



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/53
13 January 2003

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

О состоянии Международных пактов о правах человека

**Доклад независимого эксперта по вопросу о проекте Факультативного протокола
к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах
г-на Хатема Котрана**

Резюме

В своем первом докладе пятьдесят восьмой сессии Комиссии по правам человека (E/CN.4/2002/57) независимый эксперт высказался за принятие факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, считая при этом, что анализ многих вопросов, которые он рассматривал в этом докладе, должен быть углублен.

Настоящий доклад в основном посвящен тем трем вопросам, которые Комиссия в своей резолюции 2002/24, принятой на ее пятьдесят восьмой сессии, просила независимого эксперта рассмотреть более углубленно, а именно:

1. Вопрос о характере и объеме обязательств государств-участников в соответствии с Пактом; независимый эксперт считает, что для каждого государства они предполагают обязанность уважать, защищать и активно осуществлять права, изложенные в Пакте; каждое из обязательств включает элементы обязательства поведения и обязательства результата.

- Все государства обязуются действовать немедленно, при любых обстоятельствах и в разумно короткий период после вступления Пакта в силу, принимая законодательные, административные, финансовые и иные меры и создавая адекватные механизмы, способные постепенно, но активно содействовать всестороннему осуществлению всего комплекса экономических, социальных и культурных прав, признанных Пактом.

- Все государства обязуются стремиться к обеспечению максимально широкого осуществления всех признанных в Пакте прав, без какой бы то ни было дискриминации и в условиях равенства возможностей, уделяя особое внимание защите прав наиболее уязвимых категорий населения и справедливому и эффективному использованию имеющихся ресурсов.

- Все государства обязуются немедленно отменить любые формы дискриминации в соответствии с международно-правовыми документами и принять меры к борьбе активными и адекватными средствами против тех форм, которые являются следствием практики и традиций, препятствующих равному осуществлению всех признанных Пактом прав.

- Каждое государство-участник несет основное минимальное обязательство обеспечить осуществление основного содержания каждого из прав, закрепленных в Пакте.

2. Вопрос о возможности защиты экономических, социальных и культурных прав в судебных органах. Опираясь на опыт последних лет применения международных, региональных и национальных инструментов и механизмов по правам человека, независимый эксперт отмечает, что, вне всякого сомнения, отныне все гарантируемые Пактом права могут быть защищены в судебном порядке.

3. Вопрос о целесообразности и конкретной возможности создания механизма по рассмотрению жалоб в соответствии с Пактом и о взаимодополняемости различных механизмов. Независимый эксперт полагает, что предусматриваемая процедура является одновременно и целесообразной и возможной:

- целесообразной, так как она, в частности, позволит гарантировать осуществление права каждого человека на подачу апелляции, способствовать развитию международного права посредством разработки последовательного свода принципов, охватывающих весь комплекс провозглашенных Пактом прав и способных постепенно заручиться полным и всеобщим признанием как в международных кругах, так и в тех странах, где они будут использоваться при разработке национального законодательства, и более активно укреплять принцип неделимости и взаимозависимости всех прав человека;

- возможной, если та новая процедура, которая будет таким образом создана, позволит в определенной мере достичь удобного соотношения затрат-выгод и обеспечить необходимую взаимодополняемость и координацию с другими механизмами.

Наконец, независимый эксперт рекомендует Комиссии принять резолюцию, в которой она подтвердила бы предусмотренное в ее резолюции 2002/24 решение создать на своей пятьдесят девятой сессии рабочую группу открытого состава с целью рассмотрения вариантов, касающихся разработки факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	5
I. ХАРАКТЕР И ОБЪЕМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ В СООТВЕТСТВИИ С ПАКТОМ	7
A. Точный объем обязательств государств: обязательства уважать, защищать и осуществлять права	9
B. Обязательства на международном уровне	10
C. Обобщение вопроса и позиция независимого эксперта	11
II. ВОЗМОЖНОСТЬ ЗАЩИТЫ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ - МЕЖДУНАРОДНЫЕ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И МЕХАНИЗМЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	14
A. Опыт на национальном уровне	14
B. Опыт на региональном уровне	17
C. Опыт на международном уровне	19
D. Обобщение вопроса и позиция независимого эксперта	21
III. ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ СОЗДАНИЯ МЕХАНИЗМА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ В СООТВЕТСТВИИ С ПАКТОМ И ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ РАЗЛИЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ	23
A. Целесообразность возможности создания механизма по рассмотрению жалоб в соответствии с Пактом.....	23
B. Взаимодополняемость и координация различных механизмов.....	25
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	30

ВВЕДЕНИЕ

1. На своей пятьдесят седьмой сессии Комиссия по правам человека, принимая к сведению, в частности, отчет о семинаре, проведенном 5 и 6 февраля 2001 года Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Международной комиссией юристов по вопросу о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав (E/CN.4/2001/62/Add.2), и доклад Верховного комиссара о проекте факультативного протокола к Пакту (E/CN.4/2001/62 и Add.1), в своей резолюции 2001/30 постановила назначить независимого эксперта для изучения вопроса о проекте факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах с учетом, в частности, доклада Комитета Комиссии в отношении проекта факультативного протокола (E/CN.4/1997/105, приложение), замечаний, высказанных в этой связи государствами, межправительственными и неправительственными организациями, а также доклада рабочего совещания по вопросу о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав; этому эксперту было поручено представить доклад Комиссии на ее пятьдесят восьмой сессии в целях рассмотрения возможности принятия последующих и будущих мер, включая создание рабочей группы открытого состава для изучения вопроса о проекте факультативного протокола к Пакту.
2. На пятьдесят восьмой сессии независимый эксперт представил Комиссии свой первый доклад (E/CN.4/2002/57), в котором он высказался за принятие проекта факультативного протокола, при этом указав на необходимость более углубленного анализа вопросов, рассмотренных им в этом докладе.
3. На пятьдесят восьмой сессии Комиссия приняла резолюцию 2002/24, в которой она с интересом "приняла к сведению [...] доклад независимого эксперта по вопросу о проекте факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и содержащиеся в нем рекомендации" (пункт 1), постановила продлить на один год мандат независимого эксперта и просила его рассмотреть следующие вопросы:
 - a) вопрос о характере и объеме обязательств государств-участников в соответствии с Пактом;
 - b) концептуальные вопросы, касающиеся возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав, с уделением особого внимания опыту, накопленному в последние годы в области применения универсальных, региональных и национальных правозащитных договоров и механизмов;

с) вопрос о преимуществах и практичности механизма обжалования, предусмотренного Пактом, и вопрос о взаимодополняемости различных механизмов (пункт 9 с)).

4. В своей резолюции 2002/24 Комиссия также постановила "создать на пятьдесят девятой сессии Комиссии ее рабочую группу открытого состава с целью рассмотрения вариантов, касающихся разработки факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах" (пункт 9 f)).

5. Независимый эксперт провел широкие консультации. В вербальной ноте от 2 июня 2002 года, направленной государствам, а также в письмах организациям и заинтересованным экспертам он просил их изложить свое мнение по вопросам, содержащимся в резолюции. К 15 ноября 2002 года поступили просьбы от Аргентины, Исламской Республики Иран, Италии, Кубы, Мексики, Нидерландов, Португалии, Таиланда, Чешской Республики, Швеции, Всемирной организации здравоохранения и группы из 56 неправительственных организаций. Управление Верховного комиссара по правам человека также подготовило независимому эксперту всеобъемлющую записку по трем указанным вопросам. Международная комиссия юристов со своей стороны провела совещание за "круглым столом" для обсуждения этих же вопросов и представила независимому эксперту свой доклад.

