



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/44
15 March 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестидесятая сессия

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

**Доклад Рабочей группы открытого состава по рассмотрению вариантов,
касающихся разработки факультативного протокола к Международному пакту
об экономических, социальных и культурных правах, о работе ее первой сессии**

(Женева, 23 февраля - 5 марта 2004 года)

Председатель-докладчик: г-жа Катарина де Альбукерке (Португалия)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 4	3
I. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СЕССИИ.....	5 - 16	4
А. Открытие сессии и выборы Председателя-докладчика.....	5 - 6	4
В. Состав участников	7 - 13	4
С. Документация и организация работы	14 - 16	6
II. ВСТУПИТЕЛЬНЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ.....	17 - 27	7
III. ИНТЕРАКТИВНЫЙ ДИАЛОГ СО СПЕЦИАЛЬНЫМИ ДОКЛАДЧИКАМИ.....	28 - 38	10
IV. ИНТЕРАКТИВНЫЙ ДИАЛОГ С ЭКСПЕРТАМИ КОМИТЕТОВ	39 - 51	14
V. ОБСУЖДЕНИЕ ХАРАКТЕРА И МАСШТАБОВ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СОГЛАСНО МПЭСКО.....	52 - 57	18
VI. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА О ВОЗМОЖНОСТИ ЗАЩИТЫ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ.....	58 - 66	21
VII. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА О ПОЛЕЗНОСТИ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛА К МПЭСКО, ЕГО ВЗАИМОСВЯЗИ С ДРУГИМИ МЕХАНИЗМАМИ И ЕГО ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ	67 - 74	25
VIII. РЕКОМЕНДАЦИИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ-ДОКЛАДЧИКА	75	28

Введение

1. В пункте 75 Декларации и Программы действий, принятых на Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 году, содержится призыв к "Комиссии по правам человека в сотрудничестве с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам продолжать рассмотрение вопроса о факультативных протоколах к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах".
2. В 2003 году Комиссия по правам человека в пункте 12 своей резолюции 2003/18 напомнила о решении 2002/254 Экономического и Социального Совета от 25 июля 2002 года, в котором Совет "утвердил решение Комиссии создать ... рабочую группу открытого состава с целью рассмотрения вариантов, касающихся разработки факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах".
3. В пункте 13 той же резолюции Комиссия просила рабочую группу "провести совещание продолжительностью в десять рабочих дней до шестидесятой сессии Комиссии с целью рассмотрения вариантов, касающихся разработки факультативного протокола к Пакту, в частности в свете представленного Комиссии Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам доклада, посвященного проекту факультативного протокола, предусматривающего рассмотрение сообщений в связи с Пактом (E/CN.4/1997/105, приложение), замечаний и соображений, представленных государствами, межправительственными организациями, включая специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, и неправительственными организациями, а также докладов независимого эксперта (E/CN.4/2002/57 и E/CN.4/2003/53 и Corr.1 и 2)". В пункте 16 резолюции Комиссия просила рабочую группу "представить доклад комиссии [по правам человека] на ее шестидесятой сессии и сформулировать конкретные рекомендации относительно ее действий в связи с вопросом о факультативном протоколе к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах".
4. Настоящий доклад представлен Комиссии Председателем-докладчиком. Краткий отчет о работе по разделам I-VII был утвержден (ad referendum) единодушным решением Рабочей группы на ее последнем заседании 5 марта. Рекомендации, изложенные в разделе VIII, были подготовлены Председателем-докладчиком самостоятельно.

I. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СЕССИИ

A. Открытие сессии и выборы Председателя-докладчика

5. Сессия Рабочей группы открытого состава была открыта представителем Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ). Он приветствовал созыв сессии Рабочей группы и выступил с кратким обзором, посвященным истории вопроса и последним событиям в связи с работой этой группы, включая созыв в 2003 году в Берлине и Дубровнике двух семинаров экспертов по факультативному протоколу к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП). Он проинформировал Рабочую группу о том, основываясь на предложенном расписании работы сессии, которое было рассмотрено делегациями государств на неофициальном консультационном совещании 22 января 2004 года, УВКПЧ организовало в связи с сессией Рабочей группы обсуждения в двух группах экспертов с участием представителей органов по наблюдению за осуществлением договоров по правам человека и специальных докладчиков, и поблагодарил этих экспертов за сотрудничество с Рабочей группой.

6. На первом заседании Рабочей группы Председателем-докладчиком была избрана путем аккламации г-жа Катарина де Альбукерке (Португалия).

