



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
12 January 2014  
Russian  
Original: English

### Совет по правам человека

Двадцать восьмая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

### **Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Хиляль Эльвер\***

#### **Доступ к правосудию и право на питание: путь вперед**

#### *Резюме*

В настоящем докладе, представленном Совету по правам человека в соответствии с его резолюцией 22/9, Специальный докладчик по вопросу о праве на питание исследует препятствия, с которыми сталкиваются лица, ищущие правовой защиты в связи с нарушениями права на питание, путем анализа существующей международно-правовой базы и выявления примеров передовой практики для поощрения государств к созданию средств судебной защиты в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Кроме того, в докладе рассматривается ряд вопросов, касающихся экстерриториальных обязательств в отношении права на питание.

\* Представлен с опозданием.

GE.15-00306 (R) 100215 100215



\* 1 5 0 0 3 0 6 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1	3
II. Международно-правовая база .....	2–13	3
A. Обзор .....	2–5	3
B. Новая эра: принятие Факультативного протокола и доступ к правосудию. ....	6–13	4
III. Недавние рамочные законы, судебная практика и возможность защиты права на питание в судебном порядке .....	14–25	6
A. Латинская Америка .....	17–20	7
B. Азия .....	21–22	8
C. Африка .....	23–24	9
D. Европа .....	25	10
IV. Препятствия для судебной защиты и право на питание .....	26–37	10
A. Сопротивление ряда государств и отсутствие политической воли ..	27–29	10
B. Недостаточная осведомленность и препятствия для правообладателей .....	30–33	11
C. Институциональные и структурные препятствия .....	34–37	12
V. Экстерриториальные обязательства .....	38–70	13
A. Глобализация экономики и право на питание .....	38–40	13
B. Экстерриториальные обязательства государств .....	41–47	15
C. Подотчетность транснациональных корпораций .....	48–70	17
VI. Выводы и рекомендации .....	71–72	24

## I. Введение

1. В своем первом ежегодном докладе, представленном Совету по правам человека в соответствии с его резолюцией 22/9, Специальный докладчик по вопросу о праве на питание исследует препятствия, с которыми сталкиваются лица, ищущие правовой защиты в связи с нарушениями права на питание, путем анализа существующей международно-правовой базы и выявления примеров передовой практики для поощрения государств к созданию средств судебной защиты в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Кроме того, в докладе будет рассмотрен вопрос об экстерриториальном осуществлении обязательств в отношении права на питание. В основу настоящего доклада заложены результаты работы предшественников Специального докладчика в этой области<sup>1</sup>.

## II. Международно-правовая база

### A. Обзор

2. Право на питание было признано в статье 25 Всеобщей декларации прав человека. С тех пор оно получило признание в ряде международных документов; при этом наиболее значимым международным договором о праве на питание является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт). Этот пакт (к настоящему времени его ратифицировали 162 государства) сыграл жизненно важную роль в разработке и развитии нормативной базы по праву на питание. В нем право на питание сформулировано как отдельное основное право на свободу от голода и на устойчивый доступ к продуктам питания (статья 11). В Пакте сформулированы возлагаемые на все государства-участники конкретные обязательства по принятию мер для постепенного обеспечения полной реализации права на питание.

3. На волне подъема, обеспеченного благодаря проведению в 1996 году Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия<sup>2</sup>, в ходе которого была подчеркнута необходимость далее "прояснить содержание права на достаточное питание и основного права каждого человека на свободу от голода"<sup>3</sup>, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял в 1999 году замечание общего порядка № 12 о праве на достаточное питание (далее – замечание общего порядка № 12), в котором он проясняет последствия трех уровней обязательств государств, включая обязательства уважать, защищать и осуществлять (пункты 14 и 15).

4. Наряду с юридически обязательными договорами право на питание было предусмотрено также в различных международных стандартах, наиболее значимым из которых являются Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте

<sup>1</sup> См. справочную информацию в докладах бывших специальных докладчиков Жана Зиглера (E/CN.4/2002/58) и Оливье де Шуттера (A/68/288).

<sup>2</sup> См. Римскую декларацию и всемирной продовольственной безопасности.

<sup>3</sup> План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года, цель 7.4.

национальной продовольственной безопасности (Руководящие принципы о праве на питание). Эти руководящие принципы были разработаны в качестве практического инструмента для государств с целью оказания им помощи в выполнении своих обязательств на национальном уровне в соответствии со статьей 11 Пакта. В 2014 году отмечалось десятилетие принятия этих руководящих принципов, что дало возможность оценить степень их воздействия на процесс реализации права на питание внутри государств. В настоящем докладе будет приведен ряд примеров передовой практики в этой области.

5. Хотя в некоторых критических замечаниях утверждается, что добровольный характер Руководящих принципов о праве на питание снижает их эффективность, государства – члены Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) приняли их путем консенсуса. Поэтому государства не могут утверждать, что они не знакомы с упомянутыми руководящими принципами, или отказаться от их соблюдения. С течением лет на многочисленных официальных форумах правительства неоднократно подтверждали свою приверженность этим руководящим принципам и высказывались в их поддержку.

## **В. Новая эра: принятие Факультативного протокола и доступ к правосудию**

6. В международном праве уже давно утвержден взаимозависимый и неделимый характер экономических, социальных и культурных прав и гражданских и политических прав, хотя на практике экономические, социальные и культурные права обычно отодвигались на второй план по сравнению с гражданскими и политическими правами, которым уделялось основное внимание, особенно в области осуществления. И если в Международном пакте о гражданских и политических правах предусмотрено непосредственное положение, согласно которому государства обязуются "развивать возможности судебной защиты" (пункт 3 b) статьи 2), то в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах такого конкретного положения не предусмотрено. При этом следует отметить, что, как пояснил Комитет, обязательство по пункту 1 статьи 2 Пакта "обеспечить... всеми надлежащими способами" включает и положение о предоставлении средств судебной защиты<sup>4</sup>.

7. Нежелание ряда государств признавать возможность защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке активно способствовало распространению необоснованных заблуждений в связи с этими правами. Страны, выступающие против возможности их судебной защиты, утверждают, что такое понятие может привести к ущемлению государственного суверенитета<sup>5</sup>, поскольку судам неуместно выносить решения, касающиеся социально-экономической политики. Существует и мнение о том, что социальные и экономические права преследуют политические цели и что они сформулированы слишком расплывчато, чтобы их можно было отстаивать в суде<sup>6</sup>. К числу других причин сопротивления со стороны некоторых государств относились утверждение о том, что эти права являются ресурсозависимыми и не могут быть удовле-

<sup>4</sup> Замечание общего порядка № 3 о природе обязательств государств-участников, пункт 5.

<sup>5</sup> George Kent, *Freedom from Want: The Human Right to Adequate Food* (Georgetown University Press, Washington, D.C., 2008).

<sup>6</sup> International NGO Coalition for an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, "Celebration of the Entry into Force of the OP-ICESCR", 2013.

творены при нехватке капитала, а также идея, согласно которой эти права налагают на государства только позитивные обязательства, а гражданские и политические права влекут за собой негативные обязательства.

8. Спор вокруг возможности судебной защиты этих прав продолжает вызывать противоречия на международном уровне. Тем не менее, несмотря на активное противодействие ряда государств, в 2008 году, наконец, был принят Факультативный протокол к Пакту, устанавливающий процедуру подачи индивидуальных жалоб. Его последующее вступление в силу, состоявшееся в мае 2013 года, было воспринято как, "вероятно, одно из наиболее важных событий, произошедших в области защиты прав человека на уровне Организации Объединенных Наций в рамках одного поколения"<sup>7</sup>.

9. Факультативный протокол призван скорее дополнить, нежели заменить национальные правовые системы, и его не следует рассматривать как главное средство обеспечения правосудия. Этот протокол дает отдельным лицам или группам лиц, находящимся под юрисдикцией того или иного государства-участника, право представлять сообщения о предполагаемых нарушениях какого-либо экономического, социального или культурного права Комитету по экономическим, социальным и культурным правам (статья 2)<sup>8</sup>.

10. В статье 2 Факультативного протокола предусмотрено требование о том, что авторы сообщений должны находиться под юрисдикцией государства-участника и что как Пакт, так и Факультативный протокол должны быть ратифицированы этим государством-участником. Поскольку в Пакте нет никаких указаний об ограничении территориальной юрисдикции, то потребуются выяснить, являются ли случаи, подлежащие рассмотрению согласно Факультативному протоколу, сосредоточенными главным образом на аспекте территориальной связи<sup>9</sup>.

11. Теперь жертвы нарушений располагают средством эффективного обжалования в рамках международного механизма, если они исчерпали все средства правовой защиты в своих странах или если при рассмотрении их жалоб по внутренним процедурам допущена чрезмерная задержка. Факультативный протокол также предусматривает временные меры защиты жертв, принимаемые в исключительных обстоятельствах с целью избежать причинения жертвам неоправданного ущерба (статья 5).