6. Кроме того, независимый эксперт при содействии Управления Верховного комиссара разработал программу консультаций на июнь, сентябрь и ноябрь 2002 года, с тем чтобы проанализировать все три вопроса, указанные в резолюции. Первая серия консультаций была проведена в ходе совещания специальных докладчиков 24-29 июня 2002 года при участии Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище, двух экспертов Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, а также эксперта Международной комиссии юристов. В ходе второй серии консультаций (30 сентября - 1 октября 2002 года) независимый эксперт встретился с двумя представителями Международного бюро труда, с экспертом по международной торговле г-ном Джорджем Аби-Саамбом, а также с представителями Управления Верховного комиссара и Международной комиссии юристов. Наконец, 22 ноября 2002 года независимый эксперт принял участие в рабочем совещании Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о праве на питьевую воду, по итогам которого Комитет принял замечания общего порядка по данному вопросу.

I. ХАРАКТЕР И ОБЪЕМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ В СООТВЕТСТВИИ С ПАКТОМ

7. Пункт 1 статьи 2 Пакта гласит: "Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер". В своем первом докладе Комиссии независимый эксперт уже подчеркивал трудности определения характера и объема обязательств государств-участников в соответствии с Пактом. В отличие от излагаемых порой анализов и позиций, направленных на принижение охвата постепенного характера осуществления экономических, социальных и культурных прав и на то, чтобы рассматривать упомянутые положения Пакта как чисто случайные и не оказывающие существенного влияния на вопрос существа, независимый эксперт считал, что эти положения должны рассматриваться очень внимательно. Впрочем, сами по себе они никак не ограничивают значимость экономических, социальных и культурных прав, тем более что в настоящее время все активнее утверждается и признается, что человеку, живущему в крайней нищете и нужде, приходится сталкиваться с ситуацией, во многом напоминающей ту, в которой оказывается человек, подвергаемый жесточайшим издевательствам и пыткам. Поэтому проводимое обсуждение не является - или по крайней мере не должно являться - дискуссией по вопросу о признанной ценности этих прав или о том положении, которое они занимают в международной иерархии прав человека. Как признано в Венской декларации и Программе действий, все права человека "универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны", и в силу этого нельзя пытаться выстраивать из них какую-либо иерархию.

8. Сегодня все это хорошо известно, но независимый эксперт все же стремится пойти дальше и попытается преодолевать трудности и сомнения, методично и углубленно анализируя точный объем и характер обязательств государств-участников в соответствии с Пактом. Он опирается на ряд источников, в частности на Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, а также на замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

А. Точный объем обязательств государств: обязательства уважать, защищать и осуществлять права

9. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта каждое государство-участник обязуется:

- "принять... меры": все государства-участники несут обязательство немедленно приступить к принятию мер, направленных на полную реализацию прав, изложенных в Пакте¹. Комитет поставил акцент на том, что осознанные, конкретные и как можно более четко нацеленные на полное осуществление экономических, социальных и культурных прав меры должны быть приняты в течение разумно короткого промежутка времени после вступления данного Пакта в силу для соответствующего государства (E/1991/23, приложение III, пункт 2).
- "...в порядке международной помощи и сотрудничества": Комитет акцентировал внимание на важнейшей роли международной помощи и сотрудничества в обеспечении полной реализации экономических, социальных и культурных прав; он подчеркнул, что международное сотрудничество в целях развития и, следовательно, осуществление экономических, социальных и культурных прав является обязательством, связывающим все государства, и что без этого полное осуществление экономических, социальных и культурных прав останется для многих стран неосуществившейся мечтой (там же, пункты 13 и 14). Точнее, международная помощь и сотрудничество должны быть направлены на установление такого социального и международного порядка, при котором права и свободы, изложенные в Пакте, могут быть реализованы в полной мере².
- "...в максимальных пределах имеющихся ресурсов...": Комитет заявил, что даже в тех случаях, когда наличных ресурсов явно недостаточно, государство-участник все же связано обязательством стараться обеспечить как можно более широкое осуществление соответствующих прав в сложившихся условиях, в частности защищать права наиболее уязвимых групп общества (там же, пункты 11 и 12). При определении того, принимаются ли надлежащие меры для осуществления экономических, социальных и культурных прав, следует уделять внимание справедливому и эффективному использованию и доступности имеющихся ресурсов³.
- "...чтобы обеспечить постепенно полное осуществление... прав...": Комитет отметил, что концепция постепенного осуществления представляет собой

признание того факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени (там же, пункт 9). Ни при каких обстоятельствах это положение нельзя толковать как подразумевающее для государств право откладывать на неопределенный срок принятие мер по обеспечению полного осуществления или снимать с себя обязательство "принимать меры" - фактически государства должны оптимально использовать имеющиеся у них ресурсы, какими бы скудными они ни были. Кроме того, несмотря на положение о постепенном осуществлении, некоторые обязательства по Пакту, такие, как запрещение дискриминации, требуют немедленного и полного проведения их в жизнь государствами-участниками⁴.

- "...всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер": эти надлежащие средства могут также включать не только законодательные меры, соответствующие характеру прав, но и возможности судебного обжалования, а также административные и экономические, социальные и образовательные меры. Государство-участник должно самостоятельно определить надлежащие средства, хотя они подлежат проверки со стороны Комитета⁵.

10. Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, следующим образом предусматривают обязательства государств-участников в отношении предусмотренных Пактом прав⁶:

- a) Обязательство уважать права требует от государств воздерживаться от вмешательства в пользование экономическими, социальными и культурными правами.
- b) Обязательство защищать права требует от государств предотвращать нарушения таких прав третьими сторонами.
- c) Обязательство осуществлять права требует от государств принятия соответствующих законодательств, административных, бюджетных, судебных и иных мер в целях полной реализации таких прав.

11. Каждое из обязательств уважать, защищать и осуществлять права содержит элементы обязательства поведения и обязательства результата⁷: обязательство поведения требует совершения разумно рассчитанных действий для обеспечения пользования определенным правом, а обязательство результата требует от государств решения

определенных задач в целях соблюдения того или иного разработанного позитивного стандарта.

В. Обязательства на международном уровне

12. Международные аспекты экономических, социальных и культурных прав отражены в статьях 2, 11, 15, 22 и 23 Пакта. Так, государства-участники несут основную ответственность за осуществление всех прав человека, и в конечном счете именно они обязаны уважать, защищать и осуществлять эти права, хотя определенная доля ответственности ложится и на другие субъекты или образования. Речь, в частности, идет об иностранных оккупантах и негосударственных субъектах, включая транснациональные компании и международные организации, в рамках которых государства действуют коллективно⁸.

13. Как указано выше, пункт 1 статьи 2 Пакта гласит, что международная помощь и сотрудничество являются средствами, с помощью которых государства могут осуществлять экономические, социальные и культурные права. Лимбургские принципы предусматривают, что "международное сотрудничество и помощь должны быть направлены на установление такого социального и международного порядка, при котором права и свободы, изложенные в Пакте, могут быть реализованы в полной мере". Кроме того, это сотрудничество должно осуществляться независимо от различий политических, экономических и социальных систем государств и основываться на их суверенном равенстве. В деле реализации признанных Пактом прав должны сотрудничать не только государства; при этом следует учитывать и роль международных и неправительственных организаций⁹.

