

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВА НА
ІНДИВІДУАЛЬНУ ПРОДОВОЛЬЧУ БЕЗПЕКУ В РАМКАХ ФАО**

**INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO
INDIVIDUAL FOOD SECURITY PROTECTION WITHIN THE FAO**

Волченко Н. В.,

к.е.н., доц., доцент кафедри міжнародних відносин

Сумський національний аграрний університет

Стаття присвячена аналізу міжнародно-правового регулювання захисту права на індивідуальну продовольчу безпеку в рамках ФАО. Автором сформульовано дефініцію “право на продовольство”, співставлено наявні підходи до визначення продовольчої безпеки та продовольчого суверенітету; розглянуто правові та інституційні засади міжнародно-правового регулювання права людини на індивідуальну продовольчу безпеку; визначено основні джерела, що закріплюють норми міжнародного публічного права у сфері його захисту; проаналізовано місце ФАО у системі міжнародно-правового регулювання захисту права на продовольство.

У роботі зазначається, що серед базових прав людини можна визначити і право на життєвий рівень, із забезпеченням продовольством включно, який є необхідним для здорового способу життя та достатнього рівню добробуту. В даному контексті актуальності набуває необхідність визначення індивідуальної продовольчої безпеки, а отже, і реалізації права кожної особи на продовольство. Альтернативним поняттю продовольчої безпеки є термін “продовольчий суверенітет”. Визначаючи право на продовольство, слід зауважити, що це скоріше “право доступу до продовольства”. Право на продовольство не означає беззаперечне зобов’язання держав, чи наднаціональних структур “видавати”

певний обсяг продовольства кожній особі. Це право означає створення умов, за яких особа зможе забезпечити продовольством себе самостійно, а забезпечення з боку держави буде здійснено виключно за певних обставин, що обмежать такі можливості. Зміст права на продовольство становлять доступність, наявність, та адекватність, а зобов'язання держав відносно права на продовольство – це поважати, захищати та реалізовувати його.

Аналогічно до всіх прав людини, забезпечення права на продовольство заохочується і стимулюється в рамках ООН. Широкий спектр завдань, які ставить перед собою ООН, вимагає делегування повноважень окремим спеціалізованим інституціям. У сфері продовольства такою є ФАО.

В роботі зроблено висновок, що зусилля по забезпеченню, захисту та реалізації права на продовольство матимуть ефект виключно за умови комплексного підходу. Досягнення державою достатнього рівня продовольчої безпеки та продовольчого суверенітету будуть сприяти цьому. Значна залежність від стану економічного розвитку держави, характеру регіону, режиму та інших внутрішніх та зовнішніх детермінантів спричиняє складності та неоднозначність у тому, що саме повинна, а головним чином, може реалізувати держава. Це автоматично потребує додаткового наднаціонального механізму впливу, яким можна вважати ООН через діяльність ФАО.

Ключові слова: право на продовольство, індивідуальна продовольча безпека, продовольчий суверенітет, норма міжнародного публічного права, права людини, ФАО.

The article deals with analysis of international legal regulation of the protection of the right to individual food security within the FAO. The author formulates the definition of “right to food”, compares the existing approaches to the definition of food security and food sovereignty. The legal and institutional principles of international legal regulation of the human right to individual food security are considered. The main sources that enshrine the rules of public international law in the field of its protection

are identified and the place of FAO in the system of international legal regulation of protection of the right to food is analyzed by author.

The work notes that the basic human rights include the right to a standard of living, including the provision of food, which is necessary for a healthy lifestyle and a sufficient level of well-being. In this context, the need to determine individual food security and, consequently, the realization of the right of every person to food becomes relevant. An alternative to the concept of food security is the term “food sovereignty”. In defining the right to food, it should be noted that it is rather a “right to access food”. The right to food does not imply an unquestionable obligation of states or supranational structures to “distribute” a certain amount of food to each person. This right means the creation of conditions under which a person will be able to provide himself with food, and the provision of the state will be carried out only in certain circumstances that limit such opportunities. The content of the right to food is the accessibility, availability, and adequacy, and obligations of states with regard to the right to food is to respect, protect and implement it.

