оценку эффективности предоставляемой помощи (пункт 50).

38. О том, каким образом должен оцениваться прогресс, в Декларации конкретно ничего не говорится. Для управления такими оценками особенно полезным было бы обращение к нормативным компонентам права на достаточное питание. В идеальном варианте мониторинг эффективности внешней помощи должен принимать форму оценки воздействия на права человека на основе нормативных компонентов прав человека в том виде, как они признаны в международном праве, и такие оценки должны даваться совместно донорами и странами-партнерами, а также независимыми органами⁵². Это не только даст странам-донорам и странам-партнерам некую отправную точку для осуществления совместных оценок, но и существенно повысит степень подотчетности правительств-доноров и получателей помощи перед национальными парламентами и организациями гражданского общества в странах, получающих помощь, обеспечивая привлечение этих игроков к самой оценке и стимулируя организацию открытого публичного обсуждения результатов оцениваемой деятельности. Таким образом, подобная оценка откроет перед гражданами развивающихся стран возможность требовать от правительств и государств-доноров отчета об эффективности сотрудничества в целях развития и использования внешней помощи.

⁵² House of Commons, United Kingdom, International Development Committee, Working Together to Make Aid More Effective, Ninth Report of Session 20078, HC 520-1, 17 July 2008, paras. 73-74.

В. Оценка эффективности продовольственной помощи

39. В статье XIII h) КОПП предусматривается, что "участники будут прилагать усилия к осуществлению совместных оценок своих программ и операций по оказанию продовольственной помощи. Такие оценки будут проводиться на основе согласованных международных принципов". Это говорит о необходимости того, чтобы Комитет по продовольственной помощи трансформировался в обучающий форум, в рамках которого государства-участники совместно со странами-получателями и неправительственными организациями могли бы на регулярной основе анализировать эффективность продовольственной помощи как с точки зрения реагирования на чрезвычайные ситуации, так и с точки зрения упрочения в долгосрочной перспективе продовольственной безопасности соответствующей страны. Это указывает также на полезность выполнения подобных оценок на объективных и международно согласованных критериях. Хотя в КОПП говорится об использовании показателей, "таких, как продовольственное положение стран-получателей и других показателей, связанных с мировой продовольственной безопасностью", по крайней мере теми участниками, которые осуществляют оценку воздействия их программ по оказанию продовольственной помощи (статья 13 j)), обращение к нормативным компонентам права человека на достаточное питание может быть крайне полезным. Эти компоненты широко признаны и служат объективным ориентиром, в том числе и прочно утвердившимся набором индикаторов, на основе которых может оцениваться эффективность продовольственной помощи.

40. Хотя в КОПП устанавливается, что в состав Комитета по продовольственной помощи входят все Стороны этой Конвенции, последняя не исключает возможности организации регулярных совещаний между участниками Конвенции, с одной стороны, и странами-получателями или их представителями, а также активно работающими в области продовольственной помощи неправительственными организациями⁵³ - с другой. Такие встречи могли бы стимулировать процесс взаимного обучения на основе обмена опытом об успехах или провалах процесса предоставления продовольственной помощи в различных условиях. Они могли бы повысить степень взаимной подотчетности доноров странам-получателям, которые должны получать в будущем помощь более предсказуемым образом, стран-получателей - донорам, которые должны обеспечивать, чтобы направляемая ими продовольственная помощь использовалась в соответствии с надлежащими национальными стратегиями, и одновременно доноров и стран-получателей - бенефициарам помощи, обеспокоенности которых могли бы транслироваться неправительственными организациями. Они могли бы также

⁵³ Эти НПО уже образуют коалицию в рамках Трансатлантического политического диалога по проблемам продовольственной помощи (ТАФАД).