14. Комитет рассмотрел международные аспекты экономических, социальных и культурных прав в своих замечаниях общего порядка по некоторым отдельным правам. Точнее, он указал на ряд соответствующих крупных областей, в которых действуют предусмотренные Пактом международные обязательства. Ниже приведен их неполный список (см., например, E/C.12/1999/10, пункт 56, E/1992/23, пункт 18, E/C.12/1999/5, пункты 36 и 37):

а) что касается переговоров и ратификации международных соглашений, то государства-участники должны принимать меры к тому, чтобы действие этих документов не оказывало негативного влияния на право на образование;

б) государства обязаны следить за тем, чтобы в тех мерах, которые они принимают в качестве членов международных организаций, в частности международных

финансовых учреждений, надлежащим образом учитывались экономические, социальные и культурные права;

с) международные финансовые учреждения, выступающие за принятие мер по структурной перестройке, должны следить за тем, чтобы эти меры не препятствовали осуществлению экономических, социальных и культурных прав;

d) государства-участники - как предоставляющие финансовую помощь, так и ее бенефициары - должны действовать таким образом, чтобы значительная часть выделяемых средств направлялась на создание условий, позволяющих максимально большому числу лиц иметь достойное жилище;

e) государства должны уважать экономические, социальные и культурные права, действующие в других странах, и в соответствующих случаях оказывать необходимую помощь;

f) государства должны в любое время воздерживаться от введения эмбарго на продукты питания или от принятия аналогичных мер, способных воспрепятствовать производству продовольствия и доступу к продуктам питания в других странах; продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления.

С. Обобщение вопроса и позиция независимого эксперта

15. Все предыдущие события позволяют теперь ответить на вопрос о характере и объеме обязательств государств-участников в соответствии с Пактом.

1. Объем обязательств государств-участников: обязательства постепенного характера, но немедленного действия

16. Независимый эксперт считает, что, хотя в пункте 1 статьи 2 Пакта непосредственно предусмотрено, что соблюдение государствами принятых ими обязательств предполагает постепенный характер, это ни в коем случае не должно толковаться как право государств оттягивать на неопределенный срок принятие мер по обеспечению полного осуществления всего комплекса признанных в Пакте прав. Из этого непременно следует, что:

a) Все государства несут обязательство действовать немедленно и в любых обстоятельствах - в разумно короткий период после вступления Пакта в силу, - принимая

законодательные, административные финансовые и иные меры и создавая адекватные механизмы, способные постепенно, но активно содействовать полному осуществлению всего комплекса экономических, социальных и культурных прав, признанных в Пакте.

b) Все государства несут обязательства принимать меры по обеспечению максимально широкого осуществления всего комплекса признанных в Пакте прав без какой бы то ни было дискриминации и в условиях равенства возможностей, уделяя особое внимание защите прав наиболее уязвимых групп населения и справедливому эффективному использованию имеющихся ресурсов.

c) Все государства несут обязательство немедленно прекратить любые формы дискриминации в соответствии с международно-правовыми документами и принять меры по борьбе с применением активных и целесообразных средств против тех форм дискриминации, которые вытекают из практики и традиций, препятствующих равному использованию всеми лицами прав, признанных в Пакте.

2. Характер обязательств государств-участников: обязательства поведения и обязательства результата

17. В своем первом докладе (E/CN.4/2002/57, пункт 20) независимый эксперт уже подчеркивал, что обязательства государств по Пакту чаще всего в силу самого их объекта выступают не как обязательства результата, а как обязательства поведения; это означает, что государства, в частности самые бедные, не могут считаться единственно ответственными за трудности удовлетворения жизненно необходимых потребностей их населения. Они в некотором смысле часто брали на себя лишь общее обязательство в отношении оперативности, состоящее в том, чтобы делать все возможное для постепенного осуществления прав, предусмотренных в Пакте. В целом эти государства хотели бы реализовать все, что является желательным с гуманитарной и социальной точек зрения, но они не смогут реально и стабильно гарантировать все, что возможно с экономической точки зрения.

18. Тем не менее независимый эксперт предлагает попытаться точно определить - в рамках принятого государствами общего обязательства проявлять заботу - действительно соизмеримое обязательство и преобразовать положения Пакта в такие конкретные обязательства, нарушение которых в отдельных случаях могло бы явиться причиной обжалования в соответствии с процедурой направления сообщений, которая будет введена в действие проектом факультативного протокола к Пакту.

19. Прежде всего, независимый эксперт считает, что обязательства по Пакту иногда вытекают из подлинных обязательств результата, нарушение которых можно легко констатировать и квалифицировать, причем всякий раз, когда государство-участник совершит нарушения посредством действий. В таком случае оно как бы нарушит принцип "не делать чего-либо" - обязательство, в силу своего характера измеримое по объему и, следовательно, как правило, не поддающееся градации. Применительно к этой категории международных обязательств государства не могут обязаться лишь делать все возможное для того, чтобы не нарушать их. Полный объем этого обязательства не известен, и соответствующее право считается ущемленным, как только государство сделало то, что запрещено делать.

20. В Маастрихтских руководящих принципах даются следующие примеры нарушений посредством действий¹⁰: официальная отмена или временное приостановление действия законодательства, необходимого для продолжения пользования каким-либо экономическим, социальным или культурным правом, которое в настоящее время является объектом пользования; и активный отказ конкретным лицам или группам лиц в таких правах посредством закрепленной в законе либо проводимой на практике дискриминации.

21. В любом случае всякое нарушение государством-участником принципа недискриминации представляет собой нарушение посредством действий, противоречащее непосредственным положениям пункта 2 статьи 2 Пакта, согласно которым "участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что провозглашенные в нем права будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства". Иными словами, при наличии ресурсов, позволяющих в определенной мере пользоваться тем или иным правом, это пользование должно осуществляться в обстоятельствах, исключающих дискриминацию, и государство будет всякий раз считаться нарушившим обязательство результата, если оно примет или сохранит меры законодательного, административного или иного характера, препятствующие лицам или группам лиц пользоваться на основе равенства каким-либо из признанных в Пакте прав. Очевидно, что соблюдение этого основополагающего принципа не зависит от объема ресурсов, и это обязательство государств-участников, таким образом, измеримо по своему характеру и, как правило, не подлежит градации. Применительно к принципу недискриминации государства-участники не могут обязаться лишь делать все возможное для ненарушения этого принципа. Полный объем этого обязательства не известен, и указанный принцип считается нарушенным, как только государство сделало то, что запрещено делать.

22. Во-вторых, независимый эксперт считает, что в целом всякий раз, когда налагаемые Пактом обязательства заключаются в том, чтобы действовать по принципу "сделать что-либо" - что, вероятно, увязано с более широким аспектом обязательств, принятых государствами-участниками в соответствии с Пактом, - нарушения таких обязательств относятся к нарушениям посредством бездействия и в силу обстоятельств являются нарушением подлинных обязательств результата или просто обязательств поведения - в зависимости от объема характера и средств, объективно используемых государством в целях удовлетворения прав, которые оно должно обеспечивать.

23. Согласно Маастрихтским руководящим принципам, нарушениями посредством бездействия могут являться непринятие надлежащих мер, требуемых Пактом, и отказ изменить или отменить законодательство, явно противоречащее какому-либо обязательству, налагаемому Пактом.