12. Кроме того, Факультативный протокол предусматривает для государств возможность сделать заявление о признании компетенции Комитета по экономическим, социальным и культурным правам рассматривать межгосударственные сообщения в случаях, когда одно государство-участник считает, что другое государство-участник не выполнило своих обязательств по Пакту. С другой стороны, Комитет может прибегнуть к процедуре расследования, чтобы рассмотреть утверждения из надежных источников, указывающие на совершение серьезных или систематических нарушений тем или иным государством-участником какого-либо из прав, предусмотренных Пактом<sup>10</sup>. Хотя Пакт не

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Разработка процедуры представления сообщений, охватывающая все экономические, социальные и культурные права, представляет собой новаторский подход к обеспечению средств правовой защиты для жертв нарушений.

<sup>9</sup> Riedel, Giacca and Golay (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Oxford University Press, 2014), p. 30.

<sup>10</sup> International NGO Coalition for OP-ICESCR, "A toolkit for action (Booklet 3), Why should States ratify the Optional Protocol on Economic, Social and Cultural Rights?", p. 1.

предусматривает механизма для обеспечения выполнения решений, выводы и решения Комитета могут способствовать повышению осведомленности и более углубленному рассмотрению конкретных нарушений на международном уровне. В качестве средства, позволяющего выявлять случаи невыполнения государствами решений по Пакту, может использоваться механизм международного коллегиального обзора, такой, как универсальный периодический обзор<sup>11</sup>.

13. Как отмечено выше, если ранее право на питание считалось спорным "позитивным" правом, то в последние годы в глобальном толковании концепции права на питание наблюдались подвижки: в судебной практике и теоретических трудах все шире стало отражаться утверждение, согласно которому право на питание может отстаиваться в судебном порядке<sup>12</sup>. С ратификацией Пакта право на питание будет популяризироваться, особенно когда НПО и частные лица начнут пользоваться различными средствами правовой защиты. В настоящее время право на питание является правом, которое можно истребовать на законном основании. Процедуры подачи жалоб напоминают правительствам об их обязательствах уважать, защищать и осуществлять право на достаточное питание. Факультативный протокол станет весомым инструментом по обеспечению осуществления права на питание на международном и национальном уровнях.

### **III. Недавние рамочные законы, судебная практика и возможность защиты права на питание в судебном порядке**

14. Руководящие принципы о праве на питание в значительной мере способствовали популяризации и признанию права на доступ к адекватному продовольствию и питанию в качестве права человека. В то же время они служили инструментом повышения значимости признания права на питание в национальных юридических системах. В руководящем принципе 7, в частности, государствам предлагается провести обзор конституционных или законодательных положений для содействия постепенному осуществлению права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Кроме того, государствам рекомендуется предусмотреть "административные, квазисудебные и судебные механизмы для предоставления адекватных, эффективных и быстрых средств защиты, которые были бы доступны прежде всего лицам из уязвимых групп".

15. Конституционные положения и рамочные законы могут стать эффективным средством содействия постепенному осуществлению права на питание на национальном уровне. Принятие отраслевого законодательства позволит государствам уделять соответствующее внимание тем секторам, которые существенно влияют на различные факторы продовольственной безопасности.

16. В последние годы наблюдался активный рост числа государств, в которых были приняты положения, содержащие непосредственное признание права на питание или на свободу от голода<sup>13</sup>. В следующем разделе будет дан обзор ряда

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Jose Luis Vivero Pol, "Hunger for Justice in Latin America: the justiciability of social rights in hungry democracies" (2011).

<sup>13</sup> Полный список см. в FAO, *Legal developments in the progressive realization of the right to food* (2014), <http://www.fao.org/3/a-i3892e.pdf>, или в "FAOLEX" – электронной базе

недавних примеров из прецедентного права, касающихся судебной защиты права на питание на национальном и международном уровнях.

## А. Латинская Америка

17. Латинская Америка зарекомендовала себя как регион мира, добившийся наибольшего прогресса в сфере развития законодательной базы о праве на питание. Более чем в восьми странах этого региона действуют отдельные законы, направленные на поощрение и защиту права на питание, а в национальных собраниях находится на рассмотрении ряд законопроектов<sup>14</sup>; кроме того, право на достаточное питание упомянуто или непосредственно признано в конституциях ряда стран, включая Бразилию, Гаити, Гватемалу, Колумбию, Кубу, Никарагуа, Парагвай и Эквадор<sup>15</sup>. В одних случаях в конституционных положениях прямо предусмотрены право на питание и его применимость ко всему населению<sup>16</sup>, а в других это право распространяется только на определенные группы<sup>17</sup>, хотя подписавшие Пакт государства утверждают, что оно осуществляется напрямую через их конституции. Далее приводятся примеры случаев, когда право на питание использовалось как юридический аргумент для защиты социальных прав.

18. В одном из решений, вынесенных в 2013 году<sup>18</sup>, конституционная палата Верховного суда Сальвадора приняла к рассмотрению жалобу в рамках хабеас корпус, поданную на руководство пенитенциарного учреждения заявителем, который содержался под стражей и был болен диабетом и гипертонией. Заявитель утверждал, что неспособность администрации обеспечить ему достаточное питание и соответствующую диету является нарушением его права на здоровье и физическую неприкосновенность. И хотя жалоба была отклонена ввиду отсутствия обосновывающей ее медицинской документации, данное дело свидетельствует о готовности суда рассматривать вопросы защиты экономических, социальных и культурных прав по процедурам хабеас корпус. Решение, вынесенное по этому делу, является знаковым по двум обстоятельствам: во-первых, оно демонстрирует взаимосвязанность и неделимость всех прав человека, а во-вторых — даже если подтверждающая медицинская документация недостаточна, суд проводит связь между лицами, страдающими диабетом, и их потребностью в адекватной и здоровой пище, что создает важный прецедент для будущих дел.

19. В постановлениях Конституционного суда Колумбии отражена судебная защита земельных угодий как источника жизнеобеспечения. Одно значимое дело такого рода связано с общиной Лас-Павас, члены которой в 1997 году поселились на незанятых землях и начали заниматься фермерством для удовлетворения собственных потребностей в питании. С течением лет община неоднократно подвергалась разным формам запугивания и преследования, включая

---

данных о национальном законодательстве по продовольствию и сельскому хозяйству (см. веб-сайт <http://faolex.fao.org>).

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Бразилия, Гаити, Гайана, Гватемала, Никарагуа, Панама, Суринам и Эквадор.

<sup>17</sup> Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай и Эквадор.

<sup>18</sup> *José Alberto Preza Hernández v. Director General de Centros Penales y la Directora de la Penitenciaría Central “La Esperanza”*, Constitutional Chamber of the Supreme Court of El Salvador, decision HC 12-2012 (2012).

нападения военизированных групп и уничтожение посевов и продуктов питания. В 2009 году по ходатайству двух частных компаний, заявивших права собственности на эти земли, было вынесено официальное распоряжение о выселении. В 2011 году Конституционный суд Колумбии вынес постановление, в котором указал, что действия по обеспечению выселения семей общины Лас-Павас являются незаконными и нарушают, в частности, право на достойное существование<sup>19</sup>.

20. В 2013 году коалиция НПО "Гватемала син хамбре" начала стратегически важную судебную тяжбу, требуя соблюдения права на питание в отношении детей, страдающих хроническим недоеданием и живущих в крайней нищете. В апреле 2013 года судом по делам несовершеннолетних округа Сакапа были вынесены постановления, в которых суд, опираясь на представленные факты, указал на нарушения права на жизнь, права на жилище и права на достаточный жизненный уровень. Непосредственно в части права на питание суд сослался в своих доводах на статью 51 Конституции, которая защищает право на питание для детей, а также на статью 11 Пакта и статью 25 Всеобщей декларации прав человека. В обоснование права на питание и связанных с ним обязательств суд сослался на замечание общего порядка № 12<sup>20</sup>.

## В. Азия

21. Практика Конституционного суда Индии свидетельствует о том, что судебная защита экономических, социальных и культурных прав основывается на "праве на жизнь". Это конституционное право имело решающее значение при рассмотрении дела *Народный союз гражданских свобод (НСГС) против Индийского союза*. В середине 2001 года реализация государственных программ по обеспечению продовольствием и занятостью неимущих групп населения в штате Раджастан, пораженном бедностью и засухой, не принесла результатов. НСГС обратился в Верховный суд Индии с иском к правительству, требуя обязать его принять чрезвычайные меры для борьбы с голодом. Рассмотрев представленные материалы, Верховный суд указал, что право на питание закреплено в виде права на жизнеобеспечение в статье 47 Конституции, согласно которой государство обязано принимать меры по улучшению положения в сфере питания населения. Начиная с 2001 года суд вынес ряд постановлений, обязывающих правительства индийских штатов осуществлять программы распределения продуктов питания среди самых обездоленных групп населения. Это постановление суда имело важнейшее значение для прав на питание в Индии<sup>21</sup>: оно служит примером мощной роли судебных органов в стимулировании законодательного корпуса к разработке правозащитного законодательства.

