

РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/77>

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

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

**Волченко Н.В., к.е.н., доцент,
доцент кафедри міжнародних відносин
Сумський національний аграрний університет**

Статтю присвячено аналізу міжнародно-правового регулювання захисту права на індивідуальну продовольчу безпеку в межах ФАО. Сформульовано дефініцію права на продовольство, зіставлено наявні підходи до визначення продовольчої безпеки та продовольчого суверенітету. Розглянуто правові й 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 в системі міжнародно-правового регулювання захисту права на продовольство.

У роботі зазначено, що серед базових прав людини можна назвати право на життєвий рівень (із забезпеченням продовольством включно), що є необхідним для здорового способу життя та достатнього рівня добробуту. У цьому контексті актуальності набуває визначення індивідуальної продовольчої безпеки, а отже, і реалізації права кожної особи на продовольство. Альтернативним поняттю продовольчої безпеки є термін «продовольчий суверенітет». Під час визначення права на продовольство необхідно 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 здійснене виключно за певних обставин, що обмежать такі можливості. Зміст права на продовольство становлять доступність, наявність та адекватність, а зобов'язання держав щодо права на продовольство – це поважати, захищати й реалізовувати його.

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

Зроблено висновок, що зусилля із забезпечення, захисту та реалізації права на продовольство матимуть ефект виключно за умов комплексного підходу. Досягнення державою достатнього рівня продовольчої безпеки та продовольчого суверенітету будуть сприяти цьому. Висока залежність від стану економічного розвитку держави, характеру регіону, режиму та інших внутрішніх і зовнішніх детермінантів зумовлює труднощі й неоднозначність у тому, що саме повинна (а головне – здатна) 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 is devoted to the analysis of international legal regulation of protection of the right to individual food security within FAO. The definition of the right to food is formulated, the existing approaches to the definition of food security and food sovereignty are compared. The legal and institutional principles of international legal regulation of the human right to individual food security are considered. The main sources that establish the norms of international public law in the field of its protection are identified. The place of FAO in the system of international legal regulation of food rights is analyzed.

The paper notes that 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 definition of 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". When defining the right to food, it should be noted that it is rather a right of access to food. The right to food does not imply an unquestionable commitment by states or supranational bodies 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 by the state will be carried out only in certain circumstances that limit such opportunities. The content of the right to food is the availability, availability and adequacy, and the commitment of states 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.

It is concluded that efforts to ensure, 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 of the state, the nature of the region, regime and other internal and external determinants causes difficulties and ambiguity in what exactly should (and most importantly – able) to implement the state. This automatically requires an additional supranational mechanism of influence, which can be considered the UN through FAO.

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

Сучасне суспільство, «заточене» під так звані високі цілі й результати, декларує загально визнану повагу до прав та основних свобод людини. Світове співтовариство визначає пріоритетність прав людини, закріплює їх у різноманітних джерелах міжнародного публічного права. Навіть окремі акти, що мають декларативний характер (наприклад, Загальна декларація прав людини),

у процесі розвитку правозахисної діяльності на наднаціональному рівні отримали силу міжнародно-правового звичаю, а отже, і загальну обов'язковість.

Серед базових прав людини у ст. 25 Загальної декларації прав людини зазначено, що людина має право на життєвий рівень (із забезпеченням продовольством включно), який є необхідним для здорового способу життя та достатнього

рівня добробуту [1]. У процесі констатації факту охорони права на продовольство нормами міжнародного публічного права світове співтовариство визначає зобов'язання держави захищати це право. При цьому постає логічне запитання про те, як це зобов'язання буде реалізоване державами, що не мають відповідних ресурсів. Звіт Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) щодо поточного стану продовольчої безпеки визначає, що у 2020 р. у світі більше половини людей, які голодують, проживали у країнах Африки та Азії [2, с. 13]. Очевидно, що в такому разі потрібні наднаціональні інституції, які будуть опікуватися проблемами забезпечення права кожної людини на продовольство. Варто акцентувати саме на індивідуальності цього права, а не лише на положенні про досягнення державою достатнього рівня продовольчої безпеки.

Наявні дослідження присвячені здебільшого питанням саме продовольчої безпеки держави. Лише окремі праці стосуються права на продовольство. Це, наприклад, роботи Я. Алексєєва, В. Амбросова, М. Бабича, В. Власова, В. Єрмоленко, Б. Данилишина, В. Жмуденко, П. Клейс, Б. Ковалока, Т. Лозинської, Р. Мудрака, Г. Прохазко, О. Скидана, О. Сурілова, С. Фрісон, О. Шпичака та інших учених.

Пропонуємо визначити міжнародно-правове регулювання захисту права на індивідуальну продовольчу безпеку, зокрема, у межах роботи ФАО як однієї зі знакових організацій, що опікуються проблемами продовольчої безпеки.