24. В любом случае каждое государство-участник несет основное минимальное обязательство обеспечить осуществление основного содержания каждого из прав, закрепленных в Пакте. Государство, в котором значительная часть населения лишена основных продуктов питания, первичной медико-санитарной помощи, жилища или образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств по Пакту, а значит нарушает обязательства результата. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в этой связи отметил, что если бы Пакт рассматривался как документ, не создающий такого основного минимального обязательства, то он во многом утратил бы свой смысл (E/1991/23, пункт 10).

II. ВОЗМОЖНОСТЬ ЗАЩИТЫ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ - МЕЖДУНАРОДНЫЕ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И МЕХАНИЗМЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

A. Опыт на национальном уровне

25. Характер и объем экономических, социальных и культурных прав и возможность их защиты в судебных органах обретают в национальной судебной практике все более конкретные формы. Дела, затрагивающие широкий спектр экономических, социальных и культурных прав, передаются на рассмотрение различных внутренних судов.

26. Упомянутые ниже дела были отобраны таким образом, чтобы отразить разнообразие регионов и охватить широкий спектр прав, признанных Пактом.

1. Право на труд и право на справедливые и благоприятные условия труда (статьи 6 и 7 Пакта)

27. В деле *Daily Rated Casual Labour Employed under P&T Department Through Bharatiya Dak Tar Mazdoor Manch v. Union of India and Ors* (AIR, 1987, SC 234) [Внештатные сотрудники отдела ПТ с поденной оплатой труда, которых представляет Бхаратия Дак Тар Маздур Манш, против "Юнион оф Индия и другие"] заявители подали жалобу на то, что уровень их заработной платы крайне незначителен и ниже уровня оплаты труда штатных сотрудников на аналогичных должностях, хотя сами они работают на своих должностях длительное время - некоторые почти десяти лет. Кроме того, заявители указали, что правительством не предусмотрено никакого плана для их постепенного включения в систему государственной службы и что им было отказано в таких социальных льготах, как ежегодное увеличение заработной платы, пенсионное обеспечение, отпуск и другие права, которыми пользуются постоянные штатные сотрудники. Суд счел, что конституционные положения, согласно которым государство должно сокращать неравенство в доходах и стремиться к устранению неравенства в статусе, льготах и служебных перспективах, как таковые не являются юридически применимыми, но могут служить основой для выявления пагубных форм дискриминации. В данном случае имеет место враждебная дискриминация, которая приравнивается к эксплуатации работников и, следовательно, к ущемлению прав человека. Кроме того, классификация временных работников в зависимости от количества рабочих дней также является отказом в праве на справедливую заработную плату и на равное вознаграждение за труд одинаковой ценности без каких-либо различий.

28. По другому делу, вынесенному на рассмотрение Верховного суда Индии, - *Apparel Export Promotion Council v. A.K. Chopra* (AIR, 1999, SC 625) (*Совет по развитию экспорта изделий швейной промышленности* против *А.К. Чопра*) суд определил, что сексуальное домогательство (на рабочем месте) включает неспровоцированное поведение сексуального характера (явное или неявное), как-то: а) физические контакты и ухаживание; б) требования или просьбы сексуального характера; в) сексуально окрашенные замечания; г) демонстрация порнографии и е) любое неспровоцированное физическое, речевое или неречевое поведение сексуального характера.

3. Право на социальное обеспечение, включая социальное страхование (статья 9 Пакта)

29. В деле No 2000-03 0109 sur la conformité du point 1 des dispositions transitoires de la loi intitulée "De la sécurité sociale" avec les articles 1^{er} et 109 de la Constitution [о соответствии пункта 1 временных положений Закона "О социальном обеспечении" статьям 1 и 109 Конституции] Конституционный суд Латвии рассмотрел спор, касающийся невыплаты премий по социальному страхованию более 13 000 сотрудникам и нерегулярной выплате премий по социальному страхованию 67 000 сотрудникам только за 1999 год. Оказалось, что многие работодатели, которые обязаны осуществлять для своих работников выплаты по социальному страхованию в виде уплаты сборов, пренебрегали этой обязанностью. Суд указал, что, признавая право на социальное обеспечение, государство обязано претворять его в жизнь, что в данном случае сделано не было. Он счел, что работодатель по закону должен осуществлять обязательные платежи каждому из своих работников. При невыполнении работодателем этого требования организатор системы страхования (т.е. государство) должен гарантировать законоприменение с помощью принудительных мер. Таким образом, государство должно создать эффективный механизм по осуществлению, гарантирующий единообразное пользование правом на социальное обеспечение.

4. Право на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни (статья 11 Пакта)

30. При рассмотрении дела *Government of the Republic of South Africa & Ors v. Grootboom and Ors* (правительство Южноафриканской Республики и др. против Гротбума и др.) Верховный суд Южной Африки указал, что правительство ввело программу постепенного осуществления права на достаточное жилище. Однако поскольку в этой программе не учитывались потребности лиц, находящихся в крайне неблагоприятном положении, принятые меры не носили разумного характера.

31. По делу *Olga Tellis and Ors v. Bombay Municipal Corporation and Ors* (AIR, 1986, SC 180) (Ольга Теллис и др. против Бомбейской муниципальной корпорации и др.) Верховный суд Индии заявил, что право на жизнь не ограничивается такими вопросами, как смертная казнь, а включает и право на источник дохода - иными словами, право иметь средства к существованию. Следовательно, выселение почти 500 человек, живущих на улице и в трущобных поселениях, лишило бы их средств к существованию и, следовательно, права на жизнь. Однако лишение такого права допустимо лишь в случае, когда соответствующее решение вынесено по законной процедуре. Эта процедура должна

быть "справедливой, правосудной и разумной". По мнению жителей трущобных поселений, это определение включает и основные нормы естественного правосудия, т.е. наличие у них возможности отстаивать свои права.

5. Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (статья 12 Пакта)

32. По делу *Minister of Health and Ors v. Treatment Action Campaign* (Министр здравоохранения и др. против Кампании по лечению населения) Верховный суд Южной Африки счел, что ограничение возможности проходить определенный курс лечения от ВИЧ/СПИДа в некоторых больницах и клиниках является нарушением права на охрану здоровья, поскольку такая политика вынуждает долго ждать принятия решения, санкционирующего лечение пациентов вне соответствующих больниц и клиник, и такой срок ожидания не является разумным по смыслу Конституции.

6. Право на образование (статьи 13 и 14 Пакта)

33. При рассмотрении дела *Campaign for Fiscal Equity et al. v. The State of New York et al.* (719 N.Y.S. 2d 475 2001) [Кампания за налоговую справедливость и др. против штата Нью-Йорк и др.] Верховный суд Нью-Йорка решал вопрос об объеме права на образование по смыслу Конституции этого штата. Суд рассмотрел жалобу студентов, родителей и органов образования на то, что власти штата не выполнили свое обязательство обеспечить государственные школы города Нью-Йорка достаточным финансированием, гарантирующим их учащимся "надежное базовое образование", как это предусмотрено конституцией штата. Относительно охвата термина "право на образование" суд указал, что государство должно принимать меры для предоставления хотя бы адекватных ресурсов в распоряжение учащихся государственных школ города. В области финансирования государство по мере возможности должно определить реальную стоимость предоставления надежного базового образования в различных учебных округах, и, следовательно, оно должно заниматься реформой системы финансирования школ и устранять имеющиеся в ней недостатки.