22. Индия занимала ведущие позиции не только на региональном, но и на мировом уровне в сфере развития судебной практики, касающейся экономических, социальных и культурных прав. Конституция страны обеспечивает прочную юридическую основу для защиты и поощрения прав человека; ее статья 47 гласит: "К числу первоочередных обязанностей государства относится повышение уровня питания и уровня жизни населения и улучшение системы государственного здравоохранения". Кроме того, недавно Индия присоединилась к

<sup>19</sup> Более подробную информацию о деле "Лас-Павас" см. на веб-сайте [www.fian.org/what-we-do/case-work/colombia-las-pavas/](http://www.fian.org/what-we-do/case-work/colombia-las-pavas/).

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Christophe Golay, *The Right to Food and Access to Justice: examples at the national, regional and international levels* (FAO, 2009), p. 57.



группе стран, в которых действует юридическое обязательство по обеспечению распределения субсидируемого продовольственного зерна среди населения. После исторического принятия в сентябре 2013 года Закона о национальной продовольственной безопасности Индия приняла обязательство о выделении крупных ассигнований на субсидирование продовольственных сортов зерновых примерно для двух третей населения страны<sup>22</sup>. Закон о национальной продовольственной безопасности станет крупнейшей в мире программой обеспечения продовольственной безопасности; он направлен на сокращение масштабов нищеты и повышение уровня безопасности в продовольственной сфере. Кроме того, он способствует расширению гендерных прав и социальной интеграции женщин и предусматривает положение о механизмах социального мониторинга и подачи жалоб. Хотя этот закон был подвергнут критике, в частности из-за того, что в нем не рассмотрен аспект питания, а на публичное распределение поставлен чрезмерный акцент<sup>23</sup> без устранения глубинных причин нищеты и голода, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает предпринимаемые Индией усилия по борьбе с хроническим недоеданием и призывает Индию сотрудничать с различными заинтересованными сторонами в деле устранения любых вероятных пробелов, которые способны помешать максимально эффективному внедрению этого новаторского подхода.

## С. Африка

23. Приведенные далее примеры свидетельствуют о позитивной роли, которую играют региональные правозащитные механизмы. В деле *Центр по развитию прав меньшинств (Кения) и Международная группа по правам меньшинств от имени Совета по благосостоянию народности эндоройс против Кении* представители этой народности, которая изначально являлась коренной скотоводческой общиной, были перемещены со своих земель правительством Кении, принявшим решение создать на них заповедник дикой природы. По мнению Африканской комиссии, Кения нарушила статьи 8, 14, 17, 21 и 22 Африканской хартии. Комиссия отметила, что вследствие переселения эта община оказалась "перемещенной на полузасушливые земли", которые непригодны для выпаса скота. Заниматься скотоводством – основным источником жизнеобеспечения общины эндоройс – из-за утраты угодий стало невозможно, и выживание общины оказалось под угрозой<sup>24</sup>.

24. В деле *СЕРАК против Нигерии* Африканская комиссия сочла, что обращение Нигерии с коренной общиной огони является нарушением права на питание, подразумеваемого в Африканской хартии. НПО, занимавшиеся подачей жалобы, в своем заявлении Африканской комиссии указали, что "правительство Нигерии... различными способами разрушило или поставило под угрозу источники питания общины огони. Правительство... участвовало в безответственном ведении нефтяных разработок, приведших к загрязнению значительной части земельных и водных ресурсов, от которых зависят сельское хозяйство и рыбный промысел огони. В ходе рейдов по деревням сотрудники органов безопасности Нигерии уничтожали посеы и домашний скот. Они создали обстановку террора и отсутствия безопасности, которая... сделала невозможным возвращение многих членов общины огони к своим полям и стадам. Уничтожение сельскохозяй-

<sup>22</sup> FIAN India, "The National Food Security Act: A long road towards the realization of the right to food", *Right to Food Journal*, vol. 8, No. 1 (2013).

<sup>23</sup> Ibid., p. 9.

<sup>24</sup> См. FAO, *Legal developments in the progressive realization of the right to food* (2014).

ственных угодий, рек, посевов и скота стало причиной недоедания и голода для ряда общин огони"<sup>25</sup>.

## D. Европа

25. Хотя в целом европейские страны проявляли больше нежелания признавать возможность судебной защиты экономических, социальных и культурных прав, их судебными органами был рассмотрен ряд значимых дел. Например, в 2012 году в своем постановлении 1 BvL 10/10 Федеральный конституционный суд Германии рассмотрел вопрос о том, являются ли совместимыми с Конституцией денежные выплаты просителям убежища, предусмотренные Законом о пособиях для просителей убежища. Сославшись на вынесенные ранее решения, суд вновь указал, что государство обязано обеспечивать "достойный прожиточный минимум", определенный как "гарантия комплекса основных прав", который включает доступ нуждающихся лиц к пище, одежде, предметам быта, жилищу, теплу, гигиене и социальной помощи. Пособия, предоставляемые просителям убежища согласно упомянутому закону, были признаны недостаточными для гарантирования достойного прожиточного минимума. Кроме того, суд вновь заявил, что размеры пособий должны рассчитываться исходя из "реальных и фактических потребностей" и, следовательно, оцениваться реалистично. Суд отметил, что пособия, назначаемые на основании Закона о пособиях для просителей убежища, не повышались с 1993 года, хотя стоимость жизни в Германии с тех пор выросла на 30%. В результате некоторые положения Закона были признаны неконституционными. Суд постановил ввести в действие новое законодательство, которое обеспечивало бы достойный минимальный уровень жизни, и установил переходную схему индексации денежных пособий в промежуточный период<sup>26</sup>.

## IV. Препятствия для судебной защиты и право на питание

26. Хотя за период после принятия Руководящих принципов по праву на питание (см. A/68/288) многие страны мира добились значительного прогресса в законодательной и судебной сферах, число дел, при рассмотрении которых национальные суды фактически выносили решения по нормативным положениям о праве на питание, является крайне незначительным<sup>27</sup>. Единственный способ достижения полного осуществления права на достаточное продовольствие и питание состоит в том, чтобы обеспечить защиту прав жертв. Следовательно, нельзя допускать наложения ограничений на возможности их судебной защиты. В этом разделе будет обращено внимание на ряд препятствий, которые по-прежнему затрудняют прогресс в данной области.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Более подробную информацию по этому делу см. на веб-сайте [www.escr-net.org/node/364979](http://www.escr-net.org/node/364979).

<sup>27</sup> Vivero Pol, "Hunger for Justice in Latin America", p. 14.

## **А. Сопротивление ряда государств и отсутствие политической воли**

27. Правозащитный подход к сфере продовольственной безопасности имеет первоочередное значение для обеспечения основного права на свободу от голода: государства обязаны всеми имеющимися в их распоряжении средствами гарантировать каждому человеку доступ в любое время к достаточному, безопасному и калорийному питанию для ведения здорового образа жизни. Однако, хотя право на питание было закреплено в международном праве, многие государства по-прежнему не спешат признавать и конституционно закреплять его в качестве основного права с возможностью его отстаивания в судебном порядке<sup>28</sup>.

28. Хотя ратификация Факультативного протокола к Пакту явилась важным событием с точки зрения обеспечения правосудия в интересах жертв нарушений экономических, социальных и культурных прав, на сегодняшний день его участниками стали лишь 15 государств по сравнению со 115 государствами — участниками Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах<sup>29</sup>. Один лишь этот факт уже свидетельствует о том, что многим государствам не удалось развить в рамках своей судебной системы культуру признания прав на практике или заложить необходимую правовую основу для обеспечения того, чтобы закрепленные в Пакте права, в том числе право на питание, можно было защищать в судебном порядке. В ряде стран международные конвенции о правах человека не считаются официальными источниками права, и даже когда они инкорпорированы во внутреннее законодательство, положения об этих правах могут не предусматривать уголовное наказание или денежную компенсацию, а, скорее, выражать лишь моральное убеждение, не имеющее юридической силы<sup>30</sup>. В некоторых государствах, даже когда защищаемые в судебном порядке права закреплены в Конституции, их актуальность признается весьма неохотно. Определенное нежелание проявляется и на региональном уровне: многие европейские государства не признают непосредственную применимость Пакта во внутреннем законодательстве<sup>31</sup>. В Африке Африканская комиссия по правам человека и народов не предоставляет какой-либо возможности для подачи жалобы на нарушения права на питание.