As all human rights, the right to food is encouraged and promoted within the United Nations. The wide range of tasks set by the UN requires the delegation of authority to certain specialized institutions, such as FAO in the field of food.

The results conclude that efforts to respect, protect and implement the right to food will have an effect only under an integrated approach. The state’s achievement of a sufficient level of food security and food sovereignty will contribute to this. Significant dependence on the state of economic development, the nature of the region, the regime and other internal and external determinants causes difficulties and ambiguity in what the state should and, most importantly, can implement. This automatically requires an additional supranational mechanism of influence, which can be considered the UN through FAO.

Key words: the right to food, individual food security, food sovereignty, the norm of public international law, human rights, FAO.

Сучасне суспільство, що “заточене” під так звані “високі” цілі та результати, декларує загальновизнану повагу до прав та основних свобод людини. Світове співтовариство визначає пріоритетність прав людини, закріплюючи їх у різноманітних джерелах міжнародного публічного права. Окремі акти, навіть маючи декларативний характер (наприклад, Загальна декларація прав людини) в процесі розвитку правозахисної діяльності на наднаціональному рівні отримали силу міжнародно-правового звичаю, а отже і загальну обов’язковість.

Серед базових прав людини у статті 25 згаданої вище Загальної декларації визначається, що людина має право на життєвий рівень, із забезпеченням продовольством включно, який є необхідним для здорового способу життя та достатнього рівню добробуту [1]. Констатуючи факт охорони права на продовольство нормами міжнародного публічного права, світове співтовариство визначає зобов’язання держави це право захищати. При цьому, постає логічне питання, яким чином це зобов’язання буде реалізоване державами, що не мають на це ресурсів. Звіт Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) щодо поточного стану продовольчої безпеки визначає, що за 2020 р. у світі більше половини людей, що голодують проживають у країнах Африки та Азії [2, с. 13]. Очевидно, що в такому випадку потрібні наднаціональні інституції, які б опікувалися проблемами забезпечення права кожної людини на продовольство. Нами акцентується увага саме на індивідуальності даного права, а не лише положенні про досягнення достатнього рівня продовольчої безпеки державою.

Наявні дослідження присвячені здебільшого питанням саме продовольчої безпеки держави. Лише окремі праці стосуються права на продовольство. Дослідження описані у працях Я. Алексєєва, В. Амбросова, М. Бабича, В. Власова, В. Єрмоленко, Б. Данилишина, В. Жмуденко, П. Клейс, Б. Ковалюка, Т. Лозинської, Р. Мудрака, Г. Прохазко, О. Скидана, О. Сурілова, С. Фрісон, О. Шпичака та інших. Нами пропонується визначати міжнародно-правове регулювання захисту права на індивідуальну продовольчу безпеку, в тому числі,

в рамках роботи ФАО, як однієї із знакових організацій, що опікується проблемами продовольчої безпеки.

Метою статті визначаємо здійснення аналізу міжнародно-правового регулювання захисту права на індивідуальну продовольчу безпеку в рамках ФАО. Для досягнення сформульованої мети вважаємо за потрібне сформулювати дефініцію “право на продовольство”, співставити наявні підходи до визначення продовольчої безпеки та продовольчого суверенітету; розглянути правові та інституційні засади міжнародно-правового регулювання права людини на індивідуальну продовольчу безпеку; визначити основні джерела, що закріплюють норми міжнародного публічного права у сфері його захисту; проаналізувати місце ФАО у системі міжнародно-правового регулювання захисту права на продовольство.

Закордонні дослідники [3] чітко визначають, що право на їжу слід відрізнити від понять “продовольча безпека” та “продовольчий суверенітет”. Щодо продовольчої безпеки, то загальновизнаним є визначення запропоноване за результатами роботи Всесвітнього продовольчого саміту у 1996 р.: “Продовольча безпека на індивідуальному рівні, рівні господарства, держави, регіону чи світу досягається у тому випадку, коли всі люди у будь-який час мають фізичний та економічний доступ до достатньої кількості безпечних та поживних продуктів харчування з метою задоволення своїх потреб та вподобань у їжі, щоб вести активний та здоровий спосіб життя” [4]. На початку визначення мова іде про індивідуальну продовольчу безпеку, а отже, на нашу думку, і про реалізацію права кожної особи на продовольство.