В. Опыт на региональном уровне

34. Характер и объем экономических, социальных и культурных прав и возможность защищать их в судебных органах находят все более точное выражение и в судебной практике, касающейся региональных механизмов по правам человека. Дела, затрагивающие широкий спектр экономических, социальных и культурных прав, выносились на рассмотрение, в частности, Европейского суда по правам человека, нового

Европейского комитета по социальным правам и Африканской комиссии по правам человека и народов.

1. Европейский суд по правам человека

35. По делу *Gustafson* от 25 апреля 1996 года Европейский суд по правам человека вывел из статьи 11 Европейской конвенции о правах человека право на переговоры между социальными партнерами. Допуская признание основного социального права, производного от гражданского и политического права, в данном случае права на свободу ассоциации, - даже если это право находит продолжение в свободе объединения, признанной в этой же статье, - суд, вероятно, закрепил единый и неделимый характер прав человека, будь то права гражданские или политические, либо права экономические и социальные¹².

36. По делу *Gaygusuz* от 16 сентября 1996 года Европейский суд по правам человека вынес решение о том, что в предоставлении минимального дохода не может быть отказано лишь по причине того, что заявитель не является гражданином страны проживания, причем он удовлетворял остальным соответствующим критериям. По мнению суда, лишь "весьма убедительные" соображения, которые в данном случае отсутствуют, могли бы заставить его признать оправданным различие в обращении, основанное на гражданстве¹³.

37. В своем решении по делу *Airey c. Irlande* от 9 октября 1979 года Европейский суд по правам человека счел, что "никакая четкая граница не разделяет сферу экономических и социальных прав" в Европейской конвенции по правам человека и что, хотя Конвенция "предусматривает в основном гражданские и политические права, многие из них находят продолжение в экономической и социальной сферах". Поэтому права человека вполне могут оказывать влияние и на сами социальные права¹⁴.

38. В решении по делу *Delgado* от 14 ноября 2000 года Европейский суд по правам человека указал, что, поскольку трудовые споры касаются "аспектов, имеющих жизненно важное значение для служебного положения любого лица", они должны разрешаться в краткие сроки и с "особой оперативностью"¹⁵.

2. Европейский комитет по социальным правам

39. В своем первом решении от 9 сентября 1999 года о запрещении детского труда, вынесенном в отношении Португалии, новый Европейский комитет по социальным правам напомнил, что цель пересмотренной Европейской социальной хартии - сменившей

Европейскую социальную хартию и предусматривающей новые социальные права - заключается не в том, чтобы защищать "теоретические" права и что "удовлетворительное применение [этих положений] не может быть обеспечено только благодаря законодательству". Напротив, соблюдение этих положений предполагает, что их применение строго контролируется государствами-участниками¹⁶.

3. Африканская комиссия по правам человека и народов

40. В недавно представленном ей деле Представители народа огони против правительства Нигерии Африканская комиссия по правам человека и народов рассмотрела сообщение, в котором представители народа огони утверждали, что некоторые из их основных прав были нарушены действиями нигерийского правительства в лице национальной нефтяной компании - мажоритарного акционера консорциума с компанией "Шелл Петролеум". Суд счел, что непринятие правительством ряда мер по защите местного населения и по предотвращению необдуманных и разрушительных военных акций и вредных для окружающей среды действий повлекло за собой нарушение ряда прав человека, в частности права на охрану здоровья, права на здоровую окружающую среду, права всех народов свободно распоряжаться своими богатствами и природными ресурсами, права собственности, прав на охрану семьи, на жилище, на питание, на жизнь и на неприкосновенность личности.

С. Опыт на международном уровне

41. Характер и объем экономических, социальных и культурных прав и возможность защищать их в судебных органах находят все большее уточнение и в судебной практике, касающейся международных механизмов по правам человека. Дела, связанные с широким спектром экономических, социальных и культурных прав, передавались на рассмотрение, в частности, Комитета по правам человека, Комитета по свободе объединения, Административного совета Международного бюро труда (МБТ) и Комитета по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

1. Комитет по правам человека

42. При рассмотрении сообщения № 182/1984 (Нидерланды)¹⁷ Комитет по правам человека счел, что вопрос о нарушении статьи 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (равенство перед законом) может быть защищен в судебном порядке, даже если он связан с вопросом, касающимся экономических, социальных и культурных прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных

и культурных правах. В данном случае речь шла о праве на социальное обеспечение, предусмотренном в статье 9 Пакта.

2. Комитет по свободе объединения Административного совета МБТ

43. Опыт рассмотрения почти 2 000 случаев, приобретенный Комитетом по свободе объединения Административного совета МБТ за полвека его существования, позволил ему разработать последовательный, весьма полный и сбалансированный свод принципов, регулирующих свободу объединения и заключение коллективных договоров на основе положений Устава Международной организации труда (МОТ) и соответствующих конвенций, рекомендаций и резолюций. Разработанный специализированным, беспристрастным и имеющим большой авторитет международным органом, деятельность которого характеризуется трехсторонним подходом при рассмотрении реальных ситуаций, этот свод принципов приобрел всеобщее признание как на международном уровне, так и в разных странах, где он все чаще используется при разработке внутреннего законодательства. В настоящем разделе мы ограничимся кратким изложением случаев, рассмотренных Комитетом по свободе объединения, а также принципов и решений, свидетельствующих о его решающем вкладе в определение характера и объема профсоюзных прав в мире и возможности отстаивать их в судебном порядке.

44. В своем решении по делу № 1273¹⁸ Комитет по свободе объединения заявил, что любое правительство в рамках проводимой им политики должно следить за соблюдением прав человека.

45. В решении по делу № 1480¹⁹ Комитет по свободе объединения сослался на Трехстороннюю декларацию принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, принятую Административным советом МБТ в ноябре 1977 года, пункт 45 которой гласит: "Если правительства принимающих стран создают специальные стимулы для привлечения иностранных инвестиций, подобные стимулы не должны включать в себя какие-либо ограничения свободы ассоциаций для трудящихся или их право на организацию и на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров".

46. При рассмотрении дела № 1512²⁰ Комитет по свободе объединения счел, что вменяемые отдельным лицам действия влекут за собой наступление ответственности государств в силу их обязательства в отношении должной осмотрительности и принятия мер по предупреждению нарушений прав человека.

47. В решении по делу № 1581²¹ Комитет по свободе объединения указал, что профсоюзные права, как и остальные права человека, должны соблюдаться независимо от уровня развития соответствующей страны.

48. При рассмотрении дела № 1590²² Комитет по свободе объединения счел, что вопросы, рассмотренные МОТ в области условий труда и укрепления свободы объединений, не могут считаться вмешательством во внутренние дела какого-либо суверенного государства, поскольку они входят в мандат, возложенный на МОТ ее членами, обязавшимися сотрудничать в деле достижения поставленных перед нею целей.

