



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2013
Russian
Original: English

Шестидесят восьмая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня**

Поощрение и защита прав человека:

вопросы прав человека, включая альтернативные подходы
в деле содействия эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод

Право на питание

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить Генеральной Ассамблее промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Оливье де Шуттера, представленный в соответствии с резолюцией 67/174 Ассамблеи.

* Переиздано по техническим причинам 27 сентября 2013 года.

** A/68/150.



Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание

Резюме

В настоящем докладе представлена краткая характеристика зарождающегося глобального движения за право на питание с уделением основного внимания практическим аспектам реализации права на достаточное питание посредством соответствующих правовых, политических и учрежденческих механизмов в прошедшем десятилетии. В докладе содержится обзор значительного прогресса, достигнутого после проведения в 1996 году Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, с акцентом на возникающие передовые практики и роль ключевых участников — правительств, парламентов, судов, национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества и общественных движений. Национальные базовые законы, касающиеся права на питание, число которых неуклонно растет, в сочетании с национальными стратегиями, основанными на соблюдении прав, призваны координировать усилия различных секторов, совершенствовать подотчетность и создавать условия для участия гражданского общества и тех, кто страдает от голода и недоедания, в процессах принятия решений и мониторинга результатов. В то же время системы социальной защиты подвергаются пересмотру с позиции соблюдения прав, с тем чтобы отойти от концепций социальных пособий как благотворительных выплат. Важная роль в реализации этих изменений отводится судам и другим формам механизмов рассмотрения жалоб, таким как общественный контроль.

I. Введение

1. Право на достаточное питание, как одно из прав человека, не является чем-то новым. Оно было признано в статье 25 Всеобщей декларации прав человека и позднее подтверждено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 11) и в рамках права на жизнь в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 6)¹. Оно было также включено в международные договоры, в том числе в Конвенцию о правах ребенка (статья 24 (2) с) и 27 (3)), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 12 (2)) и Конвенцию о правах инвалидов (статьи 25 f) и 28 (1)). И наконец, право на питание признано в ряде региональных договоров, таких как Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол) 1988 года (статья 12), Африканская хартия о правах и благосостоянии ребенка 1990 года (статья 14 (2) с)) и Протокол к Африканской хартии прав человека и народов относительно прав женщин в Африке 2003 года (статья 15). Хотя право на питание явно не упоминается в Африканской хартии прав человека и народов, Африканская комиссия по правам человека и народов защитила право на питание, опираясь на положения, касающиеся права на жизнь (статья 4), права на здоровье (статья 16) и права на экономическое, социальное и культурное развитие (статья 22)².

2. Вместе с тем интерес к праву человека на достаточное питание тем не менее возрос в последние годы, особенно после того, как оно было вновь подтверждено в Римской декларации о всемирной продовольственной безопасности, принятой на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 1996 году. На Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия была поставлена задача "прояснить содержание права на адекватное питание и основополагающее право каждого не испытывать голода"³, во исполнение которой Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял свое замечание общего порядка № 12 о праве на достаточное питание (см. E/C.12/1999/5), и были проведены переговоры по документу "Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности" (руководящие принципы в отношении права на питание), принятому государствами – членами Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) 23 ноября 2004 года.

3. На момент принятия Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах право на питание уже не было просто символом, но все же вряд ли более чем устремлением. На сегодняшний день оно стало действенным инструментом и широко признано как ключевой фактор успеха в достижении целей стратегий продовольственной безопасности. На Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия, проводившейся в 2009 году, главы государств и правительств согласовали пять Римских принципов устойчивой глобальной продовольст-

¹ Как подчеркивает Комитет по правам человека, право на жизнь требует, чтобы государства принимали все возможные меры по борьбе с голодом (см. замечание общего порядка № 6 (1982 год), пункт 5).

² См. African Commission on Human and People's Rights, communication No. 155/96, The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, 30th ordinary session, October 2001, ACDPR/COMM/A044/1 of 27 May 2002.

³ Цель 7.4 обязательства 7 Плана действий, принятого на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 1996 году.

венной безопасности (WSFS 2009/2). Вновь подтвердив "право каждого на доступ к безопасному, достаточному и питательному продовольствию в соответствии с принципом постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности" (пункт 16), они обязались "стремиться к всеобъемлющему двуединому подходу к обеспечению продовольственной безопасности, который включает: 1) прямые меры по незамедлительному смягчению проблемы голода в интересах тех, кто наиболее уязвим; и 2) среднесрочные и долгосрочные программы в области устойчивого сельского хозяйства, продовольственной безопасности, питания и развития сельских районов для устранения коренных причин голода и бедности, в том числе на основе последовательной реализации права на "достаточное питание". В 2009 году право на питание также стало основным направлением деятельности реформированного Комитета по всемирной продовольственной безопасности – главного международного и межправительственного форума для координации действий по обеспечению продовольственной и пищевой безопасности и борьбы с голодом, – концепция которого заключается в том, чтобы "стремиться построить мир, свободный от голода, в котором страны следуют добровольным руководящим принципам поступательного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности" (см. CFS:2009/2 Rev. 2, пункт 4). В сентябре 2010 года были также обновлены Комплексные рамки действий, которыми руководствуются 22 учреждения Организации Объединенных Наций, сотрудничающие в рамках Целевой группы высокого уровня по глобальной продовольственной безопасности Организации Объединенных Наций. В настоящее время этот документ включает ряд компонентов, касающихся права на питание, признающих потребность в усовершенствовании информационно-отчетных систем (искомый результат 3).

4. В истории понятия "право на питание" начался новый этап, на котором вопросы осуществления стали в центре внимания предпринимаемых усилий. В представленном докладе дана критическая оценка результатов, достигнутых в этом направлении. Особое внимание в докладе уделяется передовым практикам. В нем также уточняется, какой вклад могут внести различные участники в дальнейшее укрепление этого движения. Доклад частично опирается на итоги работы совещаний экспертов, созванных Специальным докладчиком в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и отделом права на питание ФАО с целью оценки прогресса, достигнутого в Латинской Америке и Карибском бассейне, Восточной и Центральной Африке и Западной Африке. Эти совещания проводились 9 и 10 июня 2011 года в Боготе параллельно со вторым форумом Парламентского фронта борьбы с голодом в Латинской Америке и Карибском бассейне, который созывался 7 и 8 июня 2011 года в Боготе; 4 и 5 апреля 2012 года в Найроби; и 13 и 14 июня 2013 года в Дакаре. В этих региональных консультациях, кроме членов национальных администраций, участвовали парламентарии и представители национальных правозащитных учреждений, фермерских организаций и национальных и международных неправительственных организаций.

5. На позицию Специального докладчика также повлияли поездки в 11 стран, которые были им предприняты с момента исполнения его мандата, а также различные рабочие поездки, в том числе недавняя поездка в Индию (2–5 июля 2013 года) по приглашению кампании за право на питание. И наконец, Специальный докладчик

воспользовался ответами на разосланную 5 февраля 2013 года всем государствам – членам Организации Объединенных Наций анкету⁴.

II. Право на питание: вклад на трех уровнях

6. Право на питание скорее относится к моделям производства и вопросам распределения, а не собственно к уровням производства продовольствия. Прежде всего оно направлено на то, чтобы гарантировать каждому человеку, как в отдельности, так и как члену группы, постоянный и надежный доступ к надлежащим с точки зрения пищевой ценности рационам питания, обеспечиваемым устойчивым способом и учитывающим культурные особенности. Такой доступ может быть обеспечен по трем каналам, которые зачастую функционируют в сочетании: а) собственное производство; б) доступ к доходоприносящей деятельности; и с) социальная защита, обеспечиваемая как по официальным каналам, так и неофициальным посредством общинной поддержки или через государственные механизмы перераспределения. Таким образом, в зависимости от соответствующей категории населения право на питание тесно связано с правом на доступ к ресурсам, таким как земля, вода, леса и посевной материал, имеющим важное значение для тех, кто производит продукты питания для собственного потребления; с правом на работу, гарантированным статьей 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; и с правом на социальную защиту, закрепленным в статье 9 Пакта.

7. Право на питание призвано обеспечить доступ к надлежащим рационам питания. Несмотря на то что доступ необходим для надлежащего питания людей, он не является единственным требованием. Необходимым также является наличие продовольствия (для которого требуется надлежащее функционирование рынка, в целях обеспечения возможности поставки продовольствия от производителей на рынок и из районов с избыточными запасами продовольствия в районы, испытывающие их нехватку). Также важное значение имеют доступ к медицинскому обслуживанию и санитарии, а также надлежащие передовые практики в области питания. В этой связи право на питание также тесно связано с правом на здоровье и с тем, что именуется надлежащим "использованием".