29. Подотчетность на международном, региональном и национальном уровнях имеет важнейшее значение для обеспечения осуществления права на питание и связанных с ним обязательств. На национальном уровне необходимо ввести конституционные принципы и рамочные законы в качестве средства обеспечения надлежащей институциональной структуры для постепенной реализации права на питание. Однако в некоторых случаях, даже когда государствами были приняты необходимые меры по разработке рамочных законов и политики в области поощрения права на питание, отсутствие политической воли не позволяло добиться имплементации и практического применения этих законов<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Civil Society Synthesis Report, *10 Years of the Right to Adequate Food Guidelines* (2014).

<sup>29</sup> По состоянию на июнь 2014 года.

<sup>30</sup> Vivero Pol, "Hunger for Justice in Latin America".

<sup>31</sup> Civil Society Synthesis Report, *10 Years*.

<sup>32</sup> Civil Society Synthesis Report, *10 Years*, p. 31.

## **В. Недостаточная осведомленность и препятствия для правообладателей**

30. Недостаточная осведомленность о юридических правах и возможностях, равно как и об обязательствах и обязанностях государств защищать эти права, является одним из основных препятствий для обеспечения пользования всем комплексом прав, включая экономические, социальные и культурные права. Во многих странах крайне не хватает общих знаний и понимания системы судебных и арбитражных механизмов как средства осуществления основных прав.

31. Важнейшее значение для обеспечения судебной защиты имеет доступ к публичной информации о принятии новых законов или поправок к действующему законодательству. Государства обязаны принимать меры по обеспечению наличия и доступности такой информации для каждого человека без какой-либо дискриминации. Особые усилия следует направлять на распространение информации в удобном для пользователей формате, учитывая при этом особые потребности инвалидов и лиц с низким уровнем грамотности. Нельзя допускать затруднений в доступе к информации со стороны групп мигрантов и меньшинств из-за языкового барьера; информационные материалы необходимо соответствующим образом адаптировать. Наряду с этим нужно устранять материально-технические и финансовые препятствия, принимая во внимание те трудности, с которыми сталкиваются жители отдаленных сельских районов и лица, живущие в нищете.

32. Среди правообладателей необходимо повышать уровень осведомленности о праве на питание и о связанных с ним обязательствах. Крайне важно, чтобы адвокаты проходили профессиональную подготовку, позволяющую им эффективно и аргументированно отстаивать право на достаточное питание, а судьи должны приобретать знания для осмысления и надлежащего учета такой аргументации. Реальный доступ к правовым институтам способствует вовлечению социально отчужденных групп населения в процесс развития и открывает перед гражданами механизм эффективной подачи жалоб на правительство в связи с его неспособностью постепенно обеспечивать экономические, социальные и культурные права.

33. Женщины чаще других сталкиваются со значительными препятствиями при доступе к правосудию в силу их подчиненного положения во многих обществах, а также из-за недостатка информации и знаний о своих правах и способах требования защиты этих прав. Так, жительницы сельской местности зачастую не знакомы со своими законными правами. Во многих сельских районах социально-культурные нормы таковы, что женщины опасаются возмездия или остракизма в случае, если они потребуют права собственности на землю или защиты от насилия. Поэтому наблюдается тенденция к тому, что женщины чаще мужчин оказываются лишенными доступа к правосудию; при этом вероятность полного отказа женщинам в правосудии также велика<sup>33</sup>.

## **С. Институциональные и структурные препятствия**

34. Помимо недостаточной осведомленности о своих правах, жертвы нарушений сталкиваются со значительными институциональными и структурными препятствиями. Для многих из них, особенно для жителей сельских и отдален-

<sup>33</sup> FAO submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, "Rural Women and Access to Justice" (2013), p. 5.

ных районов и пригородных поселений, один лишь доступ к суду уже вызывает большие затруднения. Во многих странах нет муниципальных судов, и эпицентром юридических событий является только столица, что предполагает для лиц, живущих за ее пределами, материально-технические и финансовые затраты. В странах, где имеются муниципальные и субнациональные механизмы, доступ к ним нередко затруднен отсутствием открытой и специализированной правовой помощи, а также коррупцией среди судебных работников. В случаях, когда правообладатели в состоянии подать иск, суды общей юрисдикции, которые более доступны для семей, испытывающих трудности с продовольственным обеспечением<sup>34</sup>, оказываются неосведомленными об такой проблеме, поскольку не считают право на питание относящимся к другим правам граждан. Сложный и негибкий характер судебных систем также существенно сказывается на положении жертв, поскольку от заявителей зачастую требуется большой объем средств доказывания. К тому же отдельные суды могут являться противниками коллективных или общественно-полезных механизмов либо новаторских процедур собирания фактов или восстановления прав. В таких случаях жертвы не решаются обращаться с жалобами. Тем не менее в ряде стран для решения этой проблемы были введены общественно-полезные судебные процедуры, предусматривающие подачу индивидуальных и коллективных жалоб<sup>35</sup>.

35. Роль судей также оказывает существенное влияние на толкование экономических, социальных и культурных прав в ходе разбирательства. Во многих странах судьи зачастую работают за пределами городских районов; они мало знакомы с правом прав человека и поэтому менее склонны при вынесении решения опираться на международные стандарты. С другой стороны, на процесс принятия решения весьма заметно влияет зависимость судебных органов от государства в плане их легитимности и назначения судей, и исторические взаимоотношения между государством и судебной властью зачастую становятся фактором воздействия.

36. Обеспечение возможностей для судебной защиты права на питание затруднено еще и тем, что дела отдельных лиц нередко "застревают" в судебной системе из-за длительных, затратных и бюрократических процедур, тогда как в ряде случаев коллективным делам под влиянием политически мотивированных действий оказывается приоритетное внимание, и они становятся пищей для сенсационных материалов в средствах массовой информации. В результате многие дела остаются без внимания и дальнейшего рассмотрения.

37. У квазисудебных органов – таких, как омбудсмены, – есть потенциальные возможности для рассмотрения дел о нарушениях прав человека. Однако они чаще всего акцентируют внимание только на гражданских и политических правах, и лишь в редких случаях принимают необходимые меры для введения механизмов подачи жалоб в связи с экономическими, социальными и культурными правами. Отсутствие у пострадавших групп населения общей информации о том, что такой механизм подачи жалоб существует, также не способствует активизации их подачи. Тем не менее есть ряд примеров прогресса в этом направлении, таких, как Канцелярия омбудсмана в Эквадоре, которая по собственной инициативе создала отдел по экономическим, социальным и культурным правам, а прокуратура по делам о правах человека Гватемалы с 2007 года представляет доклады о праве на питание в соответствии с ее Законом о продовольственной и пищевой безопасности 2005 года.

<sup>34</sup> Vivero Pol, "Hunger for Justice in Latin America", p. 20.

<sup>35</sup> Ibid.

## V. Экстерриториальные обязательства

### A. Глобализация экономики и право на питание

38. Краеугольным камнем всех законодательных актов и стандартов в области прав человека являлся универсальный характер этих прав человека. И если достижению универсального принятия содержания прав уделялось большое внимание, то достижение универсальности в связи с содержанием обязанностей такого внимания не получило<sup>36</sup>. Глобализация экономики и рост участия корпоративных субъектов в государственных делах поставили под вопрос традиционное толкование территориальности прав человека. Мощное влияние транснациональных корпораций (ТНК)<sup>37</sup> и международных финансовых учреждений (МФУ) повлекло за собой заметные изменения в путях взаимодействия принципов территориальности с международными стандартами в области прав человека.

39. В агропищевом секторе примерно 10 корпораций осуществляют контроль и монополию над мировыми рынками семян и пестицидов, а также над предприятиями розничной торговли продуктами питания<sup>38</sup>. Помимо обладания финансовой мощью, ТНК существенно влияют на процессы законотворчества и проведение политики как на международном, так и на национальном уровнях<sup>39</sup>. Аналогичным образом, МФУ оказывают большое влияние на принятие решений национального уровня, касающихся политики в сферах продовольствия и сельского хозяйства. Многие развивающиеся страны в обмен на экономическую и финансовую помощь вынуждены заниматься реализацией проектов, ставящих под угрозу экономические, социальные и культурные права. В последние десятилетия прилагались активные усилия для изменения политического подхода, применявшегося МФУ, особенно Всемирным банком, в связи с поддержкой проектов в области развития, наносящих ущерб правам человека и окружающей среде. Наряду с этим двусторонние и региональные внешнеторговые соглашения способствовали приватизации, дерегулированию и росту добывающих отраслей во всем мире, что также существенно отразилось на продовольственной безопасности и здоровье. Глобализация высветила и усугубила социально-экономические диспропорции во всем мире, в результате чего глобальное социальное неравенство отражается не только на сфере межгосударственного правосудия, но и на обязательствах в области прав человека<sup>40</sup>. Из-за сомнительной деятельности корпораций государства нередко оказываются в шатком положении. Особо уязвимы развивающиеся страны, которые, пытаясь привлечь иностранных инвесторов, соглашаются на торговые правила, наносящие ущерб их

<sup>36</sup> Sigrun I. Skogly, "Right to adequate food: national implementation and extraterritorial obligations", in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 11 (2007), p. 341.