3. Комитет по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета ЮНЕСКО

49. ЮНЕСКО, руководствуясь своим мандатом, разработала большое количество нормативных документов в области прав человека, особенно права на образование, рассматриваемого в качестве права, позволяющего, в частности, утвердить принципы недискриминации и равенства возможностей в том виде, в каком они признаны в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, принятой 14 декабря 1960 года. С этого времени деятельность ЮНЕСКО была усилена другими документами, имеющими обязательную силу, в частности решениями Генеральной конференции, документами, принятыми в рамках межправительственных конференций, а также решениями Исполнительного совета. Процедура рассмотрения жалоб, получаемых Организацией в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека в областях ее компетенции, т.е. в сфере образования, науки, культуры и информации, дает поучительный пример: будучи определена в решении 104 EX/3.3 Исполнительного совета, она претворяется в жизнь вспомогательным органом Исполнительного совета - Комитетом по конвенциям и рекомендациям, компетенция которого в отношении государств признается уже в силу факта их членства в ЮНЕСКО. На практике даже государства, не являющиеся членами ЮНЕСКО, по своей доброй воле согласились, что касающееся их сообщение может быть рассмотрено этим Комитетом²³.

D. Обобщение вопроса и позиция независимого эксперта

50. Предыдущие наработки позволяют ответить на вопрос о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав. Опыт применения международных, региональных и национальных документов и механизмов по правам человека, приобретенный за последние годы, без всякого сомнения, свидетельствует о прогрессе и признании экономических, социальных и культурных прав и механизмов контроля за их осуществлением на всех уровнях - национальном, региональном и

международном. Но, хотя все экономические, социальные и культурные права можно защищать в суде, нужно признать, что - как указал Европейский суд по правам человека в упомянутом выше деле Delgado - соответствующие дела должны разрешаться в краткие сроки и с "особой оперативностью".

51. Хотя прогрессивный характер, свойственный экономическим, социальным и культурным правам, может вызвать дискуссию о характере и объеме обязательств государств - участников по Пакту - обязательств поведения и обязательств результата - (см. выше главу I, раздел C), по мнению независимого эксперта, при этом никаких сомнений не вызывает сама возможность защиты в судебном порядке всего комплекса прав, гарантируемых Пактом. То есть речь следовало бы вести, по крайней мере, об определении режима ответственности и тех условий, при которых государство будет признано нарушившим то или иное из своих обязательств:

а) Во всех случаях, когда государство-участник нарушит обязательство результата, его ответственность наступает и признается с того момента, когда своим действием или явным бездействием это государство причинит ущерб некоторым лицам или группам лиц, считающих себя пострадавшими. Такой случай, в частности, будет иметь место, если государство-участник совершит нарушения посредством действия - т.е. любое нарушение принципа недискриминации (см. выше пункты 20 и 21) - или если оно нарушит основное минимальное обязательство обеспечить осуществление сути каждого из закрепленных Пактом прав (см. выше пункт 24).

б) Во всех остальных случаях, когда государство-участник нарушит обязательство поведения, его ответственность может наступить в силу нарушений посредством непринятия действий, а ее масштабы должны определяться в зависимости от объема и мер, объективно принятых государством в целях удовлетворения прав, которые оно должно обеспечивать (см. выше пункты 22 и 23).

52. Тем не менее, помимо рассмотрения вопросов о характере и объеме обязательств государств-участников по Пакту, эти обязательства нельзя ограничивать лишь моральными нормами или просто "просьбами". Речь все же идет о юридических обязательствах, принятых в соответствии с международным договором, носящим обязательный, императивный характер.

III. ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ СОЗДАНИЯ МЕХАНИЗМА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ В СООТВЕТСТВИИ С ПАКТОМ И ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ РАЗЛИЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ

A. Целесообразность и возможность создания механизма по рассмотрению жалоб в соответствии с Пактом

1. О целесообразности механизма по рассмотрению жалоб в соответствии с Пактом

53. Независимый эксперт выражает надежду, что он способствовал признанию целесообразности механизма защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав. Опыт применения международных, региональных и национальных документов и механизмов по правам человека, приобретенный за последние годы, вероятно, позволяет значительно ограничить влияние аргументации о суверенности государств, в которой говорится об опасности того, что процедура рассмотрения жалоб в соответствии с Пактом может подчас заставить рассматривающий жалобы международный орган подробно проанализировать экономическую, социальную и культурную политику какой-либо страны, а это явится недопустительным вмешательством в одну из областей, где именно государство в соответствии с международным правом обычно имеет исключительную компетенцию.

54. По мнению независимого эксперта, подобные аргументы не должны являться серьезным препятствием для защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав. Чтобы убедиться в этом, достаточно вспомнить решение Комитета по свободе объединения по делу № 1590 (см. выше пункт 48), где он счел, что рассмотрение вопросов об условиях труда и укреплении свободы профсоюзной деятельности нельзя рассматривать как вмешательство во внутренние дела суверенного государства, поскольку этот вопрос входит в мандат, который МОТ получила от своих членов, обязавшихся сотрудничать в деле достижения поставленных перед ней целей. Руководствуясь этой логикой, в целом можно утверждать, что факультативный протокол к Пакту позволил бы повысить эффективность этого документа, согласно которому государства-участники обязались гарантировать полное осуществление признанных в нем прав и сотрудничать в деле реализации поставленных перед ним целей. Наряду с этим такой протокол позволил бы вновь утвердить принципы, признанные в Венской декларации и Программе действий, согласно которым все права человека "универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны", в силу чего нельзя пытаться выстроить их в какую-либо иерархию.

55. Создание механизма по рассмотрению жалоб в соответствии с Пактом может обеспечить и другие выгоды, в частности:

a) Осуществление права каждого человека на подачу апелляции. Возможность для каждого обратиться с жалобой на нарушение его основных прав, без сомнения, является одним из основных принципов международного права прав человека. Механизм по рассмотрению индивидуальных жалоб послужит важным фактором, обеспечивающим осуществление этого права на международном уровне.

b) Развитие международного права. Наряду с признанием права каждого человека на подачу апелляции введение процедуры рассмотрения жалоб в соответствии с Пактом, бесспорно, будет через рассмотрение конкретных случаев и реальных ситуаций содействовать разработке последовательного свода принципов, охватывающих весь спектр предусмотренных Пактом прав, способных постепенно получить всеобщее признание как на международном уровне, так и в странах, где их можно будет использовать при разработке внутреннего законодательства. Сформулированные таким образом принципы явились бы дополнением теоретических наработок последних лет, поясняющих характер и объем экономических, социальных и культурных прав, посредством, в частности, Лимбургских принципов и Маастрихтских руководящих принципов, замечаний общего порядка Комитета, результатов рассмотрения докладов государств и резолюций Комиссии. Недостающим звеном в этой цепи и является механизм по рассмотрению индивидуальных жалоб, способный развивать судебную практику на международном уровне, исходя из конкретных фактов.

c) Единство экономических, социальных и культурных прав в их совокупности. Бесспорно, факультативный протокол явится единственным механизмом, который позволит лицам получить компенсацию за нарушение любого из признанных Пактом прав. Хотя на международном уровне действуют и другие механизмы по рассмотрению жалоб, занимающиеся экономическими, социальными и культурными вопросами, Пакт на этом уровне - единственный глобальный документ, посвященный такому разнообразию прав. Созданный в соответствии с Пактом механизм по рассмотрению жалоб будет способствовать более активному утверждению принципа неделимости и взаимозависимости всех прав человека, в том числе неделимости и взаимозависимости внутри самой категории экономических, социальных и культурных прав. Таким образом, многие из дел, которые будут рассматриваться, смогут касаться различных прав, например когда нарушение права на охрану здоровья связано с нарушением права на жилище или права на обеспечение водой, а нарушение прав работников - с нарушением права на охрану здоровья и даже права на образование, как это происходит в случаях нарушения положения о минимальном возрасте для начала трудовой деятельности.