Метою статті є здійснення аналізу міжнародно-правового регулювання захисту права на індивідуальну продовольчу безпеку в межах ФАО. Для її досягнення вважаємо за доцільне:

- сформулювати дефініцію права на продовольство, зіставити наявні підходи до визначення продовольчої безпеки та продовольчого суверенітету;
- розглянути правові й інституційні засади міжнародно-правового регулювання права людини на індивідуальну продовольчу безпеку;
- визначити основні джерела, які закріплюють норми міжнародного публічного права у сфері його захисту;
- проаналізувати місце ФАО в системі міжнародно-правового регулювання захисту права на продовольство.

Закордонні дослідники [3] чітко визначають, що право на їжу необхідно відрізнити від понять «продовольча безпека» та «продовольчий суверенітет». Загальновизнаним визначенням продовольчої безпеки є запропоноване за результатами роботи Всесвітнього продовольчого саміту в 1996 р.: «продовольча безпека на індивідуальному рівні, рівні господарства, держави, регіону чи світу досягається в тому разі, коли всі люди в будь-який час мають фізичний та економічний доступ до достатньої кількості безпечних і поживних продуктів харчування з метою задоволення своїх потреб та вподобань у їжі, щоб вести активний і здоровий спосіб життя» [4]. На початку визначення йдеться 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 в Римі [5]. Як правило, цю дефініцію цитують із Декларації, прийнятої 27 лютого 2007 р. на Форумі щодо продовольчого суверенітету у Ньєлені. Учасники визначилися, що продовольчий суверенітет – це право народів на здорове та відповідне потребам харчування, вироблене екологічно безпечними і стійкими методами, а також їх право визначати власні системи харчування й 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, зокрема індивідуально, то продовольчий

суверенітет – питання виключно внутрішнє, таке, що певним чином заперечує наднаціональне втручання. Із цього постає, 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 в харчуванні повинні бути пріоритетними для кожної країни. Підтвердження цього 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.

У процесі визначення права на продовольство варто 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 здійснене виключно за певних обставин, які обмежують можливості особи (наприклад, за умови збройного конфлікту, стихійного лиха тощо).

Право на продовольство (представлений у міжнародних документах термін «right to food» може перекладатися також як «право на харчування» чи «право на їжу») є правом людини, що визнане в міжнародному праві, яке наділяє осіб правами для доступу до достатнього харчування й ресурсів, необхідних для стійкого користування продовольчою безпекою [8]. Аналогічно забезпеченню всіх прав людини забезпечення права на продовольство заохочується та стимулюється в межах ООН. У ст. 55 розділу IX Статуту ООН визначено загальну повагу й дотримання всіх без винятку прав людини та основних свобод задля створення умов стабільності й 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 розділним 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 р.

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

Ще у 2004 р. в межах роботи ФАО були затверджені Керівні принципи задля підтримки реалізації права на продовольство в контексті національних систем продовольчої безпеки. У їх тексті зазначається, що поступове здійснення права на продовольство вимагає від держав виконання відповідних зобов'язань із прав людини, передбачених нормами міжнародного права [12]. Відповідно, визначається необхідність їх дотримання, зокрема тих, що мають обов'язковий (для країн-підписанток) характер. Наприклад, логічною є необхідність дотримання норм, що викладені в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенції про права осіб з інвалідністю, ст. 11 Міжнародного пакту

про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р., ст. ст. 24, 27 Конвенції про права дитини, ст. 2 Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього, 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 перелічених документах право на продовольство визначається опосередковано, що, на нашу думку, не досить зрозуміло, адже воно регулює забезпечення базових потреб. Однак його пріоритет залишається беззаперечним. Підтвердження знаходимо в Загальному коментарі № 12 Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав. Окрім цього, зазначений документ визначає зміст цього права в межах того, як держава може його реалізувати. Зміст права на продовольство становлять так звані «3А» – доступність, наявність та адекватність (англійською *accessibility, availability, adequacy* [3]).

Право на достатнє харчування реалізується, коли кожен чоловік, жінка та дитина самостійно або спільно з іншими в будь-який час мають фізичний та економічний доступ до достатнього харчування чи засобів для його отримання [13]. Отже, можна зробити висновок, що адекватність розкриває зміст права на продовольство в контексті якості та харчової цінності. Доступність матиме фізичний (доступ до мережі постачання, інфраструктура тощо) та економічний (наявність фінансових ресурсів для придбання) складники. Доступність є ахіллесовою п'ятою окремих специфічних верств населення (малозабезпечених, осіб з обмеженими фізичними можливостями, непрацездатних тощо) або стає такою для широкого загалу за умови специфічних умов (наприклад, стихійних лих, збройних конфліктів).

Коментар також дає можливість визначити зобов'язання держав щодо права на продовольство: поважати, захищати та реалізувати. Таку трирівневу типологію визнають класичною в міжнародному публічному праві [14], тож очевидна її релевантність і для права на продовольство. Держава забезпечує доступність та 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 із боку третіх осіб, як правило, покриває не лише прямий

захист від обмеження доступу чи знищення продовольства, а й встановлення стандартів якості та безпеки, 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 прагнення дотримуватися міжнародних норм шляхом узяття на себе відповідних договірних зобов'язань або просто дотримання норм звичаєвого права. Практика свідчить про логічність існування наднаціональної координації цих зусиль, а також проблем, які стосуються глобалізації продовольчих ринків (наприклад, ціни на продовольство залежать не лише від внутрішнього попиту та пропозиції, а й від кон'юнктури світових ринків продовольства).