8. Вклад права на достаточное питание в борьбу с голодом и недоеданием осуществляется на трех уровнях. Во-первых, будучи самостоятельным правом, признанным в международном праве и в ряде национальных конституций, оно налагает на государства обязательства уважать, защищать и осуществлять право на достаточное питание. Во-вторых, право на питание содействует преобразованию социальных пособий, которые физические лица или домохозяйства получают в рамках государственных программ продовольственной безопасности, в юридически закрепленные льготы. В-третьих, право на питание требует, чтобы государства принимали национальные стратегии, с тем чтобы неуклонно реализовывать те компоненты права на питание, которые не могут быть немедленно гарантированы. Значительные результаты, достигнутые в последние годы на каждом из этих уровней, были реализованы совместными усилиями различных участников, включая суды, парламенты, правительства, национальные правозащитные учреждения, гражданское общество и общественные движения.

⁴ Полученные ответы размещены по адресу:
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/QuestionnaireGA68thSession.aspx>.

А. Обязательства уважать, защищать, поощрять и осуществлять

9. Право на питание все чаще закрепляется в национальных конституциях в соответствии с руководящим принципом 7 руководящих принципов в отношении права на питание. В 1994 году Южная Африка включила право на питание в статью 27 Конституции постапартеидного периода. Другие страны последовали этому примеру. Новая Конституция Кении, принятая на всенародном референдуме в 2010 году, гласит, что каждый человек "имеет право быть свободным от голода и иметь достаточное питание приемлемого качества". Конституция этой страны, аналогично Конституции Южной Африки, налагает на государство обязательство уважать, защищать, поощрять и осуществлять это право. По результатам проведенного в 2011 году исследования было выявлено 24 государства, в которых право на питание четко признается, хотя в почти половине из них оно признается в отношении только конкретного сегмента населения, такого как дети, и иногда посредством других прав, таких как право на жизнь⁵. Со времени проведения этого исследования в статьи 4 и 27 Конституции Мексики были внесены поправки с целью включения в нее положений о праве на питание. В Сальвадоре, Нигерии и Замбии осуществляются процессы пересмотра конституций, которые могут привести к включению положений о праве на питание в соответствующие конституции⁶. В других странах, таких как Уганда и Малави, обеспечение доступа к надлежащему продовольствию и питанию определено в качестве принципа государственной политики⁷. В Германии право на питание косвенно защищено посредством гарантии подходящего прожиточного минимума, позволяющего каждому жить достойно. Кроме того, рядом стран, которые ответили на вопросы анкеты Специального докладчика, включая Аргентину и Норвегию, имплицитно гарантируется право на питание посредством положений, возводящих нормы Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и других международных договоров о правах человека, ратифицированных государством, в ранг конституционной или надконституционной нормы.

10. Эти успехи не являются символическими. Жертвы нарушений имеют право на "адекватное возмещение, которое может производиться в форме реституции, компенсации, сатисфакции или гарантии неповторения" (см. E/C.12/1999/5, пункт 32). Признание права на питание в национальном законодательстве предоставляет судам или другим независимым контролирующим органам полномочия обеспечивать соблюдение государством обязательств уважать, защищать и осуществлять право на питание. В последние годы в этом направлении был достигнут значительный прогресс⁸.

⁵ См. Lidija Knuth and Margret Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World*, FAO Right to Food Unit (Rome, 2011), p. 15.

⁶ См., например, первый проект конституции Республики Замбия (30 апреля 2012 года), статья 62 (1) с).

⁷ В Малави право на питание также признается как часть права на развитие (см. статью 30(2)).

⁸ См. также Christian Courtis, "The right to food as a justiciable right: challenges and strategies", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 11, 2007, pp. 317–337; FIAN International, *Advancing the right to food at the national level: Some lessons learned*, Heidelberg, 2009; Jose Luis Vivero, "Hunger for justice in Latin America. The justiciability of social rights in hungry democracies", in Martín-López & Vivero, eds., *New challenges to the Right to Food* (Barcelona, Editorial Huygens, 2011); Christophe Goulay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice* (Brussels, Bruylant, 2012).

1. Обязательство уважать

11. Обязательство уважать требует от государства воздерживаться от вмешательства в существующие уровни осуществления права на питание и гарантировать существующие льготы, например обеспечивая тем, кто производит собственные продукты питания, доступ к ресурсам, в том числе к земле и воде, от которых они зависят, или предоставляя тем, кто мог бы иметь доступ к доходоприносящей деятельности, позволяющей им приобретать продукты питания, гарантии того, что они не будут лишены такого доступа.

12. Как правило, суды располагают надлежащими полномочиями для обеспечения осуществления этого обязательства. В деле "Кеннет Джордж и другие против министра по делам окружающей среды и туризма" Верховный суд Южной Африки постановил пересмотреть Закон о морских биоресурсах, потребовав учитывать при разработке нового закона "международные и национальные правовые обязательства и руководящие принципы для обеспечения учета социоэкономических прав рыбаков, ведущих мелкомасштабный промысел, и их равного доступа к морским ресурсам"⁹. В результате в мае 2012 года была принята новая стратегия в отношении рыбаков, ведущих мелкомасштабный промысел, в которой был признан их значительный вклад в обеспечение продовольственной безопасности и их важная роль в деле борьбы с нищетой¹⁰. В Гондурасе окружной апелляционный суд Сан-Педро-Сула признал право на конституционные средства защиты в деле Бризас дель Бехуко с целью предотвращения выселения группы мелких фермеров, ссылаясь на обязательство государства защищать право на питание в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Африканская комиссия по правам человека и народов обеспечила защиту ресурсов, от которых зависит жизнедеятельность народа огони, от ущерба, причиняемого нефтяными компаниями, осуществляющими свою деятельность на их территориях¹¹; позиция Комиссии была подтверждена судом Экономического сообщества западноафриканских государств в 2012 году¹². Во всех этих делах суды или квазисудебные органы обеспечили защиту права на питание посредством запрета действий, осуществление которых привело бы к подрыву способности физических лиц или общин производить собственные продукты питания.

2. Обязательство защищать

13. Обязательство защищать требует от государства защищать осуществление физическими лицами права на питание от нарушений третьими сторонами (то есть другими физическими лицами, или группами, или частными предприятиями), в том числе посредством создания надлежащей регламентационной базы¹³. Суды также

⁹ См. дело EC1/05, Высокий суд Южной Африки (провинциальное отделение в Кейптауне).

¹⁰ См. также позицию Комитета по правам человека, отмечающего, что в условиях несправедливого регулирования система квот вылова рыбы может привести к дискриминации, что является нарушением статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. Комитет по правам человека, сообщение № 1306/2004, Харалдссон и Свейнссон против Исландии, решение от 24 октября 2007 года, CCPR/C/91/D/1306/2004 (касательно Закона Исландии № 38/1990 "Об организации рыболовства").

¹¹ African Commission on Human and People's Rights, communication No. 155/96 (см. сноску 2).

¹² Суд Экономического сообщества западноафриканских государств, СЕРАП против Федеративной Республики Нигерия, решение от 14 ноября 2012 года.

¹³ См. E/C.12/1999/5, пункт 15. В отношении Международного пакта о гражданских и политических правах см. пункт 8 замечания общего порядка № 31 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004).

могут играть определенную роль путем вмешательства в случаях нарушений частными субъектами права на питание. Например, по делу, в связи с которым Специальный докладчик написал письмо о предполагаемом нарушении, Высокий суд Уганды в Кампале вынес 28 марта 2013 года постановление о выплате компенсации физическим лицам (в количестве 2041 человек), выселенным со своих земель в августе 2001 года, когда правительство Уганды предоставило земельный участок германской компании под закладку кофейной плантации. Суд не только привлек к ответственности представителей государства, но и также вынес определение о том, что инвесторы "были обязаны обеспечить недопущение эксплуатации коренного народа. Они должны были уважать права человека и ценности народа и, будучи уважаемыми деловыми людьми и инвесторами, не должны были приступать к освоению земельного участка, не удостоверившись в том, что субъектам владения была выплачена соответствующая компенсация, организованы их переезд и надлежащее оповещение"¹⁴. Данное дело демонстрирует то, как обладающие полномочиями суды должны защищать физических лиц от действий третьих сторон, а также то, как частные предприятия должны выполнять свое обязательство уважать права человека и обеспечивать должную осмотрительность в отношении соблюдения прав человека в целях выявления, предотвращения, смягчения последствий и представления отчетности о том, каким образом они устраняют оказываемое ими воздействие на права человека в соответствии с руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (см. A/HRC/17/31, приложение, пункты 6 и 17–21).

3. Обязательство осуществлять

14. Наконец, обязательство осуществлять состоит из двух компонентов. Во-первых, государство должно "реально проводить мероприятия по расширению доступа людей к ресурсам и средствам обеспечения их существования и использования ими этих ресурсов и средств, включая продовольственную безопасность" (см. E/C.12/1999/5, пункт 15).