Альтернативним поняттю продовольчої безпеки є термін “продовольчий суверенітет”. Його було запропоновано організацією “La Via Campesina” того ж року на Форумі організацій громадянського суспільства у Римі [5]. Як правило, його дефініцію цитують із Декларації прийнятої на Форумі щодо продовольчого суверенітету у Ньелені. Учасники визначилися, що продовольчий суверенітет – це право народів на здорове та відповідне потребам харчування, вироблене

екологічно безпечними та стійкими методами, а також їх право визначати власні системи харчування та сільського господарства [6].

Очевидною є ілюстрація боротьби глобалізаційних та антиглобалізаційних рухів. Якщо бачення продовольчої безпеки фокусується здебільшого на наддержавному рівні вирішення питання забезпечення всіх харчуванням, в тому числі, і індивідуально, то продовольчий суверенітет – питання виключно внутрішнє, таке, що певним чином заперечує наднаціональне втручання. Із цього слідує, що дотримання норм міжнародного публічного права щодо права на продовольство – це виключно добровільне рішення кожної окремо взятої держави. Зрозуміло, що внутрішні можливості задовольнити власні потреби у харчуванні повинні бути пріоритетними для кожної країни. Підтвердження цьому можна знайти в офіційному тексті Доповіді спеціального доповідача з питань права на їжу Олів'є де Шуттера 2014 р [7], який назвав продовольчий суверенітет умовою для повної реалізації права на харчування.

Визначаючи право на продовольство, слід зауважити, що це скоріше “право доступу до продовольства”, тобто право мати достатній рівень індивідуальної продовольчої безпеки. Очевидним є той факт, що право на продовольство не означає беззаперечне зобов'язання держав, чи наднаціональних структур “видавати” певний обсяг продовольства кожній особі. Це право означає створення умов, за яких особа зможе забезпечити продовольством себе самостійно, а забезпечення з боку держави буде здійснено виключно за певних обставин, що обмежать такі можливості (наприклад, збройні конфлікти, стихійні лиха тощо).

Право на продовольство (представлений у міжнародних документах термін “right to food” може перекладатися і як право на харчування, чи їжу) є правом людини, визнаним в міжнародному праві, яке наділяє осіб правами для доступу до достатнього харчування та ресурсів, необхідних для стійкого користування продовольчою безпекою [8]. Аналогічно до всіх прав людини, забезпечення права на продовольство заохочується і стимулюється в рамках ООН. Стаття 55 Розділу IX Статуту ООН визначає загальну повагу та

дотримання всіх без виключення прав людини та основних свобод задля створення умов стабільності та добробуту [9].

Широкий спектр завдань, які ставить перед собою ООН, вимагає делегування повноважень окремим спеціалізованим інституціям. У сфері забезпечення продовольчої безпеки та гарантування доступу до продовольства такою інституцією є ФАО. У Преамбулі Конституції ФАО закріплено, що “нації, які приймають цю Конституцію, сповнені рішучості сприяти загальному добробуту, сприяючи роздільним і колективним діям зі свого боку з метою: підвищення рівня харчування та рівня життя... і, таким чином,... забезпечення свободи людства від голоду; ...” [10]. А отже, і дотримання та забезпечення права людини на продовольство. Його дотримання стає одним із вирішальних на шляху досягнення цілей сталого розвитку, визначених ООН на період до 2030 року.

У новому порядку денному [11], окрім конкретних питань щодо збереження ресурсів для сільського господарства та боротьби із кліматичними проблемами, значна увага приділяється ліквідації злиднів і голоду, що знову доводить потребу захисту права на продовольство в рамках ФАО, як організації, яка опікується питаннями продовольства та сільського господарства.

Ще у 2004 р в рамках роботи ФАО були затверджені Керівні принципи задля підтримки реалізації права на продовольство в контексті національних систем продовольчої безпеки. Відповідно, у тексті принципів зазначається, що поступове здійснення права на продовольство вимагає від держави виконання відповідних зобов'язань по правам людини, передбачених нормами міжнародного права [12].

