

Осуществление права на питание – вызов XXI века в области прав человека



Право
на
питание

Всемирный день продовольствия
16 октября 2007
www.fao.org



К семьям, которые каждый вечер ложатся спать голодными, обычно относятся с сочувствием. Но по мере того, как юридический статус права на питание усиливается, отношение к членам этих семей меняется. На них уже больше не смотрят через призму благотворительности, а считают людьми, которые сталкиваются с препятствиями на пути осуществления одного из основополагающих прав человека.

Страны на всех континентах всё в большей степени признают право на питание и предпринимают меры в целях оказания содействия своим народам в реализации этого права. Обещание, данное в XX веке, обретает реальные черты для того, чтобы быть выполненным в XXI веке.



Самые уязвимые группы людей – безземельные фермеры, жители городских трущоб, люди, проживающие в зонах конфликтов, подверженные воздействию ВИЧ/СПИДа и живущие в крайней нищете – извлекли бы наибольшую пользу из реализации этого права на питание. Но это также способствовало бы дальнейшему развитию всего общества.

Мир, в котором право на питание обеспечено для всех, это – мир, в котором люди на всех уровнях активно участвуют в жизни общества, оказывают влияние на политику правительств и могут потребовать от своих лидеров принятия мер, и в котором правительства подотчетны своим гражданам. Это также – мир, в котором ресурсы распределяются и используются более справедливым и рациональным образом.

Реализация права на питание явилась бы также выполнением обязательства, принятого на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 1996 году – сокращения к 2015 году вдвое числа голодающих людей, а также достижения одной из Целей развития тысячелетия – сокращения к 2015 году вдвое масштабов крайней нищеты и голода.



В чем состоит право на питание

Каждый человек обладает правом на питание просто в силу своего рождения. Человек ничего не должен делать для того, чтобы «заслужить» это право; право на питание является неотъемлемым правом. Но оно не является основанием для того, чтобы человек сидел сложа руки и требовал бесплатной пищи. Люди несут ответственность за то, чтобы делать все возможное для реализации их собственного права на питание. Правительства, которые являются сторонами Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, являются ответственными за то, чтобы все люди, проживающие в пределах их национальных границ, имели возможность реализовать это право.

Вообще говоря, правительства должны создавать мирные, стабильные, беспрепятственные и благоприятные условия, в которых люди могут сами накормить себя, не унижая при этом свое достоинство. Даже в отсутствие правового обязательства в этом отношении, страны несут моральную ответственность за обеспечение права на свободу от голода.

Право на питание было официально признано в самом первом международном акте по правам человека – Всеобщей декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных Наций в 1948 году. С тех пор, это обязательно постепенно усиливалось, дополняясь мерами на международном и национальном уровнях (см. вставку «Хронология событий, связанных с осуществлением права на питание»).

Это право было далее усовершенствовано в 1999 году в Замечании общего порядка 12 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, который осуществляет надзор за ходом осуществления Пакта. В нем отмечается, что право на достаточное питание реализуется в том случае, «когда каждый человек – мужчина, женщина, ребенок – отдельно или совместно с другими в любое время имеет физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагает средствами для его получения». Правительства должны обеспечивать возможность осуществления этого права путем проведения политики и принятия мер, которые обеспечат людям возможность либо производить, либо покупать достаточное количество продовольствия.

Что означает понятие «достаточное питание»? Это – объем продовольствия, который по своему количеству и разнообразию является достаточным для удовлетворения всех потребностей человека в питательных веществах для ведения здоровой и активной жизни. Право на питание – это больше, чем право на основные продукты питания или на достаточный уровень энергии в рационе питания.



В Пакте предусматривается, что право на питание должно прогрессивно реализовываться на основе максимального использования имеющихся ресурсов. Даже страны, в которых не наблюдается экономический рост, могут постепенно реализовывать право на питание путем устранения препятствий, с которыми может столкнуться любое лицо или группа лиц.

Хронология событий, связанных с осуществлением права на питание

Первое высказывание о том, что каждый человек рождается с неотъемлемым правом на питание, обычно приписывают Президенту Соединенных Штатов Америки Франклину Рузвельту, которое он сделал в своей знаменитой речи в 1941 году. В этой речи, которую называют «речью четырех свобод», четко сформулированы свобода слова, свобода вероисповедания, свобода от нужды и свобода от страха.

После второй мировой войны многие страны обрели эти четыре свободы. Они были включены во Всеобщую декларацию прав человека, принятую в 1948 году на одной из первых сессий Генеральной Ассамблеи новой Организации Объединенных Наций. В Статье 25 Декларации конкретно провозглашается право на питание:

«Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень,

включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи».