15. Как иногда полагают, вследствие того, что определенные аспекты права на достаточное питание могут быть реализованы только постепенно, судам не должна отводиться роль в рассмотрении исков, касающихся предполагаемой недостаточности мер, принятых государством для осуществления этого обязательства третьего уровня. Это является свидетельством серьезного непонимания понятия постепенного осуществления. Постепенное осуществление противоположно бездеятельности. Оно требует незамедлительных, обдуманных, конкретных и целенаправленных мер, призванных обеспечить "как можно более оперативное и эффективное продвижение" к цели, заключающейся в полном осуществлении экономических, социальных и культурных прав (см. E/1991/23 – E/C.12/1990/8, приложение III, пункты 2, 8 и 9).

16. Кроме того, хотя в понятии постепенного осуществления признается, что некоторые аспекты права на питание могут быть реализованы лишь в течение времени вследствие нехватки ресурсов, в том числе бюджетных ограничений, это не освобождает государство от осуществления своего одного из основных обязательств, заключающегося в том, что оно "в рамках своей юрисдикции обязано обеспечивать каждому человеку доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который должен быть достаточным, соответствовать требованиям питательности и безопасности для обеспечения людям свободы от голода" (см. E/1991/23 – E/C.12/1990/8, приложение III, пункт 10 и E/C.12/1999/5, пункт 14). Это обязательст-

¹⁴ См. *Baleke and Others v. Attorney General of Uganda and Others*, Civil Suit 179 of 2002.

во носит безотлагательный характер и также отражено в формулировке статьи 11(2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, касающейся "основного права каждого человека на свободу от голода".

17. И наконец, существует ряд мер, которые, в зависимости от обстоятельств каждого конкретного случая, могут быть определены как меры, имеющиеся в распоряжении государства, и, соответственно, которые оно должно предпринимать с целью выполнения своих обязательств по осуществлению права на питание. Например, признавая, что "незаконная утечка капитала подрывает потенциал государств-участников для осуществления Африканской хартии прав человека и народов и достижения Целей развития тысячелетия", Африканская комиссия по правам человека и народов призвала государства – участников Хартии "рассмотреть свои национальные законы и политику в области налогообложения, с тем чтобы предотвратить незаконную утечку капитала в Африке"¹⁵. Аналогичным образом, недостаточно прогрессивные уровни налогообложения¹⁶ или неспособность принять определенные передовые практики, доказывавшие свою эффективность в сходных условиях, могут рассматриваться как нарушение обязательства осуществлять. Например, это имело бы место в том случае, если бы государство не обратилось за международной помощью в ситуациях стихийного бедствия или когда оно по какой-либо причине не в состоянии гарантировать основное право на свободу от голода, используя собственные средства. Ширится консенсус в отношении методик, пригодных для конкретного выявления ситуаций, при которых ресурсы, выделяемые на осуществление экономических и социальных прав, оказываются недостаточными¹⁷. В связи с этим все чаще рассматривается необходимость того, чтобы осуществление обязательства продвигаться "как можно оперативнее" подвергалось независимому контролю, в том числе судами.

18. Во-вторых, в ситуациях стихийного бедствия или конфликта или в тех случаях, когда отдельное лицо или группа лиц по независящим от них причинам оказываются не в состоянии пользоваться правом на достаточное питание, используя находящиеся в их распоряжении средства, государства обязаны непосредственно осуществлять (обеспечивать) это право" (см. E/C.12/1999/5, пункт 15). В последние годы этот компонент права на питание успешно использовался судами. Верховный суд Непала, вынесший в 2008 году временное распоряжение о безотлагательном обеспечении снабжения продовольствием в нескольких районах, не охваченных программами распределения продовольствия¹⁸, 19 мая 2010 года подтвердил свое первоначальное распоряжение и продлил срок его действия¹⁹. Верховный суд действовал по ходатайству неправительственных организаций "Про Публико", ссылавшейся на положения временной Конституции Непала 2007 года, гарантирующей основное право на продовольственный суверенитет и право на достойную жизнь, а также на международные обязательства Непала по осуществлению права на питание. В Мексике, ссылаясь на недавнюю поправку к статье 4 Конституции и Закон Федерального округа о про-

¹⁵ См. резолюцию 236, принятую Комиссией на своей пятьдесят третьей очередной сессии 23 апреля 2013 года.

¹⁶ См. A/HRC/13/33/Add.4 (mission to Guatemala), пункт 87; A/HRC/13/33/Add.6 (mission to Brazil), пункт 36.

¹⁷ См., например, Centre for Economic and Social Rights, The OPERA Framework. Assessing compliance with the obligation to fulfil economic, social and cultural rights (New York, 2012).

¹⁸ *Prakash Mani Sharma and others on behalf of Forum for Protection of Public Interest (Pro Public) v. Prime Minister and Office of Council of Minister and Others* (writ No. 0065-w0-149 of 2065 BS) (2008).

¹⁹ *Pro Public v. Government of Nepal* (writ No. 0149/065) (decision of 19 May 2010).

довольственной и пищевой безопасности, один бездомный гражданин получил 22 марта 2012 года предписание, вынесенное судьей административного суда Первого района Федерального округа, направленное, в частности, против Секретариата социального развития и Национального управления по координации программы по обеспечению возможностей для развития человека (Desarollo Humano Oportunidades), в отношении несоблюдения должностными лицами своих обязанностей по защите прав на здоровье, питание и жилье²⁰. В Гватемале суд по делам несовершеннолетних вынес в мае 2013 года постановление, предписывающее 10 правительственным учреждениям принять комплекс из 26 конкретных мер по компенсации ущерба, причиненного пяти детям, проживающим в двух деревнях муниципалитета Камотан, пострадавшим от недоедания в результате неспособности государства обеспечить поддержку. Постановление было вынесено на основании Закона о продовольственной и пищевой безопасности 2005 года и обязательств Гватемалы в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Комплекс включает такие меры по реституции и компенсации, как продовольственная помощь, распределение земельных участков, обеспечение доступа к водным ресурсам, подготовка специалистов в области сельского хозяйства и обеспечение семенным материалом. В ситуациях, когда физические лица или общины находятся в чрезвычайно безысходном положении, обрекающем их на голод, если им не будет оказана поддержка, суды, как правило, ссылались на право на жизнь с целью наложения таких обязательств по оказанию поддержки²¹.

19. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в последние годы, некоторые аспекты права на питание остаются неразработанными. Особенно это касается его экстерриториальных аспектов. Согласно Комитету по экономическим, социальным и культурным правам обязательства, связанные с правом на питание, распространяются на все ситуации, имеющие место будь то на национальной территории государства или за рубежом, при которых государство может осуществлять влияние без нарушения суверенитета государства территориальной юрисдикции (см. E/C.12/2000/4, пункт 39, E/C.12/2002/11, пункт 31, и E/C.12/2011/1). Это подтверждено в Маастрихтских принципах, касающихся экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав, принятых группой экспертов по международному праву 28 сентября 2011 года, а также в руководящих принципах по проблеме крайней нищеты и прав человека, утвержденных Советом по правам человека 27 сентября 2012 года (см. A/HRC/12/11, пункт 61). Между тем механизмы, позволяющие жертвам нарушений права на питание получать компенсацию в экстерриториальных ситуациях, зачастую не существуют или труднодоступны на практике. Однако в целом приведенные выше примеры демонстрируют значительный прогресс в осуществлении права на питание, достигнутый со времени принятия руководящих принципов в отношении права на питание.

²⁰ Информация правительства Мексики.

²¹ См., например, Inter-American Court on Human Rights, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Judgement of 29 March 2006 (нарушение права на жизнь, касающееся неспособности обеспечить снабжение продовольствием и водой, медицинское обслуживание для 19 членов неимущей коренной общины, включая 18 детей); Inter-American Commission on Human Rights, *Precautionary Measure* (20 June 2011): No. 121/11 - 14 Q'echi indigenous communities of the municipality of Panzos, Guatemala (обеспечить снабжение продовольствием и жильем 700–800 семей 14 коренных общин народа кекчи в муниципалитете Пансос департамента Альта-Верапас, проживающих в тяжелых условиях без доступа к продовольствию и воде, после того как они были выселены со своих земель).

