ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

E/CN.4/1998/84/Add.1
16 March 1998

RUSSIAN

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят четвертая сессия

Пункт 13 повестки дня

О СОСТОЯНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПАКТОВ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

Проект факультативного протокола к Международному пакту об
экономических, социальных и культурных правах

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Введение

К 16 марта 1998 года были получены дополнительные замечания от правительства Канады и неправительственной организации Международный совет по праву окружающей среды. В настоящем документе содержится резюме первых замечаний.

I. ЗАМЕЧАНИЯ, ПОЛУЧЕННЫЕ ОТ ГОСУДАРСТВ

Канада

[Язык оригинала: английский]

[6 февраля 1998 года]

1. Все права человека являются универсальными, и государства обязаны соблюдать эти права, независимо от того, имеют ли они экономический, социальный, культурный, гражданский или политический характер. Однако из этого вовсе не обязательно вытекает, что с помощью определенной квазисудебной процедуры можно способствовать соблюдению или осуществлению всех прав. Разработка факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах может оказаться преждевременной, поскольку еще предстоит точно сформулировать базовые требования в отношении этих прав.

Содержание экономических, социальных и культурных прав

2. Национальные суды и международные органы тщательно рассмотрели сферу охвата и содержание большинства гражданских и политических прав и выявили существенно важные компоненты этих прав, которые необходимо обеспечивать государствам. Хотя в этой области еще имеются неизученные проблемы, а границы со временем расширяются, сущность этих прав известна.

3. Экономические, социальные и культурные права трактуются неодинаково. Кроме того, проблема определения базовых требований в отношении прав, закрепленных в Пакте, чрезвычайно осложняется в связи с содержащимся в статье 2 обязательством обеспечить "постепенно полное осуществление признаваемых в ... Пакте прав". Постепенное осуществление представляет собой понятие, которым трудно оперировать в процессе вынесения решения, и стандарты применительно к такому осуществлению будут варьироваться в зависимости от обстоятельств. В условиях отсутствия четких критериев государствам трудно определить, соблюдают ли они свои обязательства по Пакту.

4. Помимо этого, содержащееся в статье 2 положение, согласно которому каждое государство принимает меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", затрагивает важный вопрос о том, каким образом и кому надлежит определять такие "максимальные пределы". Поскольку при различных системах государственного управления используются коренным образом отличающиеся подходы к распределению ресурсов и управлению экономикой, применение общих стандартов было бы довольно затруднительным.

5. Можно проиллюстрировать это соображение такими примерами:

а) обязаны ли государства в рамках осуществления права на труд, закрепленного в статье 6 Пакта, ликвидировать всю безработицу? Может ли Комитет по экономическим,

социальным и культурным правам определить приемлемый уровень безработицы применительно к конкретному государству-участнику, учитывая сложность этой проблемы и, в частности, роль Комитета в поощрении осуществления Пакта? Иными словами, сочтет ли Комитет нарушением наличие безработицы в каком-либо государстве или, в качестве альтернативного варианта, будет ли Комитет готов заявить подателю индивидуальной жалобы о том, что его или ее неспособность получить работу согласуется с Пактом?

b) Можно ли считать, что государство-участник удовлетворительно выполняет требование в отношении права на достаточное питание, закрепленное в статье 11 Пакта, если оно поддерживает достаточные запасы продовольствия, или же помощь со стороны правительства должна быть эквивалентной расходам на достаточное и полноценное питание?

c) Что касается требования к государствам-участникам принимать меры, с тем чтобы "обеспечить справедливое распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями" (статья 11), то дает ли оно Комитету право выносить решения относительно надлежащей политики государств-участников в области международной помощи?

6. Исходя из приведенных соображений, Комитету, по-видимому, более целесообразно в какой-то степени уточнить сферу охвата и содержание прав, изложенных в Пакте, быть может, посредством принятия замечаний общего порядка. Тогда можно было бы произвести более точную оценку того, является ли квазисудебный механизм эффективным для рассмотрения осуществления таких прав, и если да, то какова должна быть его структура (см. ниже). Кроме того, такой подход позволил бы более конкретно выяснить, что именно ожидается от государств-участников, а это имеют право знать как государства-участники, так и потенциальные податели жалоб. При отсутствии четкого понимания обязательств, вытекающих из факультативного протокола, для Канады - и, как мы полагаем, для подавляющего большинства государств - было бы весьма затруднительно его ратифицировать.

Целесообразность системы подачи индивидуальных жалоб в сопоставлении с другими наблюдательными механизмами

7. В национальных системах, как правило, считается, что суды (где они имеют на это полномочия) недостаточно компетентны для вынесения судебных постановлений по вопросам, касающимся качества жизни, и отмечается тенденция вмешиваться в эти вопросы лишь в крайних обстоятельствах. Это может быть обусловлено трудностью распространения процедуры индивидуальных жалоб на сферу экономических, социальных и культурных прав, которое обязательно требует установления факта их соблюдения или нарушения государством и, соответственно, четкого формулирования критериев осуществления Пакта. Многие проблемы в области экономических, социальных и культурных прав являются системными по своему характеру, и поэтому, напротив, более уместно проводить их рассмотрение с целью разработки широких рекомендаций, а не установления чьей-либо вины в конкретных обстоятельствах.

8. Так, например, как указывалось ранее, Комитету может оказаться затруднительно решить вопрос о том, является ли невозможность для какого-либо лица найти работу нарушением Пакта. Вероятно, более эффективное направление работы Комитета состояло бы в том, чтобы сосредоточиться на рассмотрении общих условий в государстве, таких, как доступность профессионального образования, социального обеспечения в случае безработицы, равных возможностей трудоустройства и т.п.

9. Исходя из этих соображений, предлагается взвесить сравнительные достоинства механизма подачи индивидуальных жалоб и других механизмов восстановления прав или наблюдения. Например, совершенствование системы представления государствами докладов позволило бы сосредоточить внимание на конкретных проблемах в том или ином государстве, которые, по мнению Комитета, вызывают озабоченность, и, кроме того, позволило бы Комитету разрабатывать более подробные рекомендации, конкретно касающиеся этих выявленных Комитетом проблем.

Ресурсы Организации Объединенных Наций

10. Организация Объединенных Наций испытывает острую нехватку ресурсов, особенно в области прав человека, и содержание обширного аппарата является для нее тяжким бременем. В этих условиях следует поставить вопрос о том, сумеет ли Организация Объединенных Наций содержать новые механизмы рассмотрения жалоб при отсутствии существенного увеличения ресурсов и будет ли это наиболее эффективным путем поощрения осуществления прав человека. При нынешних обстоятельствах можно было бы рассмотреть вопрос о совершенствовании и более творческом использовании существующих процедур. Например, Комитет по правам человека уже рассмотрел некоторые вопросы экономического характера в связи с гарантией равенства, содержащейся в статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. Кроме того, можно было бы предложить комитетам по наблюдению за осуществлением договоров, уполномоченным рассматривать сообщения, проводить консультации с любым другим комитетом, наблюдающим за осуществлением договорных обязательств, который обладает соответствующей компетенцией в вопросах, связанных с рассматриваемой жалобой.