Компоненты Декларации были выделены в два договора: один – по гражданским и политическим правам, а другой – по экономическим, социальным и культурным правам. Право на питание включено в Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Он был принят Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1966 году и вступил в силу в 1976 году. На сегодняшний день он ратифицирован в общей сложности 156 странами.

В Статье 11 Пакта признается «право каждого на достаточный жизненный уровень для него

самого и его семьи, включая достаточное питание...» и «основное право каждого человека на свободу от голода...».

Как только государство ратифицирует Пакт, он становится юридически обязательным актом, и затем правительство должно принимать меры с целью его прогрессивной реализации, такие как принятие и обеспечение применения законов. С течением времени, по мере того, как такие законы осуществляются на практике, и суды выносят связанные с ними решения, данное право постепенно усиливается и интегрируется в правовую систему страны. В странах, где это право было прочно закреплено таким образом, в настоящее время наблюдается сокращение масштабов голода среди населения, как это явствует из примера в отношении Индии, приведенного в основном тексте.



Усилия, направленные на реализацию этого права

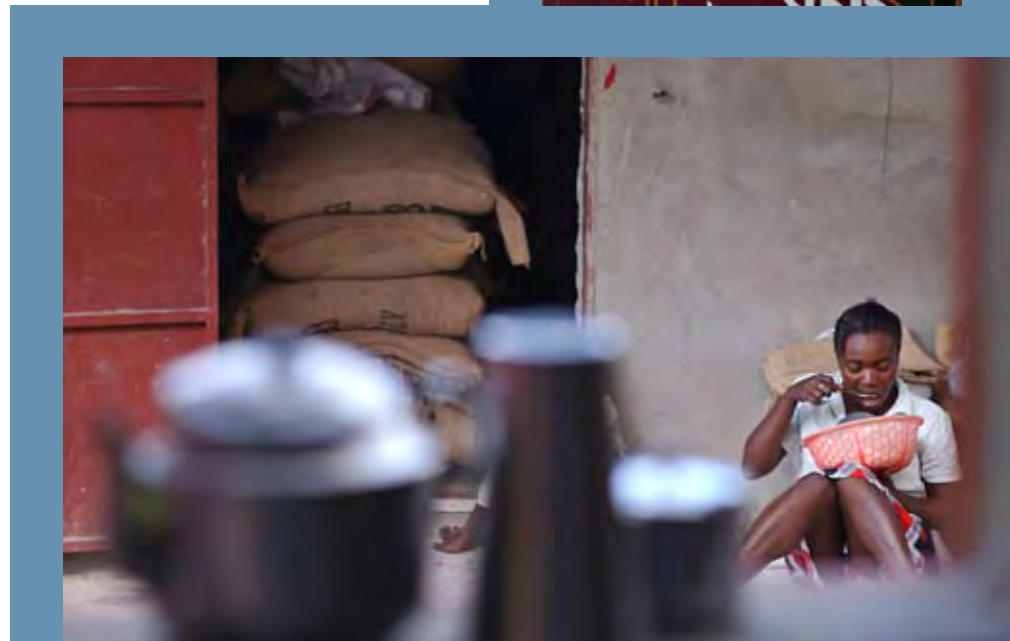
Отдельные лица должны делать все, что в их силах, а правительства, которые ратифицировали Пакт, принимают на себя три уровня обязательств. Они должны:

- ✦ *уважать* это право в том смысле, что они не могут предпринимать какие-либо меры, которые препятствовали бы осуществлению людьми своего права на питание;
- ✦ *защитить* это право в том смысле, что они должны обеспечить, чтобы никто не мог лишить никого другого этого права;
- ✦ *обеспечивать* это право двумя путями: правительства должны содействовать принятию мер, которые расширят доступ людей к ресурсам и их использованию; и когда люди не в состоянии реализовать право на питание по независящим от них обстоятельствам, правительства должны предоставить соответствующие средства для того, чтобы сделать это.

Уважение права на средства производства продуктов питания означает, например, что правительство не может конфисковать землю или отвести воды, используемые для сельскохозяйственного производства, в областях с хроническим дефицитом продуктов питания без веской причины и адекватной компенсации. Защита этого права означает, например, что перед выдачей разрешений или концессий на промышленную деятельность, такую как лесозаготовки, орган государственной власти должен обеспечить, чтобы такие виды деятельности не привели к ограничению доступа к средствам производства продуктов питания или к средствам существования. Содействие осуществлению этого права означает принятие более масштабных мер, таких как проведение земельной реформы там, где она необходима, или информирование людей об их правах. Обязательство обеспечить осуществление

этих прав – последнее средство, когда усилия правительств, направленные на уважение, защиту и содействие их реализации оказались недостаточными – включает такие средства защиты как субсидирование доходов или продовольственная помощь.