У такому контексті доцільно говорити про два основні напрями діяльності відповідних наднаціональних інституцій. Першу групу утворюють організації, які спрямовують свою діяльність на захист прав людини, зокрема права на доступ до продовольства (наприклад, Комітет з економічних, соціальних і культурних прав), а друга група – це організації, які опікуються тим, що пов'язано з 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 й сільського господарства. У реалізації зобов'язань щодо права на продовольство держави можуть розраховувати на підтримку з боку ФАО в питаннях виявлення осіб, які не отримують чи недоотримують продовольство; оцінки наявної політики та програм; розроблення різних стратегій; поліпшення інституційної координації та 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 насамперед включити право на продовольство в національне законодавство. Найкраще, 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 нада-

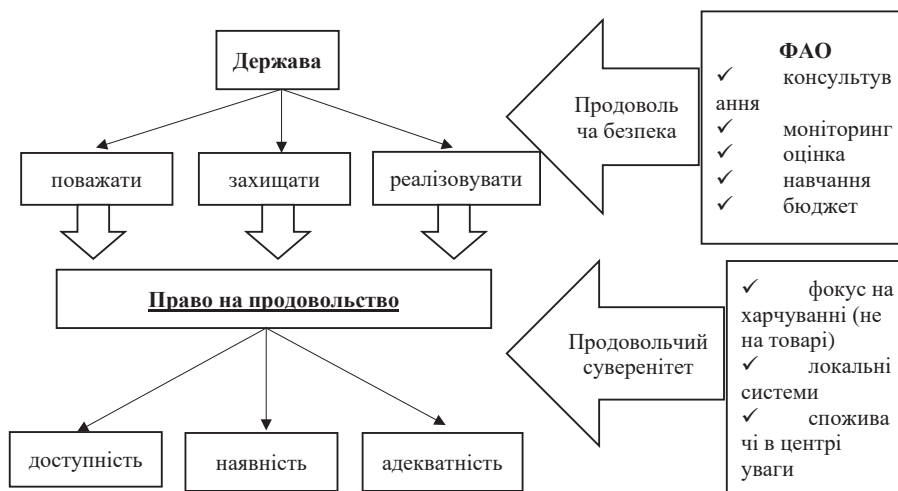


Рис. 1. Система забезпечення індивідуальної продовольчої безпеки

Джерело: сформовано автором

вати пряму законодавчу підтримку, команда ФАО «Право на їжу» проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу із залученням національних учасників і партнерів, які відіграють ключову роль у розробленні 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 вагомою допомогою державам у розробленні такої політики та програм. Окрім правових, вони пропонують і схему національних інституційних засад; вони 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 й забезпечення права кожної особи на продовольство, що в підсумку сформує

високий рівень продовольчої безпеки держави. Схематично цей зв'язок можна представити на рисунку 1.

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

Зобов'язання держав при цьому можуть бути визначені як класичні у сфері захисту прав людини, проте їх специфічність провокує не завжди однозначне розуміння. До того ж значна залежність від стану економічного розвитку держави, характеру регіону, режиму та інших внутрішніх і зовнішніх детермінантів зумовлює труднощі та неоднозначність у розумінні того, 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 access: 02.09.2021).
2. 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 / FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. URL: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb5409en> (date of access: 02.09.2021).
3. Frison C., Claeys P. Right to Food in International Law. *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics* / P. Thompson, D. Kaplan (eds). URL: https://www.researchgate.net/publication/272356673_The_right_to_food_in_international_law (date of access: 03.10.2021).
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: 12.12.2021).
6. Declaration of Nyéléni on 27th of February 2007. URL: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf> (date of access: 03.12.2021).
7. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Final report: The transformative potential of the right to food. URL: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_en.pdf (date of access: 25.12.2021).
8. Право на достатнє харчування. Виклад фактів № 34 / ГО «Харківська правозахисна група». Харків, 2020. 60 с.
9. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. San Francisco, 1945. URL: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> (date of access: 06.01.2022).
10. Constitution of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO). URL: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/food-organization.xml> (date of access: 06.01.2022).
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 access: 16.01.2022).
12. Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности «Право на питание» (приняты на 127-й сессии Совета ФАО, ноябрь 2004 года). URL: <https://www.fao.org/3/y7937r/Y7937R.pdf> (дата обращения: 12.12.2021).
13. CESCR General Comment № 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 access: 04.01.2022).
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: 10.01.2022).
15. Legal processes. *Food and Agriculture Organization of the United Nations* : official web-site. URL: <https://www.fao.org/right-to-food/areas-of-work/legal-processes/en/> (date of access: 10.01.2022).