<sup>37</sup> См. Global Trends, *Corporate clout 2013: Time for responsible capitalism – Executive summary*. См. [www.globaltrends.com/knowledge-center/features/shapers-and-influencers/190-corporate-clout-2013-time-for-responsible-capitalism](http://www.globaltrends.com/knowledge-center/features/shapers-and-influencers/190-corporate-clout-2013-time-for-responsible-capitalism).

<sup>38</sup> См. [www.econexus.info/sites/econexus/files/Agropoly\\_Econexus\\_BerneDeclaration\\_wide-format.pdf](http://www.econexus.info/sites/econexus/files/Agropoly_Econexus_BerneDeclaration_wide-format.pdf).

<sup>39</sup> См. промежуточный доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, E/CN.4/2006/97; Jennifer Westaway, "Globalization, Transnational Corporations and Human Rights – A New Paradigm", *International Law Research*, Vol. 1, No. 1 (2012), p. 63 ff.

<sup>40</sup> Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms* (Cambridge, Polity Press, 2002).

сельскохозяйственной политике, и ради достижения краткосрочных политических и бюджетных преимуществ следуют экономическому курсу, ориентированному на рост.

40. Все более масштабным явлением, влекущим за собой разрушительные последствия, является миграция, которая вызвана процессом развития. Согласно оценкам, ежегодно под воздействием таких событий 15 млн. человек оказываются вынуждены переезжать и обустраиваться в новом месте<sup>41</sup>. Несмотря на ряд более поздних усилий по выявлению практики изъятия земель, глобальным институтам пока не удалось побороть практику и процессы, которые подрывают права на землю, препятствуют справедливому доступу и создают условия для крупно- и маломасштабных перемещений населения<sup>42</sup>. Расширение горнодобывающего сектора способствовало в ряде стран активному экономическому росту; при этом отмечалось резкое увеличение числа концессий на ведение горных и нефтяных разработок. Однако во многих государствах эта отрасль также послужила причиной социального конфликта, особенно в сельских районах, где горные разработки стали непосредственно конкурировать с маломасштабным сельским хозяйством. Особо уязвимыми являются коренные народы, поскольку их нередко вынуждают оставлять свои земли и источники жизнеобеспечения. Многие общины, не имея достаточной активности и возможностей для участия в принятии решений, затрагивающих их образ жизни, оказались в ситуации крайней нищеты и без доступа к достаточному продовольствию и питанию.

## **В. Экстерриториальные обязательства государств**

41. За последние годы охват обязательств государств в области прав человека постепенно расширялся и теперь включает обязанность осуществлять юрисдикцию в отношении деятельности, которая связана с одним государством, но оказывает воздействие в другом государстве. В принципе, корпорации могут также обязываться к отчетности за свою деятельность либо государствами, которые ответственны за регулирование, мониторинг и предупреждение нарушений прав человека, либо межгосударственными инструментами или добровольными кодексами поведения.

42. Хотя международное право прав человека предполагает согласие государства на установление какого-либо обязательства, в результате эволюции прав человека действие обязательств по международному праву было распространено непосредственно на негосударственных субъектов, включая частных лиц и предприятия.

### **1. Обязательство уважать**

43. Государствам следует принимать меры к тому, чтобы их политика и практика не приводили прямо или косвенно к нарушениям права на питание в отношении лиц, живущих в других странах, а также для их собственных граждан. Это обязательство представляет собой лишь расширение принципа "ненанесе-

<sup>41</sup> Penny Green, Kristian Lasslett and Angela Sherwood, "Enclosing the commons: predatory capital and forced eviction in Papua New Guinea and Burma" in *The Routledge Handbook on Migration and Crime* (Abingdon, Routledge, 2014).

<sup>42</sup> Lea Brilmayer and William J. Moon, "Regulating Land Grabs: Third Party States, Social Activism, and International Law", in *Rethinking Food Systems* (2014); Saturnino M. Borras Jr. and Jennifer Franco, "Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance", *ICAS Working Paper Series No. 001*.

ния ущерба" – международно-правового принципа государств. Экстерриториальные обязательства государств в связи с правом на питание упоминаются в замечании общего порядка № 12, где отмечается, что "продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления". Поэтому государствам следует воздерживаться от введения продовольственных эмбарго или от принятия аналогичных мер, ставящих под угрозу условия для производства продовольствия и водоснабжения, а также доступ к товарам и услугам, имеющим жизненно важное значение для обеспечения права на питание<sup>43</sup>. Аналогичным образом, МФУ следует также воздерживаться от принятия решений, способных привести к потенциальным нарушениям права на питание в других странах. МФУ как субъекты, объединяющие в своем составе несколько государств, должны нести ответственность за нарушения прав человека, совершенные другими государствами-членами, ратифицировавшими Пакт.

## 2. Обязательство защищать

44. Большинство дел об экстерриториальности связано с невыполнением принимающими государствами своего обязательства защищать в случаях, когда деятельность частных компаний воздействует на права человека. Хотя государства происхождения компаний, работающих за границей, обязаны четко заявить, что они ожидают от всех таких компаний соблюдения прав человека в рамках всех своих деловых операций, именно принимающие государства несут первоочередную ответственность за предупреждение нарушений прав человека, в том числе со стороны ТНК, действующих под их юрисдикцией. Однако в соглашениях между ТНК и принимающими государствами возможности этих государств по выполнению упомянутых обязательств зачастую ограничены. Более того, некоторые государства даже частично сдали свои позиции в этой сфере. Как показывает недавнее исследование<sup>44</sup>, в ряде юрисдикций были разработаны законы, которые фактически защищают предприятие от ответственности за нарушение прав человека и усложняют жертвам процедуру получения возмещения за ущерб. Иногда государства сами могут являться соучастниками в совершении нарушений. Тем не менее во многих случаях ТНК оказывают и позитивное влияние на развитие той или иной страны, и политическая значимость этого влияния может существенно сказываться на процедуре отправления правосудия<sup>45</sup>.

45. Применение внутреннего законодательства имеет ключевое значение для обеспечения привлечения ТНК к ответственности за границы. Действительно, страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) уже приняли в этой связи ряд добровольных обязательств, разработав кодекс поведения. Европейский союз также подготовил резолюцию для европейских корпораций, которые осуществляют свою деятельность в развивающихся странах. Тем не менее, согласно международному праву, государства обычно не несут ответственности за поведение негосударственных субъектов, если только

<sup>43</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка № 12, пункт 37, и № 15 (2002 год) о праве на воду, пункт 32. См. Ziegler et al., *The Fight For the Right to Food* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2011), p. 81.

<sup>44</sup> Gwynne Skinner, Robert McCorquodale and Olivier De Schutter, "The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business" (International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), CORE and the European Coalition for Corporate Justice (EECJ), 2013).

<sup>45</sup> Ibrahim Kanalan, "Horizontal effect of human rights in the era of transnational constellations: on the accountability of private actors for human rights violations", p. 19.



негосударственные субъекты не являются де-факто агентами соответствующего государства или если они не действуют "по указаниям либо под руководством или контролем этого государства при осуществлении такого [противоправного] поведения"<sup>46</sup>. На сегодняшний день в международной судебной практике нет прецедентов рассмотрения дел об ответственности государства происхождения за действия ТНК.

46. Некоторые государства не предпринимали активных шагов для обеспечения жертвам доступа к средствам судебной защиты от нарушений прав человека, совершенных экстерриториально в результате деятельности предприятий или их филиалов. Создавая такие препятствия или позволяя им сохраняться, государства не соблюдали свое обязательство защищать права человека путем обеспечения жертвам доступа к эффективному средству правовой защиты в рамках судебного разбирательства<sup>47</sup>.

### 3. Обязательство осуществлять

47. Помимо ответственности за деятельность ТНК, работающих за границей, правительства также обязаны предоставлять помощь и сотрудничество в обеспечении осуществления права на питание в более бедных странах<sup>48</sup>. Замечание общего порядка № 12 гласит, что развивающиеся государства, которые не располагают необходимыми ресурсами для полного осуществления права на питание, обязаны активно обращаться за международной помощью, а более богатые государства обязаны оказывать помощь (пункт 38). В Руководящих принципах по праву на питание рекомендуется, чтобы государства оказывали помощь в чрезвычайных ситуациях или в ситуациях масштабного голода.