В. От программ на основе благотворительности к юридически закрепленным льготам

1. Принцип

20. Задачей стратегий по искоренению голода и неполноценного питания, в основе которых лежит право на питание, является переосмысление в качестве юридически закрепленных льгот пособий, которые традиционно рассматривались как добровольные выплаты со стороны государств. Право на питание требует, чтобы программы обеспечения пособий, гарантирующие доступ к продовольствию или содействующие развитию сельского хозяйства и сельских районов и обеспечению национальных минимальных уровней социальной защиты, были консолидированы в систему юридически закрепленных льгот с четким указанием бенефициаров и обеспечением для них доступа к механизмам правовой защиты в случае их исключения. Аналогичным образом, в пункте 10 f) рекомендации Международной организации труда (МОТ) № 202 о национальных минимальных уровнях социальной защиты предусматривается, что "в национальных законодательных и нормативно-правовых актах [устанавливающих основные гарантии социального обеспечения] должны оговариваться диапазон, условия, дающие право на пособия и льготы, и их размеры, предопределяющие реализацию этих гарантий. Также должны устанавливаться объективные, прозрачные, эффективные, простые в применении, быстрые, доступные и недорогостоящие процедуры подачи и рассмотрения жалоб и апелляций. Доступ к процедурам рассмотрения жалоб и апелляций должен быть бесплатным для заявителя. Должны действовать системы, обеспечивающие соблюдение национальных законодательных основ"²².

21. Такой подход ведет к трансформации взаимоотношений между органами власти, отвечающими за предоставление пособий, и бенефициарами во взаимоотношения между субъектами, несущими ответственность за реализацию прав, и правообладателями. Институционализация программ социальной защиты способствует децентрализации контроля их осуществления и расширению подотчетности. Она выступает как механизм защиты от захвата контроля элитой, коррупции, политического протекционизма или дискриминации. Различные исследования также продемонстрировали, что в отсутствие таких механизмов защиты исходные сельскохозяйственные ресурсы и информационно-консультационные услуги могут быть выгодны в основном для элиты или наиболее сплоченных домохозяйств, оставаясь недоступными для наиболее бедных производителей или жителей удаленных районов, а также женщин²³.

22. Эффективность институционализации зависит от выполнения ряда следующих условий: бенефициары должны быть осведомлены о своих правах в рамках программы; механизмы предъявления претензий, к которым они должны иметь доступ, должны создаваться на децентрализованном уровне, быть бесплатными и доступными без излишнего формализма и обеспечивать отсутствие языковых барьеров для этнических групп; механизмы предъявления претензий должны обладать потенциалом для рассмотрения этих претензий и полномочиями для определения средств

²² Принята на 101-й сессии Международной конференции труда 14 июля 2012 года.

²³ См. G. Mansuri and V. Rao, "Community-based and -driven development: A critical review", *The World Bank Research Observer*, vol. 19, No. 1 (2004), pp. 1–39; Jean-Philippe Platteau, "Monitoring elite capture in community-driven development", *Development and Change*, vol. 35 (2004), pp. 223–246; Lei Pan and Luc Christiaensen, "Who is Vouching for the Input Voucher? Decentralized Targeting and Elite Capture in Tanzania", *World Development*, vol. 40, No. 8 (2012), pp. 1619–1633; A/HRC/22/50, пункты 29–38.

правовой защиты; их деятельность должна быть независимой и беспристрастной, а предъявители претензий не должны подвергаться преследованиям за осуществление ими своих прав.

2. Роль институциональных субъектов

23. Суды могут содействовать укреплению процесса трансформации пособий в юридически закрепленные льготы. После подачи петиции о защите общественных интересов № 196/2001, "Народный союз за гражданские свободы против Индийского Союза и других", Верховный суд Индии, ссылаясь на право на жизнь, упомянутое в статье 21 Конституции, разработал ряд требований, определяющих пути расширения и реализации различных социальных программ, с тем чтобы обеспечить населению гарантированный базовый уровень питания. И на сегодняшний день это дело представляет собой наиболее показательный пример судебной защиты права на питание²⁴. Суд наложил запрет на отмену пособий, предоставлявшихся в рамках существующих программ, включая программы питания для младенцев, беременных женщин, кормящих матерей и девочек-подростков; программы дневного питания в школах; пенсионного обеспечения пожилых людей; и программу оплаты за труд наличными для трудоспособных, тем самым преобразовав такие пособия в юридически закрепленные льготы²⁵. Кроме того, Суд расширил и укрепил существующие программы, с тем чтобы они обеспечивали эффективную защиту от голода. Например, Суд постановил организовать на месте производство и приготовление школьного горячего питания вместо кормления детей сухими закусками или зерном, имевшим место в прошлом, и чтобы при приеме на работу поваров предпочтение отдавалось женщинам из народности далитов. Суд также повысил уровень пенсионного обеспечения пожилых людей и в соответствии с концепцией реализации конституционного права посредством программ постановил, чтобы программы носили всеобщий характер, таким образом существенно увеличив число бенефициаров. В целях надзора за реализацией своих постановлений Суд также учредил две должности независимых уполномоченных для контроля за осуществлением программ по реализации права на питание по всей стране.

24. Создание правовой базы для государственных программ, призванных обеспечить продовольственную безопасность, может укрепить эти программы и гарантировать их реализацию на всех этапах. Примером этого могут служить недавние события в Индии, имевшие место после рассмотрения дела "О праве на питание". 5 июля 2013 года правительство Индии приняло постановление о национальной продовольственной безопасности, опирающееся на законопроект, принятие которого первоначально было запланировано на 2011 год²⁶. Этот новый законодательный акт призван обеспечить доступ к продовольствию в течение всего жизненного цикла двух третей населения Индии посредством комплекса различных программ, в которых впредь должны учитываться юридически закрепленные льготы, что сделает их отмену затруднительной даже при изменении политического курса.

25. С точки зрения права на питание особого внимания заслуживают положения, обеспечивающие транспарентность и подотчетность при осуществлении программ.

²⁴ Вместе с тем это не единичный пример. Расширение социальных программ может осуществляться посредством требования о недискриминации. См., например, *United States Department of Agriculture v. Moreno*, 413 U.S. 528 (1973).

²⁵ См. Harsh Mander, "Food from the Courts: The Indian Experience", *IDS Bulletin*, vol. 43 (July 2012), pp. 15-24.

²⁶ См. *The Gazette of India*, 5 июля 2013 года (постановление № 7 от 2013 года).

В рамках реформы целевой системы общественного распределения все транзакции, касающиеся распределения продовольственного зерна от этапа закупок до этапа поставок, подлежат регистрации в компьютеризированной системе "с целью обеспечения транспарентной регистрации транзакции на всех уровнях и предотвращения отвлечения" (раздел 12 (2) b)); и записи должны быть доступны для общественности (раздел 27). Деятельность магазинов со справедливыми ценами, целевой системы общественного распределения и других программ социального обеспечения подлежит периодическим общественным проверкам, результаты которых должны быть опубликованы и использоваться в целях улучшения (раздел 28 (1)). Правительства штатов должны создать механизмы рассмотрения жалоб и возмещения, "которые могут включать телефонные информационно-справочные центры, линии помощи, назначение ответственных сотрудников или другой подобный механизм, который может быть учрежден в установленном порядке" (раздел 14). Сотрудники по рассмотрению жалоб и возмещения назначаются на уровне каждого округа. Они обладают полномочиями "рассматривать жалобы, касающиеся нераспределения льготного продовольственного зерна или питания", и обеспечивать возмещение (раздел 15). Ходатайства о пересмотре решений этих сотрудников могут подаваться в продовольственные комиссии штатов, учрежденные в каждом штате Индийского Союза с целью контроля и обзора осуществления постановления (раздел 16). Кроме рассмотрения ходатайств о пересмотре решений окружных сотрудников по рассмотрению жалоб и возмещению полномочия этих комиссий включают: подачу запросов об осуществлении постановления как в случае получения жалоб, так и по собственной инициативе; вынесение рекомендаций по улучшению положения; и подготовку годовых докладов для законодательного собрания штата. И наконец, с целью обеспечения надлежащего осуществления и уведомления окружного сотрудника по рассмотрению жалоб и возмещению о любых нарушениях должны быть созданы комитеты по наблюдению на различных уровнях – от магазинов со справедливыми ценами до штата (раздел 29).

26. Постановление о национальной продовольственной безопасности может быть впоследствии усовершенствовано. В документе не отражены вопросы, касающиеся доступа к производительным ресурсам, и слишком мало внимания уделено вопросам питания. Для лиц, проживающих в условиях крайней бедности, услуги сотрудников по рассмотрению жалоб и возмещению, назначаемые на уровне округа, могут быть практически недоступны. Хотя они должны осуществлять квазисудебные полномочия для проведения расследований (раздел 20), продовольственные комиссии штатов в составе шести членов, назначаемых в порядке, установленном правительством каждого штата, не могут предоставить гарантии независимости и беспристрастности, необходимые для их эффективной работы в качестве органов контроля. Кроме того, постановление служит примером законодательного акта о продовольственной безопасности, определяющего в качестве юридически закрепленных льгот широкий круг пособий, направленных на то, чтобы люди не были лишены доступа к продовольствию лишь потому, что они бедные. Постановление также предусматривает создание механизмов подотчетности на различных уровнях.