Отже, визначається необхідність їх дотримання, зокрема тих, що мають обов'язковий (для країн підписантів) характер. Наприклад, логічним є необхідність дотримання норм, що викладаються у ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р., ст. 24, 27 Конвенції про права дитини, Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенції про права осіб з інвалідністю, ст. 2 Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього,

Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 12 Додаткового протоколу до Американської конвенції про права людини у сфері економічних, соціальних та культурних прав (Сан-Сальвадорський протокол), ст. 16 Африканської хартії прав людини і народів, ст. 15 Африканської хартії про права жінок в Африці.

Часто в перерахованих документах право на продовольство визначається опосередковано, що на нашу думку, є доволі незрозумілим, адже воно визначає забезпечення базових потреб. Тим не менш, його пріоритет залишається беззаперечним. Підтвердження знаходимо у Загальному коментарі № 12 Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав. Окрім цього, даний документ визначає зміст цього права в рамках того, як держава може його реалізувати. Зміст права на продовольство становлять так звані “3А” – доступність, наявність, та адекватність (англійською терміни починаються з літери “А” – accessibility, availability and adequacy [3]).

Право на достатнє харчування реалізується, коли кожен чоловік, жінка та дитина, самотійно чи спільно з іншими, у будь-який час мають фізичний та економічний доступ до достатнього харчування або засобів для його отримання [13] – пояснюється у Коментарі. Отже, можна зробити висновок, що адекватність розкриває зміст права на продовольство у контексті якості та харчової цінності. Доступність матиме фізичну (доступ до мережі постачання, інфраструктура тощо) та економічну (наявності фінансових ресурсів для придбання) складові. Доступність є ахіллесовою п’ятою окремих специфічних верств населення (малозабезпечені, особи із обмеженими фізичними можливостями, непрацездатні тощо), або стає такою для широкого загалу за умови специфічних умов як, наприклад, стихійні лиха, збройні конфлікти.

Коментар також надає можливість визначити зобов’язання держав відносно права на продовольство: поважати, захищати та реалізовувати. Таку трирівневу типологію визнають класичною у міжнародному публічному праві [14], тож очевидним є її релевантність і для права на продовольство. Держава забезпечує доступність і не дозволяє собі використання жодного заходу,

який би цю доступність обмежив. Це може бути реалізовано здебільшого шляхом формування законодавчої бази та проведенням відповідної політики у сфері соціального забезпечення. Захист права на продовольство від порушень з боку третіх осіб, як правило, покриває не лише прямий захист від обмеження доступу, чи знищення продовольства, але і встановлення стандартів якості та безпечності, дотримання ринкових законів ціноутворення, захист специфічних категорій населення. Реалізація буде означати ініціативну дію з боку держави щодо реалізації передбачуваних політик у сфері продовольства та соціального забезпечення. Сюди ж, на нашу думку, можна віднести і прагнення слідувати міжнародним нормам, чи то шляхом взяття на себе відповідних договірних зобов'язань, чи просто слідуванню норм звичаєвого права. Практика свідчить про логічність існування наднаціональної координації даних зусиль, а також проблем, які стосуються глобалізації продовольчих ринків (наприклад, ціни на продовольство залежать не лише від внутрішнього попиту та пропозиції, але і від кон'юнктури світових ринків продовольства).

В такому контексті доцільно говорити про два основних напрямки діяльності таких наднаціональних інституцій. Перша група, становить організації, які спрямовують свою діяльність на захист прав людини, в тому числі, і права на доступ до продовольства (наприклад, Комітет з економічних, соціальних і культурних прав), а друга група – це організації, що опікуються тим, що пов'язане із його виробництвом, реалізацією, розподілом тощо (наприклад, ФАО). Організації як першої, так і другої груп формують рекомендаційні положення щодо захисту права на продовольство.