## С. Подотчетность транснациональных корпораций

### 1. Меры в области толкования

48. Международные обязательства, обладающие экстерриториальным действием, изложены в целом ряде международных договоров<sup>49</sup>, где подчеркивается значение межгосударственного сотрудничества в деле обеспечения защиты прав человека. В то же время в международных документах по правам человека говорится о том, как именно негосударственные субъекты обязаны соблюдать стандарты в области прав человека. Например, в преамбуле Всеобщей декларации прав человека – равно как и в обязательных положениях универсальных и региональных документов по правам человека, – указаны обязанности частных субъектов, а в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (A/HRC/17/31), которые были одобрены советом по пра-

<sup>46</sup> Резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи. См. также Smita Narula, "The right to food: holding global actors accountable under international law", *Colombia Journal of Transnational Law*, No. 44 (2006), pp. 752–753.

<sup>47</sup> Тематические исследования по третьему основному элементу включают Германию, Канаду, Нидерланды, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Францию и Швейцарию.

<sup>48</sup> Замечания общего порядка № 12, пункты 36 и 37, и № 15, пункт 32. См. Ziegler et al., *The Fight for the Right to Food*.

<sup>49</sup> Устав Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56), Всеобщая декларация прав человека (статьи 22 и 28), Пакт (пункт 1 статьи 2, пункты 1 и 2 статьи 11), Конвенция о правах ребенка (статья 4 и пункт 4 статьи 24) и Конвенция о правах инвалидов (статья 32).

вам человека в его резолюции 17/4 в 2011 году, подробно рассмотрена ответственность предприятий за соблюдение прав человека.

49. Еще одним фактором в обоснование необходимости экстерриториальности является принцип недискриминации. Он представляет собой один из основных элементов права прав человека с логическим продолжением принципа универсальности. Если государства могут обращаться с лицами в других странах иначе, чем они могут обращаться с лицами на своей собственной территории, это является дискриминационной практикой, противоречащей принципам универсальности пользования правами<sup>50</sup>.

## 2. Судебная система

50. С применением экстерриториальных обязательств косвенно согласился Международный Суд, который в своем консультативном заключении относительно *правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории* указал, что, "хотя юрисдикция государств является прежде всего территориальной, она может иногда осуществляться за пределами национальной территории"<sup>51</sup>. На региональном уровне действие Американской конвенции о правах человека распространяется на лиц, "находящихся под юрисдикцией" государства-участника, а Межамериканская комиссия по правам человека указала, что применительно к Американской конвенции "юрисдикция представляет собой понятие, которое связано с властью и эффективным контролем, а не только с территориальными границами". Европейский суд по правам человека также указал, что "в порядке исключения из принципа территориальности юрисдикция Договаривающегося государства согласно статье 1 может распространяться на действия его органов власти, влекущие последствия за пределами его собственной территории"<sup>52</sup>.

51. Имеется целый ряд судебных дел, касающихся ТНК и нарушений права на питание на национальном уровне, однако во многих из этих случаев либо жалобы были поданы на основе деликтного или уголовного законодательства, а не законодательства о правах человека, либо вынесенные решения сосредоточены на причастности правительства, а не компании, к совершенным нарушениям. Одним из таких примеров является иск к Нигерии, поданный через Африканскую комиссию по правам человека<sup>53</sup>. Еще один пример – это жалоба, поступившая через Межамериканскую комиссию по правам человека от имени коренного народа гуарани, живущего в провинции Ориенте в Эквадоре, на деятельность по разработке нефтяных месторождений, осуществляемую правительством этой страны и компанией "Тексако"<sup>54</sup>.

52. Имеется большое число соответствующих решений, вынесенных национальными судами Бразилии, Индии, Намибии, Уганды и Южной Африки. Аналогичные примеры случаев, когда на основе деликтного законодательства ТНК были признаны виновными в соучастии в нарушениях прав человека за границей. В Соединенных Штатах Америки ТНК могут признаваться виновными в соучастии в нарушении прав человека за пределами Соединенных Штатов на основании Закона об иностранных деликтных исках. Однако в 2013 году Вер-

<sup>50</sup> Skogly, "Right to adequate food", pp. 341–342.

<sup>51</sup> *I.C.J. Reports 2004*, p. 136, para. 109.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *SERAC v. Nigeria*, para. 65 ff.

<sup>54</sup> См. J.E. Viñuales, "The 'dormant environment clause': assessing the impact of multilateral environmental agreements on foreign investment disputes?", p. 4.

ховный суд Соединенных Штатов в своем решении по делу *Киобел против "Роял Датч Петролеум"* создал одно из наиболее значительных препятствий для доступа к судебным средствам правовой защиты от нарушений, совершаемых в принимающем государстве<sup>55</sup>.

53. В странах Европейского союза понятие экстерриториальной юрисдикции не является столь проблемным, если предприятия домицилированы в Европейском союзе. Аналогичная ситуация наблюдается и в Швейцарии<sup>56</sup>. Препятствия существуют во всех юрисдикциях, несмотря на различия в законодательстве, в подходах судебных органов, механизмах защиты прав человека и юридических традициях. Эти препятствия преодолевались лишь в отдельных случаях, причем такой результат, как правило, достигался благодаря новаторским подходам адвокатов, терпению жертв и восприимчивости судей<sup>57</sup>.

54. Если деятельность ТНК подпадает под действие уголовного законодательства и дает основания для присуждения разумной компенсации, вопрос экстерриториальности может не возникнуть. Однако в случаях косвенных нарушений права на питание – например, при добровольном перемещении или при невозможности вести фермерское хозяйство из-за отсутствия доступа к необходимым ресурсам, таким, как вода – вследствие приватизации, или таким, как семена – в результате монополии ТНК, – вынесение судебных решений по делам о правах человека приобретает жизненно важный характер. Следовательно, такие средства правовой защиты должны обеспечивать присуждение компенсации и реституции в судебном порядке. Средства защиты, в настоящее время находящиеся в распоряжении лиц, чьи экономические, социальные и культурные права нарушены, являются несколько ограниченными. В этой связи крайне необходимо принять существенные меры по усовершенствованию законодательства для защиты от нарушений права на питание, совершаемых иностранными и национальными субъектами<sup>58</sup>.

### 3. Частные механизмы арбитража и урегулирования споров

55. В связи с деятельностью МФУ получили развитие частные механизмы урегулирования споров, в том числе введена должность омбудсмена по международным финансовым корпорациям, а также механизмы подачи жалоб, такие как Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) Всемирного банка и процедура обращения в координационные центры, предусмотренная Руководящими принципами ОЭСР для многонациональных предприятий<sup>59</sup>. Эти механизмы МЦУИС обеспечивают государствам и частным субъектам равные условия. С другой стороны, корпорации имеют возможность предъявлять иск правительствам.

56. В развивающихся странах все чаще применяются процедуры урегулирования споров, введенные частными компаниями. Например, из-за роста цен на воду и ухудшения ее качества после приватизации системы водоснабжения в боливийском городе Кочабамба начались протесты против деятельности компании "Агуас де Тунари", дочернего предприятия американской фирмы "Бех-

<sup>55</sup> Skinner, McCorquodale and De Schutter, "The Third Pillar", p. 5.

<sup>56</sup> Ibid., p. 6.

<sup>57</sup> Ibid., p. 5.

<sup>58</sup> Skogly, "Right to adequate food", p. 355.

<sup>59</sup> Malcolm Langford et al. (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (Cambridge University Press, 2013), p. 7.

тель"<sup>60</sup>. Правительство уступило давлению населения и отменило решение о приватизации, после чего компания обратилась в МЦУИС с иском к правительству. При рассмотрении дела встал фундаментальный вопрос о том, могут ли права собственности, которыми обладает компания, превалировать над правами на питание и на доступ к воде и санитарным услугам. В конечном счете под давлением гражданского общества спор был урегулирован, после чего водохозяйственное законодательство Боливии было приведено в соответствие с Конституцией 2009 года, гарантирующей право на доступ к воде<sup>61</sup>.

57. К числу других примеров относятся иск горнодобывающей компании "Осеана голд майнинг" к Сальвадору на сумму 301 млн. долл. США, поданный через МЦУИС в связи с невыдачей разрешения на ведение горных разработок. Было заявлено, что проект ставит под угрозу источники жизнеобеспечения страны. Поскольку компании не удалось добиться изменения внутреннего законодательства для смягчения требований, она возбудила арбитражное разбирательство, чтобы взыскать с Сальвадора компенсацию за расходы на проведенные геологоразведочные работы и за упущенную выгоду<sup>62</sup>. Эти судебные дела показывают, сколь необходимо принимать меры к тому, чтобы не допускать подрыва демократических прав глобальными нормами.

#### 4. Постоянные народные трибуналы

58. В последние годы дела о нарушениях прав человека частными субъектами, в том числе ТНК, передавались на рассмотрение ряда постоянных народных трибуналов. Непосредственное отношение к праву на питание имеют трибуналы по: агрохимическим транснациональным корпорациям (2001 год), неолиберальной политике и европейским транснациональным корпорациям в Латинской Америке и Карибском бассейне (2008 год), роли транснациональных корпораций в Колумбии (2006–2008 годы) и по делам о глобальных корпорациях и человеческой несправедливости (2000 год)<sup>63</sup>. Единственная позитивная роль постоянных народных трибуналов состоит в том, что они привлекают внимание общественности к нарушениям прав человека, которые не получили бы огласки иным способом. Они не обеспечивают средств правовой защиты, но имеют важное политическое значение.