27. Это хотя и показательный, но конечно же не единственный пример. В действительности во многих странах программы социальной защиты и поддержки производителей продуктов питания предусмотрены в законодательстве, а суды могут привлекаться для обеспечения правовой поддержки в ситуациях, связанных с недостаточным уровнем осуществления. Вместе с тем официальные механизмы возмещения в рамках судебной системы могут быть недоступными для нуждающихся,

не обладающих правовыми знаниями и не имеющих поддержки граждан или общин, которые испытывают страх перед всеми органами штата. У таких групп должен быть доступ к альтернативным механизмам возмещения.

3. Граждане как контролеры

28. Проверенным полезным механизмом, особенно для бедных и безграмотных слоев населения, в частности, является общественный контроль, обеспечивающий возможность более тесного взаимодействия и предусматривающий участие в первую очередь общин, а не отдельных, самостоятельно действующих лиц. Общественный контроль может иметь разные формы: это может быть публичный отчет должностных лиц правительства перед деревенским собранием относительно использования финансовых средств, выделенных на определенные программы, а также относительно распределения ассигнований между бенефициарами; опубликование в интернете информации о поступлении средств и их расходовании государственными органами власти всех уровней, благодаря которому неправительственные организации имеют возможность отыскивать примеры нерационального использования или отвлечения финансовых средств. Законом штата Раджастан 2012 года "О праве на судебное разбирательство" и сопутствующими нормативными актами от 9 апреля 2013 года предусматривается, что подача жалоб на уровне панчаята будет осуществляться при содействии расследователя по претензии с обязательной выдачей заявителям справки о получении жалобы. Этими актами предусматриваются строгие сроки предоставления администрацией письменного ответа, организация открытых разбирательств на различных уровнях, в ходе которых должностные лица обязаны представить обоснование своих решений, а также должны быть предоставлены гарантии недопущения запугивания заявителей, участвующих в очных заседаниях.

29. В числе других примеров можно отметить параллельные комитеты по наблюдению, учрежденные в окрестностях Мумбаи в 1992 году женщинами из общин с низким уровнем дохода с целью контроля магазинов со справедливыми ценами, созданных в рамках системы общественного распределения; обследования в целях отслеживания государственных расходов в Гане, Объединенной Республике Танзания и Уганде, позволяющие выявлять отвлечение средств в секторе здравоохранения и образования; карточки отзывов граждан, которые используются жителями Индии, Филиппин и ряда африканских стран для оценки качества оказываемых им государственных услуг; общинные оценочные карточки в Гамбии, Кении и Малави, в которые помимо данных, содержащихся в карточках отзывов граждан, включаются оценки результатов работы открытых межобщинных совещаний и деятельности организаций, оказывающих государственные услуги; ревизии на основе широкого участия общественности, подобные проведенным яванскими фермерами в Индонезии²⁷. Общественность может не только привлекаться к участию в последующем процессе подотчетности, но и к разработке политики и определению бюджетных приоритетов – в Бразилии, следуя примеру Порту-Алегри, рядом городов разработаны бюджеты на основе участия общественности.

30. Общественный контроль может быть также эффективным средством наделяния женщин соответствующими правами и возможностями в местных общинах, если общины явно заинтересованы в их мнении, и в том случае, если работа общин по

²⁷ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Social audits for strengthening accountability: Building Blocks for Human Rights-based Programming; practice Note (Bangkok, UNESCO Bangkok, 2007).

контролю считается действительной лишь при достаточном представительстве женщин. Важно отметить, что такому общественному контролю могут подвергаться не только местные организации, оказывающие услуги. Общественный контроль может содействовать укреплению позиции местных организаций, оказывающих услуги, по отношению к правительственным организациям другого уровня в ситуациях, когда причина ненадлежащего оказания услуг кроется в недостаточном выделении средств из центра.

31. Эффективность общественного контроля зависит от соблюдения ряда следующих условий: а) надлежащего информирования бенефициаров льгот о наличии у них права на предъявление претензий; б) широкой огласки, обеспечивающей широкое участие во всех сегментах общины; в) наличия достаточной информации о поступлении или расходовании средств, позволяющей отслеживать несоответствие с фактически оказанными услугами; г) технической компетентности посреднической группы для оказания содействия процессу; и е) выбора показателей и соответствующего уровня принимающей участие общины.

32. Законодательство, гарантирующее право на информацию, может также содействовать улучшению подотчетности в реализации государственных программ и иметь ключевое значение для общественного контроля. Эффективность законов о свободе информации или транспарентности при обеспечении гражданам доступа к юридически закрепленным льготам, а также выгодность таких законов для беднейших слоев населения или для граждан, не имеющих политических связей, подтверждены исследованиями²⁸. Законы о праве на информацию, такие как в Бангладеш, Бразилии, Индии, Норвегии, Пакистане и Чили, могут использоваться бенефициарами для получения доступа к информации путем подачи заявки на предоставление копий документов или посредством просмотра документов и материалов непосредственно в государственном учреждении. Например, в Индии в соответствии с Национальным законом о гарантиях занятости сельского населения в таблице учета рабочего времени указываются фамилия и имя сотрудника, количество отработанных дней и качество выполненной работы (на основании которого рассчитывается оплата). В то же время в рамках целевой системы общественного распределения у бенефициаров имеется возможность выявлять случаи мошенничества – используя свою продовольственную карточку, они могут провести сверку с журналом распределения и доказать, что предназначенные для них продукты питания были проданы на черном рынке.

С. Базовые законы и национальные стратегии в поддержку реализации права на питание

33. Право на питание также содействует политике, направленной на искоренение голода и недоедания, обеспечивая соответствие такой политики принципам участия, подотчетности, недискриминации, прозрачности, человеческого достоинства, расширения прав и возможностей и верховенства права²⁹. Каждый из этих принципов базируется на международном праве в области прав человека, в частности на праве

²⁸ См. L. Peisakhin and P. Pinto, "Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India", *Regulation & Governance*, vol. 4, No. 3 (2010), pp. 261–280; and Paul Lagunes, "Irregular Transparency? An Experiment Involving Mexico's Freedom of Information Law" (May 2009), доступно по адресу: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1398025>.

²⁹ См. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (Right to Food Unit), *Guide to Conducting a Right to Food Assessment* (Rome, 2009), Box 2.1.

принимать участие в ведении государственных дел, праве на эффективные средства правовой защиты и запрете на дискриминацию. В совокупности они используются для решения вопросов политической экономии, которые играют крайне важную роль в объяснении неудач в достижении прочного успеха в борьбе с голодом и недоеданием. Базовые законы, разработанные в соответствии с этими принципами, позволяют тем, кто страдает от голода и недоедания, принимать участие в разработке политики, направленной на оказание им поддержки. Национальные стратегии в области обеспечения права на питание гарантируют надлежащую координацию предпринимаемых усилий и надлежащее распределение ответственности за осуществление.

1. Базовые законы

34. Ведущая роль в движении за принятие базовых законов в поддержку реализации права на питание принадлежит Латинской Америке. Законы о продовольственной и пищевой безопасности, основанные на праве на питание, один за другим были приняты в Аргентине (2003 год), Гватемале (2005 год), Эквадоре (2006 и 2009 годы), Бразилии (2006 год)³⁰, Венесуэле (2008 год), Колумбии (2009 год), Никарагуа (2009 год) и Гондурасе (2011 год). Если говорить о последних событиях, то после начала в Мексике кампании по борьбе с голодом, непосредственно опирающейся на право на питание, закрепленное в Конституции 2011 года, и после принятия Законодательным собранием Федерального округа Мехико базового закона в 2009 году декретом Секретариата социального развития от 22 января 2013 года была создана Национальная система в поддержку кампании по борьбе с голодом. В соответствии с декретом учреждены следующие органы: Межминистерская комиссия по реализации кампании по борьбе с голодом, в состав которой входят 19 министерских департаментов/ведомств; Национальный совет кампании по борьбе с голодом – инклюзивный орган для создания условий для проведения постоянного диалога с частным и общественным секторами, академическим сообществом и международными субъектами; и общинные комитеты, состоящие из бенефициаров социальных программ.

35. Эта волна законодательных реформ охватывает весь континент. В настоящее время аналогичные законы рассматриваются в Боливии (Многонациональном Государстве), Гаити, Доминиканской Республике, Коста-Рике, Панаме, Парагвае, Перу и Сальвадоре. С целью оказания дальнейшего содействия этим изменениям Латиноамериканский парламент (Парлатино), членами которого являются 23 страны Латинской Америки, принял 1 декабря 2012 года на своей XVIII Генеральной ассамблее типовой рамочный закон о праве на питание, продовольственной безопасности и продовольственном суверенитете. В рамочном законе подчеркивается обязанность государства уважать, защищать и поощрять осуществление права на питание и гарантировать создание механизмов, обеспечивающих возможность отстаивания права на питание.