Харківська правозахисна група визначає, наприклад, що “ФАО підтримує реалізацію права на продовольство за допомогою свого експертного потенціалу та знання продовольчої проблематики і сільського господарства”. У реалізації зобов'язань щодо права на продовольство держави можуть розраховувати на підтримку з боку ФАО у питаннях виявлення осіб, що не отримують, чи не доотримують продовольства; оцінці існуючої політики та програм; розробці різного роду стратегій; поліпшенні інституційної координації і функціонування;

правової допомоги; контролю за дотриманням права на продовольство та усунення вже виявлених порушень; забезпечення ефективного засобу правового захисту від порушень [8].

На практиці ФАО допомагає державам, перш за все, включити право на продовольство у національне законодавство. Краще за все, якщо ці дії будуть комплексними та передбачатимуть включення права на продовольство до конституцій, формування законів про продовольчу безпеку та право на продовольство. У тісній співпраці з юридичним офісом ФАО, який єдиний має повноваження надавати пряму законодавчу підтримку, команда ФАО “Право на їжу” проводить інформаційно-роз’яснювальну роботу з залученням національних учасників та партнерів, які відіграють ключову роль у розробці законодавства [15].

Реалізація юридичних рішень повинна відбуватися через політику та урядові програми. Керівні принципи задля підтримки реалізації права на продовольство в контексті національних систем продовольчої безпеки є вагомим допомогою державам у розробці такої політики та програм. Окрім правових, вони пропонують і схему національних інституційних засад. Визначають принципи економічного розвитку в цьому контексті, стратегії, учасників відносин у сфері права на продовольство, керівні установи, правову базу тощо. Тобто, практично визначають алгоритм досягнення достатнього рівня індивідуальної продовольчої безпеки і забезпечення права кожної особи на продовольство, що у підсумку сформує високий рівень продовольчої безпеки держави. Схематично даний зв’язок можна представити наступним чином (рис. 1).

Зрозуміло, що зусилля по забезпеченню, захисту та реалізації права на продовольство матимуть ефект виключно за умови комплексного підходу. Досягнення державою достатнього рівня продовольчої безпеки та продовольчого суверенітету будуть сприяти цьому.