На международном уровне право на питание получило мощную поддержку в 2004 году в связи с единодушным принятием Советом управляющих Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций Добровольных руководящих принципов в поддержку прогрессивной реализации права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной обеспеченности, которые неофициально называют «Руководящими принципами реализации права на питание». Эти подробные руководящие принципы оказывают конкретную помощь правительствам в выполнении ими своих обязательств (см. *вставку* «Руководящие принципы реализации права на питание: практическое руководство»).



Содействие реализации права в каждой стране

Большая часть мер по реализации права на питание осуществляется на национальном уровне. Ключевыми факторами в этой области являются политическая воля и приверженность международным нормам. Процесс претворения в жизнь обязательств, как правило, включает принятие законодательства в отношении осуществления этого права, а также конкретных мер и программ. К странам, которые в настоящее время работают в этой области, относятся Боливия, Гватемала, Индонезия, Мали, Мозамбик, Непал и Уганда.

Бразилия служит хорошим примером страны, которая предпринимает комплексные меры по реализации права на питание (см. вставку «Успех Бразилии: роль правительства и гражданского общества»).

В Индии, в 2001 году, активизировались усилия по реализации права на питание в связи с возбуждением иска, предъявленного одной неправительственной организацией по защите гражданских свобод в Раджастане. Они были направлены на использование продовольственных запасов страны для предотвращения голода в период крупномасштабной засухи. Хотя Верховный суд Индии еще не вынес окончательного решения по этому делу, он издал ряд важных временных приказов. Они представляли собой предписания об официальном признании права на питание, например, распоряжения центральному правительству и правительствам штатов о принятии мер, включая расходование ресурсов, с целью улучшения ситуации. Суд также отдал распоряжения правительствам информировать соответствующие группы населения об их законном праве на питание.

Эти приказы также имели важные практические последствия. Они инициировали

осуществление Индийской программы о бесплатном школьном питании, в обязательном порядке охватывающей всех детей в государственных и действующих при поддержке государства начальных школах. Это – крупнейшая программа в области организации школьного питания в мире, которая в настоящее время ежедневно обеспечивает горячими обедами более 50 миллионов детей.

Конституция Южной Африки 1994 года, принятая после отмены системы апартеида, является весьма прогрессивным актом, провозглашая в своем биле о правах человека, что:

«каждый человек обладает правом иметь доступ к достаточному количеству продовольствия и воды...». В этом акте указывается, что государство должно предоставить каждому ребенку право на достаточное питание. В соответствии с Конституцией была также создана комиссия по правам человека, обладающая мандатом осуществлять мониторинг осуществления всех прав человека, расследовать жалобы о нарушениях этих прав и стремиться устранять их и повышать степень информированности населения о правах человека. Также прилагаются усилия с целью разработать законодательную основу для реализации права на питание.

Суды в развитых странах также занимаются толкованием и гарантированием права на питание. Например, Верховный суд Швейцарии, при рассмотрении дела о нелегальных мигрантах, признал в 1996 году право на минимальные базовые условия, включая, питание, с целью предотвращения ситуаций, когда людей «доводят до нищенского существования, т.е. условий, которые нельзя назвать человеческими».



Руководящие принципы реализации права на питание: практическое руководство

Единодушное принятие в 2004 году Советом ФАО Руководящих принципов реализации права на питание явилось одним из революционных шагов в истории осуществления права на питание. Впервые международное сообщество пришло к согласию в отношении значения этого права в его полном объеме.

Руководящие принципы сокращают разрыв между правовым признанием и эффективной реализацией этого права, предоставляя согласованный набор программных рекомендаций для правительств, групп гражданского общества и других партнеров.

19 руководящих принципов охватывают политику в области экономического развития; правовые и институциональные вопросы; сельскохозяйственную и продовольственную политику; питание, продовольственную безопасность и защиту интересов потребителя; образование и повышение информированности; системы социальной безопасности; чрезвычайные ситуации; и международное сотрудничество. Они представляют собой солидную основу для комплексной национальной политики в области продовольственной безопасности.

Поворотный момент



Д-р Хосуэ де Кастро, Бразилия, председатель Совета ФАО в период с 1951 по 1955 гг., выступление на XII сессии Конференции ФАО в Риме, ноябрь 1963 г.