36. Значительный прогресс, достигнутый за последнее десятилетие в Латинской Америке, – это результат совместных усилий гражданского общества, общественных движений, парламентариев и национальных правозащитных учреждений. Основная роль в этом процессе отводилась поддержке ФАО инициативы "Латинская Америка и Карибский бассейн без голода"³¹, а также поддержке, оказанной отделом права на

³⁰ См. декрет президента 7272/2010, включающий руководящие принципы политики продовольственной и пищевой безопасности, реализованные в стратегии "Нулевой голод".

³¹ ФАО оказывает поддержку инициативе "Латинская Америка и Карибский бассейн без голода" через свое региональное отделение в Сантьяго при финансовой поддержке Бразилии, Испании и других доноров. Расширению этой поддержки способствовало недавнее создание Региональной

питание ФАО и УВКПЧ, в том числе через его страновые и субрегиональные отделения в регионе.

37. Особо следует отметить самоотверженную работу парламентариев. Парламентский фронт борьбы с голодом представляет собой сеть по обмену передовыми практиками между парламентами с целью поощрения разработки проектов и принятия законодательства, призванного повысить эффективность защиты права на питание. Ряд парламентских фронтов были созданы также на национальном уровне. Укреплению этих фронтов способствовали инициативы, предпринятые такими региональными парламентскими учреждениями, как парламент МЕРКОСУР, Латиноамериканский парламент, Андский парламент, Центральноамериканский парламент и Форум председателей законодательных органов стран Центральной Америки и Карибского бассейна. В ноябре 2011 года Центральноамериканским парламентом был также создан Субрегиональный фронт.

38. В других регионах также имеет место прогресс в этой области³². Закон Занзибара 2011 года "О продовольственной безопасности и питании" подтверждает обязательства уважать, защищать и осуществлять право на питание, предусматривает создание Национального совета по продовольственной безопасности и питанию и предписывает руководителям отраслевых министерств учитывать соображения продовольственной безопасности и питания в политике и программах, а также предусматривает достаточные ресурсы в бюджетах своих ведомств. В Малави организациями гражданского общества было внесено в 2010 году предложение о разработке национального закона о продовольственной безопасности. Аналогичный всеохватный процесс осуществлялся в Мозамбике под руководством Технического секретариата по вопросам продовольственной и пищевой безопасности, выполняющего функцию органа межминистерской координации. В Уганде в Плане действий по вопросам питания на 2011–2016 годы упоминается необходимость ускорить принятие закона о продовольственной и пищевой безопасности в целях создания Совета по вопросам продовольствия и питания. В Сенегале и Мали в 2004 и 2006 годах соответственно были приняты базовые законы, ориентированные на выработку сельскохозяйственной политики, допускающие внесение вклада фермерскими организациями в разработку такой политики³³. Несмотря на то что сфера действия этих законов ограничена сельскохозяйственным сектором и не распространяется на политику продовольственной безопасности в целом, эти акты представляют собой первую и многообещающую попытку улучшить подотчетность и участие. В Индонезии в ноябре 2012 года был принят Закон "О продовольствии" (18/2012), краеугольные положения которого касаются права на питание, продовольственного суверенитета и самообеспечения продовольствием. До 2015 года в этой стране будет создано национальное агентство по продовольственной безопасности. В 2008 году Таиланд принял Закон "О Национальном комитете по продовольствию", предусматривающий создание органа в составе 11 министерств и четырех секретариатов, а также семи независимых экспертов, задача которого, в частности, заключается в оказании содействия принятию стратегий продовольственной безопасности и осуществлении "контроля, мони-

обсерватории по вопросам права на питание с целью стимулирования исследований и распространения знаний в области права на питание.

³² О событиях до 2011 года см. FAO Right to Food Unit, Right to Food: Making it Happen: Progress and Lessons Learned through Implementation (Rome, 2011).

³³ Закон № 2004-16 о ведении сельского, лесного и пастбищного хозяйства от 4 июня 2004 года (Сенегал); и Закон № 06-045 о ведении сельского хозяйства от 5 сентября 2006 года (Мали).

торинга и оценки результатов реализации политики и стратегий", принятых в этой области (раздел 10 (5)).

39. Такие базовые законы могут устанавливать целевые показатели, которые должны быть достигнуты правительствами, определять ответственность различных ветвей государственной власти за принятие ими мер и координировать их деятельность. Вместе с тем, как правило, эти базовые законы носят процедурный характер – они предусматривают создание учреждений и определяют процесс, не предвещая его результаты и оставляя это субъектам, участвующим в разработке межсекторальной стратегии в области права на питание. Эти базовые законы обеспечивают разработку таких стратегий и их непрерывный мониторинг в рамках всеохватного процесса на основе участия с привлечением правительства и организаций гражданского общества. Это достигается посредством учреждения национальных советов по продовольственной безопасности, зачастую связанных с правительственными структурами самого высокого уровня, и путем введения в их состав представителей как соответствующих ведомств, так и гражданского общества. Неудивительно, что такие советы выносят рекомендации для межминистерской целевой группы, обеспечивая межсекторальную координацию между ведомствами³⁴. Национальный совет по продовольственной безопасности Бразилии, две третьих членов которого представляют организации гражданского общества, носит консультативный характер. В его функции входит вынесение рекомендаций Межминистерской палате по продовольственной и пищевой безопасности, представляющей собой межведомственную целевую группу, отвечающую за осуществление национальной стратегии продовольственной безопасности (см. A/HRC/13/33/Add.6, пункт 14). В других странах, таких как Гватемала и Эквадор, этот орган может принимать решения, имеющие обязательную силу (в отношении Гватемалы см. A/HRC/13/33/Add.4).

40. Привлечение гражданского общества и фермерских организаций к разработке и осуществлению политики, направленной на ликвидацию голода и недоедания, обеспечивает то, что такая политика не будет обусловлена соображениями политической конъюнктуры. Вместе с тем один из недостатков существующих систем и правовых рамок в области продовольственной и пищевой безопасности в том, что они не определяют судебные, квазисудебные и административные органы, в которые могут представляться жалобы, касающиеся нарушений права на питание. Также в национальном законодательстве не определены санкции за несоблюдение. Базовые законы могут быть укреплены посредством создания механизмов правовой защиты для физических лиц или организаций, пострадавших вследствие их неосуществления (например, если заседания Совета по вопросам продовольственной и пищевой безопасности не созываются в установленном порядке или его рекомендации остаются без внимания).

41. Такими базовыми законами может предусматриваться резервирование ресурсов, с тем чтобы обеспечить финансирование стратегий продовольственной безопасности, являющихся неотъемлемой частью этой политики, вне зависимости от изменения политической конъюнктуры. Например, в Аргентине Законом № 25.724 предусматривается не только учреждение Национальной программы по вопросам продовольственной и пищевой безопасности, но и создание Специального фонда по во-

³⁴ Ответственность за такого рода координацию может быть возложена не на целевую группу, а на специальный орган. В Панаме в соответствии с Исполнительным декретом № 171 от 18 октября 2004 года создан Национальный секретариат по координации и контролю Национального плана по продовольственной безопасности.

просам продовольствия и питания, обеспечивающего реализацию Программы. Финансирование Фонда осуществляется за счет ежегодных бюджетных ассигнований из национального бюджета и взносов внешних доноров. Вместе с тем Фонд носит "неосязаемый характер": если имеющихся в распоряжении средств окажется недостаточно для достижения целей Программы, то глава кабинета министров может перераспределить необходимые дополнительные средства. Аналогичным образом, проектом закона Малави о национальной продовольственной безопасности, подготовленным гражданским обществом, предусматривается учреждение специального целевого фонда для финансирования политики продовольственной безопасности под эгидой совета, создание которого также предусматривается этим законом. В Мали Законом 2006 года о ведении сельского хозяйства предусматривается создание Национального фонда развития сельского хозяйства в целях обеспечения надлежащего финансирования сельскохозяйственной политики. Аналогичные положения, касающиеся специальных фондов, включены в Закон Никарагуа 2009 года о продовольственной и пищевой безопасности, хотя меры по его осуществлению еще предстоит принять.

2. Национальные стратегии

42. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендует, чтобы государства – члены Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах действовали в направлении "принятия национальной стратегии 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" (см. замечание общего порядка № 12, пункт 21). Руководящий принцип 3 руководящих принципов в отношении права на питание ФАО в равной мере поощряет принятие "основанной на правах человека национальной стратегии постепенного осуществления права на достаточное питание, которая включает цели, задачи, контрольные показатели и сроки; и действия по разработке политики, выявлению и мобилизации ресурсов, определению учрежденческих механизмов, распределению ответственности, координации действий различных субъектов; и предусматривает механизмы мониторинга".