2. О возможности создания механизма по рассмотрению жалоб в соответствии с Пактом

56. Важно отметить, что международная договорная система в настоящее время переживает процесс реформирования, который кратко рассмотрен в докладе Генерального секретаря, озаглавленном "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" (A/57/387). В этом докладе, в частности, указано, что процедуры, применяемые органами, созданными на основании международных договоров, будут пересматриваться в целях упрощения норм представления докладов и что система специальных процедур (докладчики, рабочие группы и т.п.) будет преобразована для повышения ее эффективности и согласованности.

57. Создание нового механизма по рассмотрению жалоб на нарушения прав человека, определяемые в Пакте, должно, вероятно, осуществляться с учетом этих новых ориентиров, вследствие чего можно предположить, что мобилизация новых ресурсов для договорных органов может вызвать сложности. Однако независимый эксперт считает, что следовало бы разработать механизм, обеспечивающий оптимальное соотношение затрат/выгод, учитывая связанными с ним очевидные преимущества. Такой новый подход можно реализовать, если создаваемая новая процедура сможет обеспечить необходимую взаимодополняемость и координацию с имеющимися механизмами.

В. Взаимодополняемость и координация различных механизмов

58. В своем первом докладе независимый эксперт уже касался существенных аспектов, позволяющих дать ответ на основные вопросы, возникшие в ходе обсуждения проекта факультативного протокола к Пакту. Настоящий доклад - это попытка пойти дальше, опираясь на замечания и мнения, выраженные государствами, межправительственными организациями, включая специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, и неправительственными организациями, а также на заключения экспертов и ученых по этому вопросу.

59. Помимо теоретических вопросов, последующие наработки будут направлены на обоснование соображений о целесообразности и необходимости создания механизма, позволяющего обеспечить требуемую взаимодополняемость и координацию с контрольными механизмами, учрежденными на основании других международных договоров по правам человека. В то же время это позволило бы обеспечить равновесие между зачастую существенно расходящимися интересами и обеспечить более активную поддержку государствами проекта факультативного протокола к Пакту.

1. Охватываемые права

а) Анализ вопроса

60. В проекте, представленном в 1996 году Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Комиссии по правам человека, предусматривается, что все основные права, изложенные в Пакте, могут быть восстановлены в случае их нарушений согласно предусмотренной процедуре, за исключением права народов на самоопределение, признанного в статье 1, в отношении которого не без оснований отмечается, что если будущую процедуру применять к этому праву, то велика вероятность злоупотребления ею, тем более что указанное право аналогичным образом провозглашено в статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах и что Комитет по правам человека, даже находясь в более выгодном положении для рассмотрения этого вопроса, на практике в этой связи занял осторожную, сдержанную позицию. При этом Комитет отмечает, что остальные общие принципы, предусмотренные в статьях 2-5 - принцип недискриминации и равного обращения между мужчинами и женщинами при осуществлении признанных Пактом прав, - по-прежнему остаются в силе и что они лягут в основу толкования и контроля за осуществлением государствами тех прав, которые признаны в статьях 6-15 Пакта.

61. Этот довольно широкий подход, предложенный Комитетом, одновременно предстает и как глобальный в том смысле, что любое государство, присоединяющееся к факультативному протоколу, должно согласиться с тем, что разработанная процедура представления сообщений и жалоб распространяется на все права, признанные в статьях 2-15 Пакта.

б) Позиция независимого эксперта

62. В своем предыдущем докладе независимый эксперт отмечал, что этот глобальный подход Комитета к охватываемым правам, безусловно, расходится с подходами, разработанными за последние годы в рамках региональных договоров, например Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека (Сан-Сальвадорского протокола), где сообщения принимаются лишь в отношении защиты профсоюзных прав и права на образование, Дополнительного протокола к Европейской социальной хартии, в соответствии с которой государства при ратификации по своему выбору решают, в отношении каких прав они соглашаются на возможное обращение с жалобами.

63. Чтобы оценить истинное значение подхода, принятого Комитетом в его предложении по проекту, следует кратко напомнить содержание прав, изложенных в Пакте. Помимо общих прав и принципов, определенных в статьях 2-5, являющихся одновременно и правами, на которые могут ссылаться защищаемые лица в связи с толкованием и контролем за осуществлением государствами изложенных в Пакте прав, в статьях 6-15 признается право на труд (статья 6), право на справедливые и благоприятные условия труда (статья 7), право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые (статья 8), право на социальное обеспечение, включая социальное страхование (статья 9), право семьи, матерей, детей и подростков на как можно большую охрану и помощь (статья 10), право на достаточный жизненный уровень (статья 11), право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (статья 12), право на образование (статьи 13 и 14) и право на участие в культурной жизни (статья 15).

64. Это означает, что орган, на который будет возложено изучение сообщений и жалоб в соответствии с проектом факультативного протокола, должен будет рассматривать самые различные права, ответственность и контроль за которыми сегодня на международном уровне осуществляют различные международные учреждения и органы контроля, в частности созданные в рамках МОТ и ЮНЕСКО.

65. Независимый эксперт вновь настоятельно подчеркивает эти трудности, которые - нужно напомнить - редко возникают в случае прав, изложенных в Международном пакте о гражданских и политических правах, поскольку компетенция Комитета по правам человека представляется в этой связи, безусловно, более ограниченной и не конкурирует с компетенцией других органов, действующих в рамках других международных организаций. Если к этому добавить наблюдение о том, что бóльшая часть прав, изложенных в Пакте, сегодня может быть защищена другими договорными органами, занимающимися осуществлением других международных договоров по правам человека, то трудность задачи станет еще более очевидной.

66. В этой связи независимый эксперт напоминает содержащееся в его первом докладе предложение о том, чтобы процедура, предусмотренная в проекте факультативного протокола к Пакту, была ограничена в своей сфере применения по отношению к охватываемым правам. Речь, разумеется, не идет о том, чтобы исключить некоторые права, подпадающие под другие международные процедуры расследования или урегулирования, ибо это было бы равносильно введению новой неприемлемой дискриминации между различными экономическими, социальными и культурными правами. Все права, изложенные в Пакте, как это твердо и убедительно отстаивается Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, должны подпадать под процедуру представления жалоб на базе нынешнего проекта протокола. Речь идет скорее

о том, чтобы ограничить новую предусмотренную процедуру путем введения нового критерия, позволяющего свести ее к "ситуациям, свидетельствующим о наличии очевидных и поддающихся квалификации случаев нарушений или несоблюдения какого-либо из прав, изложенных в Пакте". Такой критерий дал бы возможность устранить неясности и сомнения, высказанные целым рядом государств-участников, опасаящихся того, что предусматриваемая процедура станет поводом для произвольных обращений с жалобами в связи с незначительными промахами или несоответствиями, допущенными государствами-участниками в их политике и программах, направленных на постепенное осуществление различных экономических, социальных и культурных прав, признанных в Пакте.

67. Именно таким образом можно было бы значительно уменьшить дублирование и расхождение с другими органами по расследованию или урегулированию. Есть и другие факторы, позволяющие преодолеть эти трудности и обосновать уместность новой процедуры, предусмотренной в проекте факультативного протокола.