#### 5. Экстерриториальность договорных органов и специальных процедур Организации Объединенных Наций

59. Договорные органы и специальные процедуры Организации Объединенных Наций рассматривали экстерриториальные аспекты прав человека в своих многочисленных докладах, в том числе в рамках универсального периодического обзора и замечаний общего порядка. Согласно недавнему докладу Международной сети по защите экономических, социальных и культурных прав, за последние семь лет различные механизмы УВКПЧ примерно 26 раз касались вопросов об экстерриториальных обязательствах. При этом упомянутые органы играли важную роль в формировании и укреплении понимания в вопросах о том, как применять концепции юрисдикции к действиям и бездействию госу-

<sup>60</sup> *Aguas del Tunari S.A. v. Republic of Bolivia*, ICSID Case No. ARB/02/3.

<sup>61</sup> Andreas Fischer-Lescano and Kolja Moller (eds.), *The struggle for transnational social rights: land grabbing and the right to food* (2014).

<sup>62</sup> International Allies Against Mining in El Salvador, "Call for international support". См. [www.stopesmining.org/j25/index.php/campaigns/2014-international-month-of-action](http://www.stopesmining.org/j25/index.php/campaigns/2014-international-month-of-action).

<sup>63</sup> См. [www.tni.org/archives/peopletribunal-lima](http://www.tni.org/archives/peopletribunal-lima).

дарств<sup>64</sup>. Они выразили озабоченность и дали рекомендации по ряду аспектов, касающихся экстерриториальных обязательств, особенно о воздействии на права человека эксплуатации природных ресурсов в третьих странах и о роли ТНК в реализации крупномасштабных проектов в области развития применительно к случаям насильственного выселения с земель, каждый из которых влечет прямые последствия для права на питание.

60. Замечания общего порядка не устанавливают юридических обязательств, но в них рассматриваются практические последствия действия таких обязательств. При этом договорные органы облечены юридически обязательными полномочиями. В феврале 2013 года Комитет по правам ребенка принял замечание общего порядка № 16 (2013 год) об обязательствах государств, касающихся последствий предпринимательской деятельности для прав детей, в котором рассмотрел практические последствия действия этих обязательств. Комитет также отметил, что существующие инструменты и руководящие положения не отражают в достаточной степени особое положение и потребности детей<sup>65</sup>. Кроме того, договорные органы способствовали защите прав таких групп населения, как коренные народы и мелкие фермеры, чьи права обычно игнорируются иностранными государствами и частными субъектами, находящимися в третьих странах. С другой стороны, в последние годы ряд мандатариев специальных процедур направляли государствам различные сообщения, касающиеся применения экстерриториальных обязательств, особенно в случаях, когда речь идет о предполагаемых нарушениях прав человека корпорациями в принимающих государствах.

## **6. Кодексы поведения и добровольные руководящие принципы**

61. В последние годы предпринимались различные попытки обеспечить регулирование воздействия предпринимательской деятельности на права человека за пределами границ территории государства происхождения. В частности, в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (2011 год) подчеркивалось, что государствам "следует четко заявить, что они ожидают от всех предприятий, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией, соблюдения прав человека в рамках своей деятельности"; в них также разъяснялась ответственность ТНК и других предприятий за соблюдение прав человека. Аналогичным образом, в "Глобальном договоре" Организации Объединенных Наций (2000 год) к ТНК обращен настоятельный призыв уважать права работников и права человека; Руководящие принципы ОЭСР призывают предприятия к уважению прав человека. В 2011 году группа экспертов по международному праву и правам человека приняла Маастрихтские принципы в отношении экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав, в которых говорится, что государства несут ответственность за нарушения экономических, социальных и культурных прав негосударственными субъектами, в том числе корпорациями, в случаях, когда негосударственные субъекты действуют по указанию или под прямым контролем этого государства, либо когда они уполномочены этим государством осуществлять ряд функций государственной власти.

62. Руководящие принципы считаются наиболее авторитетным заявлением об обязанностях корпораций в области прав человека и о соответствующих обяза-

<sup>64</sup> *Global Economy, Global Rights: A practitioner's guide for interpreting human rights obligations in the global economy* (2014), p. 9.

<sup>65</sup> См. Комитет по правам ребенка, заключительные замечания по Австралии, CRC/C/AUS/CO/4, пункты 27 и 28, и по Турции, CRC/C/TUR/CO/2-3, пункты 22 и 23.

тельствах государств, принятым на уровне Организации Объединенных Наций. Руководящие принципы не содержат определенных указаний по экстерриториальности, но при этом динамично развиваются и цитируются в признанных международных стандартах, таких, как пересмотренный вариант Руководящих принципов ОЭСР для многонациональных предприятий 2011 года и обновленные Стандарты эффективности, принятые Международной финансовой корпорацией; Европейский союз также сослался на Руководящие принципы в своей недавней Стратегии корпоративной социальной ответственности, и многие национальные правительства признают необходимость регулирования сферы предпринимательской деятельности и прав человека. Эти правила, которые налагают обязанности на корпорации, могут разрабатываться на основе комплексного взаимодействия между различными государствами и негосударственными системами, и эти многосторонние аспекты обеспечивают их легитимность.

63. В рамках механизма осуществления Руководящих принципов ОЭСР, состоящего из национальных координационных центров, особое внимание уделяется обязательству "должной осмотрительности" в области прав человека. На сегодняшний день насчитывается более 100 случаев, когда различные правозащитные организации направляли в национальные координационные центры утверждения о нарушениях корпорациями руководящих принципов и, следовательно, о нарушениях права прав человека<sup>66</sup>. Маастрихтские принципы тоже являются примером прогрессивного развития международного права. В сентябре 2011 года Маастрихтские принципы были одобрены рядом экспертов из учебного сообщества и неправительственными организациями, а в сентябре 2012 года они были признаны в пункте 61 Руководящих принципов по вопросу о крайней нищете и правах человека, которые Совет по правам человека принял путем консенсуса (резолюция 21/11) в сентябре 2012 года.

64. Общей чертой всех этих механизмов является предупреждение и устранение нарушений прав человека со стороны предприятий, но при этом они не обеспечивают эффективных процедур мониторинга. Документы "мягкого права" в силу их добровольности, как правило, оказываются неостаточными для защиты прав человека и поэтому не восполняют "пробел в подотчетности" применительно к экстерриториальным обязательствам<sup>67</sup>. Однако не следует поспешно отметить правоприменимость таких заявлений лишь на основании того, что они носят добровольный характер. Закон не ограничивается тем, что устанавливают государства; правовые нормы могут формироваться и в социуме. Рассматривать концепцию закона как полностью зависящую от государства — это значит обходить вниманием уникальную природу общественных норм<sup>68</sup>.

65. Добровольные нормы могут приобретать юридически обязательный характер и при содействии внутреннего законодательства. Добровольные стандарты нередко могут вводиться в действие на основании законов о конкуренции или правах потребителей, когда в них отражены важные для потребителя сведения. Так, например, несоблюдение какой-либо корпорацией своих собственных нормативных документов может стать предметом судебного разбирательства в стране пребывания штаб-квартиры этой корпорации<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> Информация размещена на веб-сайте <http://oecdwatch.org/cases>.

<sup>67</sup> Smita Narula, "The Right to Food", pp. 752–753.

<sup>68</sup> Langford et al., *Global Justice, State Duties*, p. 61.

<sup>69</sup> Ibid., p. 62.

66. Важную роль в развитии передовой практики играют также международные кампании, проводимые гражданским обществом. Например, в рамках кампании "Что скрывается за брендами", проводившейся объединением "Оксфам", к ТНК был обращен призыв прекратить захват земель. В результате корпорации "Пепсико", "Кока-кола" и "Нестле" обязались в рамках своих производственно-сбытовых цепочек проводить политику "нулевой терпимости" к захвату земель и защиты прав земельной собственности сельских и коренных общин<sup>70</sup>. Это – важные победы, хотя для обеспечения соблюдения принятых обязательств необходимы мониторинг и надлежащие правоприменительные усилия со стороны компаний.

67. Вопрос о подотчетности в связи с ТНК и МФУ до сих пор остается неопределенным в международном праве. При этом некоторые государства, правозащитные организации и даже ряд ТНК добились существенного прогресса в разработке руководящих принципов в сфере обеспечения защиты прав человека и окружающей среды. Введение единообразных правовых рамок может в конечном счете стимулировать приток иностранных инвестиций в развивающиеся страны благодаря созданию равных условий ведения предпринимательской деятельности для корпораций, соблюдающих этические принципы. Некоторые компании начали признавать преимущества деятельности в условиях соблюдения стандартов, применимых ко всем их конкурентам, по сравнению с применением добровольных стандартов, которые оказывают реальное влияние только на широко известные компании<sup>71</sup>.