43. Такие стратегии выполняют три основные функции. Во-первых, они содействуют выявлению мер, которые должны быть приняты, распределению ответственности между различными ведомствами и установлению крайних сроков. Это укрепляет подотчетность – случаи невыполнения подлежат уведомлению, а ответственность за это возложена на конкретные органы, которым будет предложено представить обоснование невыполнения. Кроме того, это содействует контролю со стороны независимых органов, включая суды, национальные правозащитные учреждения или советы по продовольственной и пищевой безопасности. Такой контроль и оценка политики в области продовольственной безопасности обеспечивают постоянную обратную связь и соответственно обучение на основе опыта. Таким образом, политика будет непрерывно совершенствоваться с учетом успехов и неудач в осуществлении.

44. Во-вторых, они позволяют применять общеправительственный подход, обеспечивающий координацию политики в таких различных сферах, как здравоохранение, образование, занятость и социальная защита, сельское хозяйство и развитие сельских районов. Это способствует выявлению возможностей для взаимодействия между программами, которые попадают в сферу ответственности различных ведомств. К таким программам относятся программы школьного питания, в рамках которых совершаются закупки у мелких производителей, или программы "продоволь-

стве за труд", содействующие улучшению инфраструктуры сельских районов. Эта координационная функция также важна для государств с федеративным устройством, так как позволяет улучшить согласованность в политике, осуществляемой на различных уровнях правительства, – в Мексике одной из задач Межминистерской комиссии по реализации кампании по борьбе с голодом является содействие заключению комплексных соглашений между ведомствами на федеральном и муниципальном уровнях. Аналогичным образом во все большем числе государств на местном уровне создаются как по инициативе муниципалитетов, так и граждан советы по продовольственной политике. Этим советам с участием многих заинтересованных сторон предстоит сыграть ключевую роль в демократизации продовольственных систем и выявлении возможностей для взаимодействия между различными политическими секторами на местном уровне, и поддержку этому могут оказать национальные стратегии, обеспечивая условия, при которых политика различных секторов будет укреплять, а не ослаблять такие инициативы местного уровня.

45. В-третьих, многолетние стратегии позволяют сочетать краткосрочные подходы (направленные на обеспечение первоочередного доступа к продовольствию для страдающих от голода) и долгосрочные соображения (направленные на устранение структурных причин голода), обеспечивая взаимодействие между ними. Это особенно важно и нередко актуально для стран с низким уровнем дохода – недостаточные инвестиции в сельское хозяйство на протяжении многих лет привели к усилению их зависимости от импорта продовольствия и продовольственной помощи, создав порочный круг, при котором импорт и помощь препятствуют стимулированию развития местного производства, что в свою очередь усиливает зависимость, повышая уязвимость в условиях роста и повышенной волатильности цен на мировом рынке. Такие страны должны постепенно реинвестировать в местное производство и социальную защиту. Вместе с тем переход от повышенной зависимости от продовольственной помощи и импорта продовольствия должен быть регулируемым на каждом из этапов переходного периода, и наличие многолетней стратегии делает такое регулирование возможным.

46. Обеспечение такого предсказуемого механизма имеет большое значение для привлечения инвесторов и позволит частному сектору адаптироваться к тому, что заявлено в стратегии. Это также важно для государственных программ в плане увязки краткосрочных и специальных подходов с долгосрочными целями. Например установлено, что программы школьного питания наиболее эффективны, когда они являются частью многолетних стратегий, обеспечивающих предсказуемое и надежное финансирование. Это благоприятствует инвестициям в местных производителей продовольствия, поставляемого в рамках программ, а также в развитие навыков, необходимых для их реализации, в том числе кулинарных навыков, которые должны быть задействованы в школах или общинных кухнях, обслуживающих школы³⁵.

III. Движение за право на питание

A. Ветви государственной власти

47. Растущее признание важного значения правовой и политической системы, основанной на праве на питание, является отражением все большего понимания того, что голод представляет собой не просто проблему спроса и предложения, а прежде

³⁵ World Food Programme, Learning from Experience: Good practices from 45 years of school-feeding (Rome, 2012), p. 35.

всего проблему, связанную с отсутствием доступа к производительным ресурсам, таким как земля и вода, для мелких производителей продовольствия; с ограниченными экономическими возможностями для бедных слоев населения, включая возможность трудоустройства в официальном секторе; с неспособностью гарантировать зарплату, обеспечивающую прожиточный минимум, для тех, для кого оплачиваемая работа является источником средств для покупки продуктов питания; и с пробелами в социальной защите.

48. Значительный успех Бразилии в сокращении доли детей, страдающих от недоедания, достигнутый за последние 15 лет, свидетельствует об эффективности стратегий, таких как "нулевой голод", и подходов на основе участия. Выходя за рамки этого примера, следует отметить, что согласно недавним исследованиям страны, добившиеся значительных результатов в снижении уровня недоедания среди детей, имеют ряд общих характеристик. Во-первых, они стремились принять многосекторальный подход к борьбе с голодом и недоеданием. В их стратегиях наряду с вниманием к сельскому хозяйству учитываются вопросы включения аспектов питания в политику в области здравоохранения, а также координации политики в таких областях, как образование, гендерное равенство, водные ресурсы, санитария и развитие населенных пунктов, экономическое развитие в интересах бедных слоев населения (как через создание возможностей для трудоустройства и получения дохода для бедных слоев населения, так и посредством социального развития) и торговля. Во-вторых, в большинстве случаев ключевым фактором был политический импульс, приданный на самом высоком правительственном уровне. Изменения были достигнуты после того, как правительства сделали вопросы продовольственной и пищевой безопасности одним из ключевых пунктов политической повестки дня и приняли целевые стратегии борьбы с голодом и бедностью. В-третьих, существенное значение имело участие гражданского общества и деятельность по расширению прав и возможностей. Это содействовало устойчивости политики на всех этапах и улучшению ее признания и влияния среди затронутого населения. В-четвертых, наиболее эффективными оказались многоэтапные подходы, предусмотренные многолетними национальными стратегиями, сочетающие краткосрочные меры и долгосрочные подходы к питанию. В-пятых, создание учреждений, контролирующих ход осуществления, обеспечило наличие политического давления на протяжении всего этапа осуществления стратегии и выделение ресурсов. В-шестых, жизненно важное значение имела непрерывность финансовых инвестиций за счет собственных ресурсов, дополненных внешними параллельными средствами, – однократные усилия в течение короткого периода времени оказались неэффективными для оказания существенного воздействия.

49. Вот те составляющие успеха, которые обеспечивают подходы, основанные на праве на питание. Все ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – несут ответственность за внесение вклада в осуществление. Как было продемонстрировано на ряде примеров выше, для защиты права на питание необходимы правовая основа, политика, реализующая стратегии продовольственной безопасности, и обеспечение осуществления судебными средствами. Но даже и этого может оказаться недостаточно. Различные механизмы блокировки могут усложнить создание в рамках политических систем необходимых для подотчетности условий. Бедные слои населения зачастую представляют собой формацию, имеющую меньшее значение для политиков. Бедные слои населения могут сталкиваться со значительными трудностями в получении доступа к судебным механизмам защиты. Именно этим и определяется значение общественного контроля. Таким образом, су-

щественное значение имеет роль других субъектов – национальных правозащитных учреждений и гражданского общества.

В. Национальные правозащитные учреждения

50. Национальные правозащитные учреждения, созданные в соответствии с Парижскими принципами, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижские принципы; см. резолюцию 48/134 Генеральной Ассамблеи, приложение), могут играть решающую роль в мониторинге соблюдения права на питание и, при наличии соответствующей компетенции, рассматривать жалобы, поданные пострадавшими лицами³⁶. В Индии расследования Национальной комиссии по правам человека, в ходе которых была собрана информация о реализации программ, касающихся обеспечения источников средств к существованию, содействовали работе Верховного суда и членов Суда. В Колумбии Управление Народного защитника представило доклад о реализации Национальной политики продовольственной и пищевой безопасности 2008 года, содержащий рекомендации по совершенствованию правовой базы и механизмы, обеспечивающие координацию. В Гватемале Управление Омбудсмана по правам человека наделено конкретным мандатом осуществлять мониторинг реализации Национальной политики продовольственной и пищевой безопасности³⁷. В его докладе за 2011 год было выражено сожаление в связи с сохранением проблем в области координации, несмотря на учреждение Национального совета по продовольственной и пищевой безопасности, а в докладе за 2012 год было рекомендовано улучшить финансирование программ по продовольственной и пищевой безопасности, которые по-прежнему в значительной степени зависят от иностранной помощи. В Сальвадоре с 2007 года Управлением Омбудсмана по правам человека подготовлено три национальных доклада, содержащих предложения, касающиеся разработки соответствующей правовой и политической базы в области продовольственной и пищевой безопасности, с тем чтобы гарантировать право на питание. Национальные правозащитные учреждения в ряде таких стран, как Венесуэла (Боливарианская Республика), Гондурас, Камерун, Малави, Словения и Южная Африка, осуществляют мониторинг нарушений права на питание. В Норвегии важной функцией парламентского омбудсмана является расследование жалоб, касающихся пособий по социальному обеспечению.