способствовать установлению более высокой степени транспарентности, позволяя в свою очередь и национальным, и международным мониторинговым механизмам более четко отслеживать, соблюдают ли соответствующие государства связанные с обеспечением права на питание требования в процессе выделения и поставок продовольственной помощи и управления ею.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

41. Если вклад государств-доноров в осуществление права на питание в странах-партнерах по общему правилу осуществляется на чисто добровольной основе, это не освобождает доноров от соблюдения принципов неотступления от принятых обязательств, недискриминации и предсказуемости предоставления помощи. Если государства приняли на себя обязательства по предоставлению определенных объемов помощи, будь то по КОПП или Марракешскому решению, эти обязательства должны выполняться. В максимально возможной степени такие обязательства должны отвечать объективно оцененным потребностям, с тем чтобы помощь могла быть отделена от коммерческих или стратегических интересов доноров. Определение международной помощи как инструмента реализации права человека на достаточное питание может способствовать достижению этой цели.

42. Права человека в состоянии помочь обогатить принципы эффективности внешней помощи, предусмотренные в Парижской декларации, и сделать эти принципы более действенными, поскольку они образуют ту основу, которая заложена в международных обязательствах как доноров, так и стран-получателей, и поскольку в них подчеркиваются достоинства широкого совместного участия и подотчетности. По мере того как доноры и их партнеры стремятся уточнить, каким образом могут быть осуществлены эти принципы, обращение к правам человека может стать тем фундаментом, на котором будет строиться эта дискуссия. Попытка реализации предусмотренной в Декларации тысячелетия цели сократить вдвое к 2015 году долю населения, страдающего от голода, без увязки разрабатываемой нами политики по достижению этой цели с правом человека на достаточное питание, вызовет к жизни программы, которые будут менее осознанными, менее устойчивыми в долгосрочном плане и легче оспариваемыми с точки зрения собственной легитимности. В основе представленных в настоящем докладе рекомендаций лежит не только идея о том, что правительства должны соблюдать свои обязательства по международному праву, но и идея о том, что переключение на право на достаточное питание является полезным и практически осуществимым и действительно повышает ценность программ, осуществляемых в целях развития. Игнорируя потенциал права на питание, мы сами подвергаем себя опасности.

43. Специальный докладчик рекомендует следующее:

- а) государства-доноры должны:**
- **добиться ощутимого прогресса в содействии осуществлению в полном объеме прав человека путем поддержки усилий правительств развивающихся стран и сохранения и - в максимальных пределах имеющихся ресурсов - повышения уровней помощи, рассматриваемой в качестве ОПР как доли от ВВП;**
 - **предоставлять помощь на основе объективной оценки выявленных потребностей в развивающихся странах;**
 - **соблюдать свои обязательства по предоставлению определенных уровней помощи в конкретно указанное время и в указанный период, представляя надлежащие оправдательные объяснения в тех случаях, когда обязательства не соблюдаются;**
 - **поддерживать осуществление Руководящих принципов ФАО в странах-партнерах и их использование в качестве имеющей обязательную силу ориентировочной основы для сотрудничества в целях развития, особенно в области сельскохозяйственного развития и применительно к консультативным услугам в отношении таких стратегий развития, как Документы о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН);**
 - **полностью соблюдать принцип приверженности в своих программах сотрудничества в целях развития, согласуя эти программы с национальными стратегиями осуществления права на питание, разработанными в странах-партнерах при участии национальных парламентов и организаций гражданского общества;**
 - **способствовать осуществлению права на питание в качестве одной из приоритетных целей сотрудничества со странами-партнерами, где голод или недоедание являются существенными проблемами, с уделением основного внимания наиболее уязвимым группам общества;**
 - **проводить ex ante оценки воздействия (основанные на стандартах и принципах, действующих в области прав человека) для обеспечения того,**