«Голод – это исключение из общества», – писал известный бразильский врач и активный участник борьбы с голодом Хосуэ де Кастро. «Исключение из сфер деятельности, связанных с землей, рабочими местами, заработной платой, доходами, жизнью общества и правами и обязанностями граждан. Если человек доходит до такого положения, когда ему нечего есть, то это означает, что во всем остальном ему было отказано. Это – современная форма изгнания. Это – смерть при жизни».

Этими словами д-р Кастро передал в общих чертах отчаяние, которое охватывает каждого из 854 миллионов голодающих людей в мире. Каждый из них – это человек,

который не смог реализовать свое право на достаточное питание и право на свободу от голода. Мир может обеспечить достаточное и здоровое питание для всех. За два прошедших десятилетия государства все в большей степени признают свои обязательства и принимают меры по реализации этого права человека.

Всемирный день продовольствия предоставляет благоприятную возможность на местном, национальном и международном уровнях для развития диалога и укрепления солидарности в отношении реализации основополагающего права человека на питание.

Успех Бразилии: роль правительства и гражданского общества



Бразилия служит хорошим примером страны, которая предпринимает комплексные меры по реализации права на питание.

С 80-х годов, когда массовое движение групп гражданского общества способствовало восстановлению демократии в стране, бразильцы продолжают оказывать давление на правительство в целях реализации прав человека. Мероприятия в поддержку осуществления права на питание начались с проведения в 1986 году первой Национальной конференции по проблемам продовольствия и питания, которая явилась частью процесса разработки новой конституции.

А темпы проведения этих мероприятий ускорились в связи с избранием в 2003 году Луиса Инасио Лула да Силва Президентом страны. Он инициировал реализацию программы «Фоме Zero» (Нулевой голод), которая включает осуществление 31 мероприятия и программы в ряде министерств, направленных на обеспечение доступа к продовольствию, увеличение доходов семей и содействие развитию семейных ферм. По состоянию на 2005 год, бюджет этой программы составлял 6 миллиардов долларов США. Одним из ключевых компонентов программы

«Нулевой голод» является «болса фамилия» (семейное пособие), ежемесячное денежное пособие, которым в настоящее время пользуются 12 миллионов бедных семей. В рамках программы школьного питания 37 миллионов детей обеспечиваются горячими обедами.

К другим компонентам относятся непосредственно подотчетный Президенту страны Национальный совет по вопросам продовольствия и питания, который подготавливает рекомендации в отношении мер и руководящих принципов по реализации права на питание; система наблюдения, которая отслеживает случаи голода и недоедания; комиссия, которая осуществляет мониторинг нарушений права на питание; и Департамент по вопросам общественного служения, который является независимым от всех трех ветвей власти и обладает полномочиями предлагать принятие юридически обязательных актов в целях устранения нарушений прав человека. В 2006 году был принят Федеральный закон об обеспеченности продовольствием и питанием, создающий национальную систему продовольствия и питания в целях обеспечения реализации права на питание.

Организация «Гражданское действие», сеть, которая занимается проблемами голода, бедности и социальной изоляции, создала более 7 000 местных комитетов,

работающих над осуществлением проектов по широкому кругу вопросов: от разведения огородов в городских районах до оказания поддержки проведению аграрной реформы. Более 1 000 групп гражданского общества подготовили отчеты для 30-й сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в 2003 году.

Сочетание последовательно проводимой государственной политики с неослабевающими усилиями групп гражданского общества обеспечивают широкое признание легитимности права на питание в Бразилии.



Фотографии (сверху вниз, слева направо): ©ФАО/Giulio Napolitano; ©ФАО/Pius Utomi Ekpei; ©ФАО/Ivo Balderi; ©Raghu Rai/Magnum Photos для ФАО; ©ФАО/Giulio Napolitano; ©ФАО/Giuseppe Bizzarri; ©ФАО/Giulio Napolitano; ©Фотографии ФАО; ©ФАО/Pius Utomi Ekpei; ©ФАО/Prakash Singh; ©ФАО/Giuseppe Bizzarri; ©ФАО/Giuseppe Bizzarri.

Дополнительная информация:

Отдел всемирного дня продовольствия и специальных инициатив

Телефоны: +39-06-570-55361 / +39-06-570-52917

Факс: +39-06-570-53210 / +39-06-570-55249

world-food-day@fao.org / telefood@fao.org



**Продовольственная и сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций (ФАО)**

Viale delle Terme di Caracalla
00153 Рим, Италия

www.fao.org