68. После единогласного принятия Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, состоявшегося в июне 2011 года, Совет по правам человека в июне 2014 года обратился ко всем государствам-членам с призывом разработать национальные планы действий по дальнейшему осуществлению Руководящих принципов на их соответствующих национальных уровнях. Затем последовали аналогичные просьбы к своим государствам-членам со стороны Европейского союза в 2011 и 2012 годах и со стороны Совета Европы – в 2014 году. Однако, по состоянию на 1 декабря 2014 года, свои НПД по предпринимательской деятельности в аспекте прав человека составили и опубликовали только шесть государств: Дания, Испания, Италия, Нидерланды и Соединенное Королевство<sup>72</sup>. В то же время ряд других правительств приступили к процессу разработки национальных планов действий, касающихся предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, или публично выразили соответствующее намерение<sup>73</sup>. Специальный докладчик выражает признательность тем государствам, которые ратифицировали Факультативный протокол, и призывает других последовать их примеру в первоочередном порядке. Чтобы вовлечь в этот процесс больше государств, предприятий и субъектов

<sup>70</sup> Более подробные сведения размещены на веб-сайте [www.oxfamamerica.org/explore/stories/these-10-companies-make-a-lot-of-the-food-we-buy-heres-how-we-made-them-better/](http://www.oxfamamerica.org/explore/stories/these-10-companies-make-a-lot-of-the-food-we-buy-heres-how-we-made-them-better/).

<sup>71</sup> Langford et al., *Global Justice, State Duties*, p. 7.

<sup>72</sup> См. обзор национальных планов действий, который ведется Рабочей группой по предпринимательской деятельности в аспекте прав человека; информация размещена на веб-сайте [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx); см. также ICAR and ECCJ, "Assessments of Existing National Action Plans on Business and Human Rights (2014)".

<sup>73</sup> В том числе Азербайджан, Бельгия, Германия, Греция, Италия, Ирландия, Колумбия, Литва, Маврикий, Марокко, Мексика, Мозамбик, Норвегия, Объединенная Республика Танзания, Португалия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Чили и Швейцария.

гражданского общества, 1 декабря Рабочая группа по предпринимательской деятельности в аспекте прав человека опубликовала свои рекомендации по подготовке национальных планов действий<sup>74</sup>.

69. В июне 2014 года Совет по правам человека постановил учредить межправительственную рабочую группу открытого состава, мандат которой будет предусматривать "разработку международного юридически связывающего документа для регулирования в международном праве прав человека деятельности транснациональных корпораций и других предприятий" (резолюция 26/9). Было решено, что в 2015 году эта межправительственная рабочая группа открытого состава проведет свою первую сессию "для сбора материалов... о возможных принципах, сфере охвата и элементах такого международного документа", и что Председателю-Докладчику рабочей группы следует подготовить элементы проекта этого документа для проведения переговоров по существу этого вопроса в начале третьей сессии рабочей группы.

70. Г-н Оливье де Шуттер, предшественник нынешнего Специального докладчика, в своем выступлении в марте 2014 года подчеркнул, что международное право прав человека уже давно движется к признанию обязанностей государств по регулированию деятельности корпораций и что проведение переговоров о новом юридически обязательном документе – это один из многих альтернативных способов дальнейшей активизации борьбы с безнаказанностью нарушений прав человека. Он также рекомендовал государствам вести сотрудничество друг с другом в целях обеспечения жертв эффективными средствами правовой защиты в случаях транснационального характера. Специальный докладчик поддерживает рекомендацию своего предшественника и настоятельно призывает государства рассмотреть вопрос о передаче его предложений Совету по правам человека для дальнейшего прояснения обязательства государств в связи с нерегулируемыми средствами; выявлять передовую практику в сфере сотрудничества между государствами; и принять резолюцию для привлечения внимания к Маастрихтским принципам. Специальный докладчик рекомендует Совету по правам человека создать механизм для рассмотрения вопроса о целесообразности обращения в Международный Суд за консультативным заключением, касающимся определения юридических обязательств в связи с экстерриториальным осуществлением права на питание. Консультативное заключение Международного Суда само по себе не являлось бы юридически обязательным, но Суд, как высший международный судебный орган, имеет окончательное право толкования отдельных юридических вопросов. Разъяснение правовых аспектов повысило бы авторитет добровольных регулирующих документов, принятых с целью достижения юридически обязательных соглашений.

## VI. Выводы и рекомендации

71. Вопрос о возможности отстаивания в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав давно обсуждается на международном уровне. Государства не выражали стремления признавать процедуры подачи частными лицами жалоб на основании положений Пакта. Все права человека являются неделимыми и должны быть защищены как таковые. Экономические, социальные и культурные права – это не просто устремления; они являются необходимыми условиями стабильности и демократии, а экономическая мощь должна быть поставлена под демократический

<sup>74</sup> См. [www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx).



контроль. Недавно ратифицированный Факультативный протокол является попыткой уравнивать и ввести в действие эти две категории прав и обеспечить судебную защиту экономических, социальных и культурных прав. Специальный докладчик намеревается работать в тесном контакте с гражданским обществом и государствами для содействия ратификации и применению Факультативного протокола и доведения до сведения Комитета по экономическим, социальным и культурным правам информации о нарушениях, тем самым способствуя искоренению голода и поощрению права на достаточное питание. Факультативный протокол может привести к контекстуализации и реализации права на питание на международном и национальном уровнях. Однако не следует останавливаться на достигнутом, так как многое еще предстоит сделать за пределами сферы охвата Факультативного протокола. Богатые государства несут не только моральные обязательства по борьбе с нищетой и голодом за пределами своих границ; на них также лежат и аналогичные юридические обязательства по международному праву. Международное сотрудничество и помощь в целях развития должны стать правовой нормой в условиях роста мировой глобализации. Несмотря на обязанности, предусмотренные в целом ряде документов и добровольных принципов в области прав человека, существуют значительные препятствия и пробелы, касающиеся экстерриториального применения обязательств государств в сфере права прав человека. Ответные меры, согласованные на международном уровне, имеют ключевое значение для поддержания международного мира и безопасности и для обеспечения защиты наиболее уязвимых групп населения в эпоху глобализации экономики.

72. Специальный докладчик рекомендует государствам:

- a) если они еще этого не сделали, ратифицировать в приоритетном порядке Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах;
- b) обеспечить признание судебной защиты права на питание в судебных и квазисудебных органах на национальном, региональном и международном уровнях;
- c) подтвердить политическое стремление к постепенному осуществлению права на достаточное питание путем принятия политики, конституционных принципов и рамочных законов, формирующих надлежащую институциональную структуру, а также принятия соответствующего отраслевого законодательства по различным секторам, оказывающим значительное влияние на уровни продовольственной безопасности;
- d) создать механизмы, которые обеспечивали бы адекватные, эффективные и своевременные средства правовой защиты в случаях нарушений права на питание – особенно для таких групп, как общины, проживающие в отдаленных сельских районах, общины, живущие в крайней нищете, инвалиды и коренные народы, – в рамках либо коллективных, либо общественно-полезных защитных процедур;
- e) обеспечить расширение прав и возможностей женщин путем гарантирования их основного права на доступ к достаточному питанию и принять меры по учету гендерных факторов при выработке внутренней политики, касающейся прав в сферах сельского хозяйства, собственности и наследования;

f) принять меры к тому, чтобы каждый человек без какой-либо дискриминации имел доступ к социальной защите как средству обеспечения экономических, социальных и культурных прав;

g) сотрудничать с организациями гражданского общества в области проведения программ по просвещению носителей прав и обязанностей для практического налаживания механизма отстаивания права на питание в судебном порядке;

h) разработать информационно-пропагандистские кампании для обеспечения правообладателям доступа к информации, касающейся права на питание и связанных с ним обязательств;

i) обеспечивать проведение последовательной политики в процессе претворения в жизнь национальных продовольственных стратегий, уделяя при этом особое внимание взаимосвязи между торговой и инвестиционной политикой и планами экономического развития;

j) разработать необходимую правовую структуру для защиты ресурсов, имеющих непосредственное отношение к праву на доступ к достаточному и калорийному питанию, таких, как водные ресурсы, доступ к земельным угодьям и производство семян;

k) обеспечить дальнейшее прояснение экстерриториальных обязательств государств в связи с нерегламентирующими средствами; выявлять передовую практику в области сотрудничества между государствами; и принять в рамках Совета по правам человека резолюцию для привлечения внимания к Маастрихтским принципам;

l) рассмотреть вопрос об обращении в Международный Суд за консультативным заключением, касающимся определения юридических обязательств в связи с экстерриториальным осуществлением права на питание.

---