51. Деятельность национальных правозащитных учреждений, учреждений с функциями омбудсмана или омбудсмана по правам человека может выходить за рамки мониторинга нарушений и подготовки докладов. В определенных случаях они могут принимать на себя судебные полномочия или инициировать действия советов по продовольственной и пищевой безопасности, созданных в соответствии с базовыми законами о праве на питание. В Аргентине в 2007 году Национальный омбудсмен просил Верховный суд вынести постановление, обязывающее государство и правительство провинции Чако обеспечить снабжение продовольствием и питьевой водой коренные общины Тоба, расположенные на территории провинции. В Бразилии аналогичная функция может осуществляться прокуратурой, в состав которой входят го-

³⁶ Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам определены различные инструменты, которые национальные правозащитные учреждения могут использовать для поощрения и защиты экономических и социальных прав (см. E/C.12/1998/25); см. также E. Brems et al. (eds), *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerp, Oxford, New York: Intersentia, 2013).

³⁷ См. A/HRC/13/33/Add.4, пункт 66. В соответствии со статьей 15 j) Законодательного декрета № 32-2005 Национальный совет по продовольственной и пищевой безопасности обязан следовать рекомендациям, вынесенным Омбудсменом.

сударственные прокуроры, обладающие полномочиями привлекать к ответственности государственные органы власти, отвечающие за осуществление программ по вопросам продовольствия и питания.

52. Основные преимущества национальных правозащитных учреждений или аналогичных учреждений заключаются в их независимости и гибкости, позволяющей им осуществлять свои мандаты. Это способствует разработке новаторских решений. Например, Комиссия Южной Африки по правам человека оказала поддержку Южноафриканской лаборатории по проблеме изменений в области продовольственной безопасности, обеспечив связь различных субъектов продовольственной цепи с неправительственными организациями, академическим сообществом и правительственными организациями для поиска новаторских решений, позволяющих повысить устойчивость продовольственных цепей (см. A/HRC/19/59/Add.3, пункт 32). Национальные правозащитные учреждения могут также рекомендовать принятие законов о защите права на питание или обеспечивать применение правозащитного подхода в национальной политике продовольственной безопасности, как это было сделано Комиссией по правам человека Уганды в отношении Плана действий в области продовольствия на 2011–2016 годы.

С. Гражданское общество и общественные движения

53. Мобилизации гражданского общества и социальных движений принадлежала ключевая роль в поддержке изменений в правовой области, описанных в представленном докладе. Результатом реформы 2011 года стало включение права на питание в Конституцию Мексики. Этому событию предшествовало 20 лет пропагандисткой деятельности групп гражданского общества, начатой в 1992 году, когда 130 организациями, сформировавшими Мексиканский фронт за право на питание, была представлена национальной палате депутатов петиция о конституционном признании права на питание. В настоящее время эта же коалиция ведет активную работу по подготовке проекта базового закона о продовольственной и пищевой безопасности. Аналогичным образом, внесению в Конституцию Бразилии поправок о признании права на питание в 2010 году предшествовало предложение, представленное членом парламента в 2003 году, которое впоследствии продвигалось председателем Национального парламентского фронта за продовольственную и пищевую безопасность г-ном Хосе Назарено Фонтелес при поддержке различных организаций гражданского общества. В Индии дело о праве на питание, слушавшееся в Верховном суде, привело к возникновению широкой сети "Кампания за право на питание", в состав которой вошли отдельные лица и организации. Эта сеть сыграла значительную роль в предоставлении Суду информации о реализации социальных программ и мониторинге соблюдения его распоряжений.

54. На Гаити национальная платформа организаций гражданского общества была главной движущей силой движения за принятие в марте 2010 года Национального плана в области продовольственной безопасности и питания, разработанного Национальным советом по пищевой безопасности. В Непале в упомянутом выше пункте 18 деле о праве на питание, вынесенном на рассмотрение Верховного суда, важнейшая роль принадлежала неправительственной организации "Про Публико". Широко известной неправительственной организации "Комитет помощи восстановлению Бангладеш" также принадлежала важная роль в расширении сети социальной защиты против голода. В Доминиканской Республике и Парагвае организации гражданского общества играют активную роль в оказании поддержки принятию законов о продовольственной и пищевой безопасности.

55. Субъекты гражданского общества могут разрабатывать собственные методы мониторинга. Например, в Бразилии ими была учреждена должность Национального докладчика по правам человека в области земельных ресурсов, территорий и питания с полномочиями, позволяющими ему выполнять роль представителя в органах власти. Организациями гражданского общества, такими как "ФИАН Интернэшнл", Международная федерация по правам человека, "Права и демократия", Центр по экономическим и социальным правам или Общественная группа за осуществление права на питание, число которых постоянно растет, подготовлены оценочные доклады об осуществлении права на питание в различных странах.

56. Запуск Глобальной сети в поддержку права на питание и обеспечения питательными веществами 24 июня 2013 года в Вене по случаю двадцатой годовщины Венской декларации и Программы действий стало очередным подтверждением влияния движения за право на питание среди различных слоев общества и в различных регионах.

IV. Выводы и рекомендации

57. С возникновением глобального движения за право на питание открывается возможность, которая не должна быть упущена. В совокупности с принятием базовых законов о праве на питание и национальных стратегий по вопросам питания на основе правозащитного подхода она представляет собой шанс, для того чтобы перейти к такой политике, разработка которой предполагает более широкое участие общественности и которая, соответственно, более обоснованна и способна охватить всех предполагаемых бенефициаров; которая гарантирует юридически закрепленные льготы и соответственно контролируется непосредственно бенефициарами; которая обеспечивает надлежащий уровень координации и взаимодополняемости между краткосрочной целью по искоренению голода и долгосрочной задачей по устранению его причин, между различными секторами правительства и между местными и национальными органами власти. Выход проблемы права на питание на передний план связан с осознанием правительств безуспешности предпринимаемых ими усилий по борьбе с отсутствием продовольственной безопасности и безотлагательной необходимости укрепления национальных правовых, учрежденческих и политических механизмов. Как показывают рассмотренные в представленном докладе примеры, для решения этой проблемы стали использоваться инструментальные средства. Вместе с тем необходимо предпринять дальнейшие шаги для достижения эффективного и устойчивого прогресса в борьбе с голодом и недоеданием.

58. В частности, Специальный докладчик призывает:

а) правительства и парламенты на национальном уровне осуществлять совместную работу по принятию базовых законов о праве на питание и рассмотреть вариант включения права на питание в национальные конституции, опираясь на опыт других стран, включая передовые практики, выявленные в представленном докладе;

б) правительства разрабатывать в рамках всеохватных и основанных на широком участии процессов многолетние, многосекторальные национальные стратегии реализации права на питание, обеспеченные достаточным финансированием и предусматривающие участие всех соответствующих секторов и ведомств;

с) гражданское общество и общественные движения создавать обширные национальные сети, с тем чтобы они могли более эффективно вносить вклад в процесс принятия решений и мониторинга, в том числе посредством их представительства в открытых для всеобщего участия национальных советах по вопросам права на питание/продовольственной и пищевой безопасности;

д) суды признавать возможность защиты в судебном порядке права на питание по всем его аспектам, как это продемонстрировано на примерах, приведенных в представленном докладе;

е) государства ратифицировать Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, вступление в силу которого будет содействовать разработке судебных процедур, защищающих право на питание;

ф) национальные правозащитные учреждения и другие сопоставимые независимые механизмы более полно учитывать вопросы права на питание в своей работе, выделяя людские и финансовые ресурсы для осуществления этой деятельности;

г) создать несудебные механизмы подотчетности в форме общественного контроля, которые могут функционировать в рамках общинных систем мониторинга на местном уровне;

h) пересмотреть в рамках системы социальной защиты концепцию пособий, с тем чтобы они рассматривались как юридически закрепленные льготы, что позволит отдельным бенефициарам быть осведомленными о своих правах в соответствии с социальными программами и получить доступ к эффективным и независимым механизмам рассмотрения жалоб;

i) Комитет по всемирной продовольственной безопасности ФАО выполнять роль катализатора, с тем чтобы ускорить прогресс в создании правовых, учрежденческих и политических механизмов, способствующих осуществлению в полном объеме руководящих принципов в отношении права на питание на своей сорок первой сессии в 2014 году, с тем чтобы поощрять все государства обеспечивать эффективное применение права на питание в целях ликвидации голода и недоедания;

j) государства в целях обеспечения согласованности между внутренней политикой, направленной на полное осуществление права на питание, и внешней политикой в таких областях, как торговля, инвестиции, развитие и гуманитарная помощь, разработать в соответствии с руководящими принципами по проблеме крайней нищеты и прав человека механизмы, которые обеспечат в полной мере учет права на питание в этих областях политики.