- чтобы политика и инвестиции в целях развития во всех соответствующих секторах не приводили к нарушениям права на достаточное питание;
- осуществлять в процессе сотрудничества в целях развития основные принципы в области прав человека: транспарентность, подотчетность, участие, недискриминация и расширение возможностей;
 - предлагать своим партнерам принимать на регулярной основе участие в проведении совместных оценок воздействия сотрудничества в целях развития на осуществление права на достаточное питание с использованием нормативных компонентов этого права в том виде, как оно признано в международном праве;
- b) государства - стороны КОПП должны:
- обрабатывать представляемую членами Комитета по продовольственной помощи информацию об их вкладе, с тем чтобы создать возможности для проведения внешним наблюдателем оценки соблюдения государством-стороной его обязательств;
 - оценивать в рамках Комитета по продовольственной помощи соблюдение государствами положений статьи XIII КОПП;
 - дать Комитету по продовольственной помощи возможность преобразоваться в обучающий форум одновременно для его членов и правительств стран-получателей помощи, а также неправительственных организаций, работающих в области продовольственной помощи, путем организации транспарентной и совместной оценки воздействия продовольственной помощи на продовольственную безопасность в долгосрочной перспективе;
 - обеспечить, чтобы обязательства по КОПП определялись с учетом потребностей на основе надлежащего картирования продовольственной уязвимости и незащищенности в стране-получателе и посредством выражения обязательств в качестве процентной доли оцененных потребностей или в качестве взноса на цели покрытия затрат, связанных со стоимостью схем страхования;

- **избегать монетизации продовольственной помощи и отдавать приоритет переводам денежных средств, не связанным с потребностями внутреннего производства или транспортировки средствами, в размерах свыше стоимости поставок продовольственной помощи в натуральном виде;**
 - **создавать механизмы, в том числе путем реформирования внутренних процессов принятия решений в отношении распределения продовольственной помощи, с тем чтобы обеспечить, чтобы их продовольственная помощь была своевременной и четко ориентированной на нуждающиеся группы и вписывалась в национальную стратегию осуществления права на питание, принятую на национальном уровне государством-получателем;**
 - **искать информацию о положении на местных рынках до принятия решения о том, в какой форме должна предоставляться продовольственная помощь, в целях недопущения подрыва цен или местного сельскохозяйственного производства или, если предпочтение отдается закупкам на местах, повышения цен, возможно, недоступного для семей, не охватываемых программой продовольственной помощи;**
- с) государства, получающие продовольственную помощь, должны:**
- **обеспечивать объективное картирование продовольственной уязвимости и незащищенности в целях установления надлежащей адресности продовольственной помощи;**
 - **анализировать возможное воздействие помощи на местное сельскохозяйственное производство и на доступность продовольствия беднейшим слоям населения до принятия решения о том, какая форма продовольственной помощи может быть приемлемой и каким образом она должна распределяться;**
 - **обеспечивать поставку продовольственной помощи на основе транспарентных и в принципе установленных в законодательстве критериев, предоставляя право на эффективное средство правовой защиты неоправданно не охваченным помощью потенциальным бенефициарам;**

d) члены Всемирной торговой организации должны:

- полностью выполнить Марракешское решение, в частности, путем разработки руководящих принципов, обеспечивающих, что все более весомая доля основных продовольственных товаров будет предоставляться наименее развитым странам и развивающимся странам - нетто-импортерам продовольствия (НРС и РСНИП), на которых негативным образом сказывается программа реформирования по принятому ВТО Соглашению по сельскому хозяйству, полностью в виде субсидий и/или на соответствующих льготных условиях, обеспечивая, чтобы государства - стороны КОПП предоставляли продовольственную помощь на уровнях, позволяющих РСНИП в любое время обеспечивать надлежащую защиту права на питание на территориях под их юрисдикцией;

e) Комитету по экономическим, социальным и культурным правам следует систематически требовать, чтобы в докладах государств - участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предоставлялась информация:

- о государствах-донорах и а) той доле продовольственной помощи, которую они обязались предоставить в несвязанной форме; б) принятых ими в их двусторонних программах предоставления продовольственной помощи мерах, с тем чтобы обеспечить, чтобы предоставляемая ими продовольственная помощь не подрывала, а, против, усиливала в долгосрочном плане продовольственную безопасность в государстве-получателе и способствовала развитию сельскохозяйственного сектора последнего;
- о том, обеспечили ли государства-получатели продовольственной помощи, чтобы а) получаемая ими помощь вписывалась в национальную стратегию осуществления права на питание; б) критерии распределения продовольственной помощи были прозрачным образом определены в национальном законодательстве, гарантирующем доступ к механизмам обжалования и защиты прав любого несправедливо не охваченного помощью правообладателя.