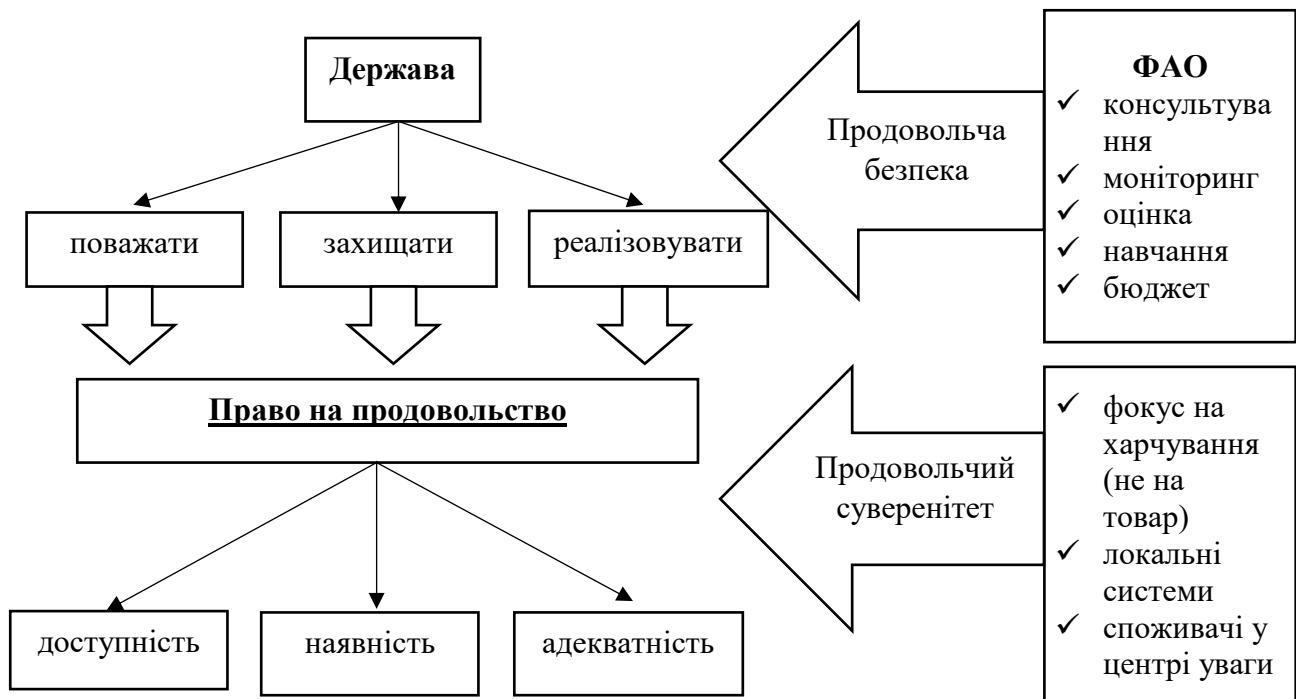


Рис. 1. Система забезпечення індивідуальної продовольчої безпеки

Джерело: сформовано автором

Зобов'язання держав при цьому можуть бути визначені як класичні у сфері захисту прав людини, проте його специфічність провокує не завжди однозначне розуміння. До того ж, значна залежність від стану економічного розвитку держави, характеру регіону, режиму та інших внутрішніх та зовнішніх детермінантів спричиняє складності та неоднозначність у тому, що саме повинна, а, головне, може реалізувати держава. Це автоматично потребує додаткового наднаціонального механізму впливу, яким можна вважати ООН через діяльність ФАО.

Література

1. Universal Declaration of Human Rights: adopted and proclaimed by the United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948 (General Assembly resolution 217 A). URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (date of request: September, the 2nd, 2021)

2. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome, FAO. URL: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb5409en> (date of request: September, the 2nd, 2021)

3. Frison C., Claeys P. Right to Food in International Law. In: Thompson P., Kaplan D. (eds) Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics. Springer, Dordrecht. URL: https://doi.org/10.1007/978-94-007-6167-4_323-1. URL: https://www.researchgate.net/publication/272356673_The_right_to_food_in_international_law (date of request: October, the 3rd, 2021)

4. Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages / Commodity Policy and Projections Service, Commodities and Trade Division Food and Agriculture organization of the United Nations. Rome, 2003. 315 p.

5. Продовольчий суверенітет зараз. Посібник з продовольчого суверенітету / ГО “Центр екологічних ініціатив “Екодія”. Київ, 2018. 32 с. URL: https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2018/02/food_souverenity_now_ua.pdf (дата звернення: 12 грудня 2021)

6. Declaration of Nyéléni. Nyéléni village, Sélingué, Mali, 27th of February 2007 URL: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf> (date of request: December, the 3rd, 2021)

7. Final report: The transformative potential of the right to food / Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Human Rights Council Twenty-fifth session. UN General Assembly, 24th of January 2014. URL: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_en.pdf (date of request: December, the 25th, 2021)

8. Право на достатнє харчування. Виклад фактів № 34 / ГО “Харківська правозахисна група”. Харків, 2020. 60 с.

9. Charter of the United Nations. Signed at San Francisco, 1945. Entered into force Oct. 24, 1945 // United Nations – Treaty Series. 1945. URL:

<https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> (date of request: January 6th, 2022)

10. Constitution of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO). Signed at Quebec, 1945-10-16. URL: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/food-organization.xml> (date of request: January 6th, 2022)

11. Draft resolution referred to the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda by the General Assembly at its sixty-ninth session. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 18 September 2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=E (date of request: January 16th, 2022)

12. Добровольные руководящие принципы. В поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Приняты на 127-й сессии Совета ФАО. Ноябрь 2004 года. URL: <https://www.fao.org/3/y7937r/Y7937R.pdf> (дата обращения: 12 декабря 2021)

13. CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11). Adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999 (Contained in Document E/C.12/1999/5). URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf> (date of request: January 4th, 2022)

14. Христова Г. Типи та особливості зобов'язань держави у сфері прав людини. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. №4 (2). С. 22-28. URL: http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/4/part_2/5.pdf (дата звернення: 10 січня 2022)

15. Legal processes. The Right to Food // FAO official web-site. URL: <https://www.fao.org/right-to-food/areas-of-work/legal-processes/en/> (date of request: January 10th, 2022)