68. С одной стороны, что касается действующих процедур в других международных организациях, например в Комитете по свободе объединения, то независимый эксперт напоминает, что они не распространяются на отдельных лиц, а ограничены жалобами на нарушение свободы объединения, которые могут быть представлены либо правительствами, либо организациями предпринимателей, либо организациями трудящихся. Отсюда безусловная заинтересованность в том, чтобы отдельные лица или группы лиц также были наделены полномочиями направлять в какой-либо орган Организации Объединенных Наций сообщения, касающиеся нарушений, непосредственными жертвами которых они являются, и тем самым иметь доступ - в качестве лиц, в первую очередь затронутых международными договорами о защите прав человека, - к процедурам, которые должны повысить эффективность признаваемых за ними прав. В этом, безусловно, проявляется заинтересованность системы Организации Объединенных Наций в улучшении условий жизни людей, которое так часто представляется в качестве первостепенной цели международной деятельности.

69. С другой стороны, если говорить об опасности расхождений в толковании международных норм защиты прав и обязанностей, закрепленных в различных документах, то эта опасность также может быть ослаблена благодаря сотрудничеству между органами по осуществлению этих норм, набравшему силы в последние годы. Так, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам при осуществлении своей деятельности по рассмотрению периодических докладов государств, а также в своих замечаниях общего порядка в связи с этими докладами часто руководствовался международными конвенциями, касающимися сферы труда, и замечаниями Комиссии

экспертов МОТ, которая обладает компетенцией в этой области. Что касается процедур расследования или урегулирования, то это сотрудничество может получить дальнейшее развитие по различным направлениям.

70. Кроме того, аналогичное замечание можно высказать в отношении процедуры представления сообщений в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Хотя соответствующие права во многом совпадают, на практике можно было бы извлечь выгоду из координации между этими двумя органами контроля в отношении толкования этих прав и их применения государствами-участниками.

2. Компетентный орган

а) Анализ вопроса

71. В проекте, представленном Комитетом Комиссии в 1996 году, предусматривается, что Комитет будет тем органом, на который будет возложено рассмотрение жалоб и сообщений в рамках предусматриваемой процедуры расследования и урегулирования. Такой вариант априори полностью оправдан, учитывая опыт и авторитет, приобретенные Комитетом со времени его создания. Однако возникает вопрос, действительно ли Комитет при его нынешнем составе и тех средствах, которыми он располагает, в состоянии реально справиться с этой задачей, которая существенно усложнит его миссию и усилит те трудности, которые он испытывает, стремясь в разумные сроки и наилучшим образом выполнить свою главную миссию, состоящую в рассмотрении периодических докладов государств.

б) Позиция независимого эксперта

72. В своем первом докладе независимый эксперт счел, что "в полномочиях договорных органов, созданных в соответствии с различными договорами по правам человека, можно усмотреть своего рода противоречие между, с одной стороны, рассмотрением периодических докладов государств и, с другой стороны, рассмотрением жалоб и сообщений, касающихся предполагаемых нарушений прав человека, закрепленных в международных договорах по правам человека". Независимый эксперт счел, что, помимо трудностей практического характера, которые, в частности, связаны с чрезмерной загруженностью сотрудников этих органов, существует определенная несовместимость между этими двумя видами деятельности, которая может отрицательно сказаться на качестве и условиях их работы.

73. Вместе с тем независимый эксперт признает, что выраженное мнение заслуживает более широкого обсуждения в рамках рабочей группы, которая будет образована на пятьдесят девятой сессии Комиссии в целях рассмотрения вариантов разработки факультативного протокола к Пакту. Он выражает надежду на то, что ему все-таки удалось внести свой вклад в обсуждение вопросов об эффективности и координации различных механизмов наблюдения и контроля за осуществлением договоров по правам человека.

3. Возможность отдельных лиц и групп лиц подавать жалобу и меры, которые могут быть введены для исправления положения, создавшегося в результате нарушений государством-участником своих обязательств

74. В связи с этими вопросами независимый эксперт ссылается на свой первый доклад, в котором он поддержал соответствующие замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, изложенные в докладе этого Комитета в 1996 году (E/CN.4/1997/105, приложение).

IV. ВЫВОД И РЕКОМЕНДАЦИЯ

75. Принятие проектов факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, без сомнения, позволит укрепить усилия, которые, в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, направлены на более активное "признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их, [которое] является основой свободы, справедливости и всеобщего мира", памятуя о том, что - как это отмечено в преамбуле к Международным пактам об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах - идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами. Поднято много вопросов, и предстоит найти и пересмотреть множество решений, одно из которых, безусловно, заключается в укреплении международных механизмов, направленных на обеспечение более эффективного соблюдения государствами-участниками принятых на себя обязательств.

73. Все это заставляет независимого эксперта по вопросу о проекте Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах рекомендовать Комиссии по правам человека принять резолюцию, в которой она подтвердила бы решение, содержащееся в ее резолюции 2002/24, принятой на ее пятьдесят восьмой сессии, и создать на своей пятьдесят девятой сессии рабочую группу открытого состава с целью рассмотрения вариантов, касающихся разработки Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, в свете представленного Комиссии доклада Комитета по экономическим, социальным и культурным правам относительно проекта Факультативного протокола и замечаний государств, межправительственных и неправительственных организаций, а также доклада независимого эксперта.

Примечания

- ¹ Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, изложенные в документе E/C.12/2000/13, пункт 16.
- ² Там же, пункт 30.
- ³ Там же, пункт 27.
- ⁴ Там же, пункты 21 и 22.
- ⁵ Там же, пункты 17 и 20.
- ⁶ Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, изложенные в документе E/C.12/2000/13, пункт 6.
- ⁷ Там же, пункт 7.
- ⁸ Там же, пункты 16-19.
- ⁹ Лимбургские принципы, указ. документ, пункты 29-34.
- ¹⁰ Маастрихтские руководящие принципы, указ. документ, 14 и 15.
- ¹¹ Там же, пункт 7.

¹² Recueil Dalloz 1996, p. 363, note J.-P. Marguenaud et J. Mouly, cité, par J. MOULY, "Les droits sociaux à l'épreuve des droits de l'homme", *Revue de droit social*, 2002, p. 799.

¹³ Recueil Dalloz 1988, p. 438, note J.-P. Marguenaud et J. Mouly, cité, par J. MOULY, указ. статья (сноска 12).

¹⁴ *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979 (Série A, n° 32), cité, par J. Mouly, указ. статья (сноска 12).

¹⁵ Recueil Dalloz 2001, p. 2 787, note J.-P. Marguenaud et J. Mouly, cité, par J. Mouly, указ. статья (сноска 12).

¹⁶ Voir J.-F. Akandji-Kombe, "L'application de la charte social européenne: la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives", *Revue de droit social*, 2000, p. 888, cité, par J. Mouly, указ. статья (сноска 12).

¹⁷ Communication n° 182/1984 (Pays-Bas, CCPR/C/29/D/182/1984).

¹⁸ Voir "*La liberté syndicale*", Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, Genève, BIT, 4^e éd., 1996, n° 15, p. 9.

¹⁹ Ibid, n° 12, p. 9.

²⁰ Ibid, n° 16, p. 10.

²¹ Ibid, n° 17, p. 10.

²² Ibid, n° 3, p. 7.

²³ Документ 146 EX/7, пункт 50. В связи с вопросами о методах работы Комитета и статистическими данными о рассмотренных сообщениях см. также документ 154 EX/16 от 24 февраля 1998 года.