B. Состав участников

7. На заседаниях Рабочей группы, которые были открыты для участия всех членов Комиссии по правам человека, присутствовали представители следующих государств - членов Комиссии: Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Буркина-Фасо, Венгрия, Гватемала, Германия, Доминиканская Республика, Египет, Индия, Индонезия, Ирландия, Италия, Китай, Конго, Коста-Рика, Куба, Мексика, Непал, Нигерия, Нидерланды, Парагвай, Перу, Республика Корея, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Того, Франция, Хорватия, Чили, Швеция, Эфиопия, Южная Африка и Япония.

8. На заседаниях Рабочей группы были представлены следующие государства, не входящие в число членов Комиссии: Албания, Алжир, Ангола, Андорра, Бангладеш, Беларусь, Бельгия, Болгария, Боливия, Босния и Герцеговина, Венесуэла, Гаити, Греция, Израиль, Иран (Исламская Республика), Испания, Казахстан, Канада, Кипр, Корейская Народно-Демократическая Республика, Латвия, Ливийская Арабская Джамахирия, Литва, Люксембург, Маврикий, Мадагаскар, Малайзия, Мальта, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сальвадор, Сенегал, Сербия и Черногория,

Сирийская Арабская Республика, Словакия, Тунис, Турция, Уругвай, Финляндия, Чешская Республика, Швейцария, Эквадор и Эстония.

9. Следующие государства, не являющиеся членами Организации Объединенных Наций, были представлены наблюдателями: Святейший Престол.

10. На заседаниях Рабочей группы были представлены следующие организации, органы, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций: Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Международная организация труда (МОТ), Мировая продовольственная программа (МПП), Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДУ (ЮНЭЙДС) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

11. На заседаниях Рабочей группы были представлены следующие межправительственные организации: Лига арабских государств.

12. Были представлены следующие неправительственные организации (НПО) с общим консультативным статусом, специальным консультативным статусом, а также включенные в список Экономического и Социального Совета: Ассоциация граждан мира, Всемирная организация против пыток, Международная комиссия юристов, Международная организация за развитие свободы образования, Международный комитет защиты прав женщин "Экшн Уотч", организация "Международная амнистия", организация "Новый гуманизм", Сеть первоочередной информации и мер в области продовольствия, "Тупак Амару", Центр "Европа - Третий мир", Центр по жилищным правам и выселениям и Центр по экономическим и социальным правам.

13. 24 февраля 2004 года Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (Специальный докладчик по вопросу о праве на здоровье) Пол Хант и Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень (Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище) Милун Котари выступили перед собравшимися и приняли участие в интерактивном диалоге в рамках Рабочей группы. Член Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКОП) Эйбе Ридель, член Комитета по правам человека (КПЧ) Мартин Шейнин и член Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) Режи де Гутт также приняли участие в интерактивном диалоге с участниками Рабочей группы, имевшем место 25 февраля 2004 года.

С. Документация и организация работы

14. Вниманию Рабочей группы были представлены следующие документы:

E/CN.4/2004/WG.23/1	Предварительная повестка дня
E/CN.4/2004/WG.23/2	Доклад Генерального секретаря во исполнение резолюции 2003/18 Комиссии по правам человека
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.1	Справочный документ, подготовленный секретариатом: Selection of case law on economic, social and cultural rights
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.2	Информация, представленная правительством Хорватии: Report of the International Conference on Economic, Social and Cultural Rights, 2-4 September 2003, Cavtat-Dubrovnik, Croatia
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.3	Совместный материал, представленный неправительственными организациями, правозащитными институтами и группами гражданского общества
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.4	Информация, представленная Специальным докладчиком по вопросу о праве на образование
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.5	Документ, подготовленный Центром "Европа-Третий мир" и Американской ассоциацией юристов
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.6	Совместный документ, подготовленный Центром "Европа-Третий мир" и Американской ассоциацией юристов
E/CN.4/2004/WG.23/CRP.7	Информация, представленная Специальным докладчиком по вопросу о праве на питание
E/CN.4/2003/53	Доклад независимого эксперта по вопросу о проекте факультативного протокола к

Международному пакту об экономических,
социальных и культурных правах

E/CN.4/2002/57

Доклад независимого эксперта по вопросу о
проекте факультативного протокола к
Международному пакту об экономических,
социальных и культурных правах

E/CN.4/1997/105

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

15. На своем первом заседании Рабочая группа утвердила свою повестку дня, содержащуюся в документе E/CN.4/2004/WG.23/1.

16. Председатель-докладчик подчеркнула важность задачи, стоящей перед Рабочей группой открытого состава и призвала всех участников, включая межправительственные и неправительственные организации, принять активное участие в дискуссиях. Она сделала краткий обзор проекта плана работы и расписания, утвержденных Рабочей группой.

II. ВСТУПИТЕЛЬНЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ

17. На первом заседании Рабочей группы 23 февраля 2004 года делегации государств и представители межправительственных и неправительственных организаций сделали вступительные заявления, в которых в предварительном порядке изложили свои взгляды о вариантах, касающихся разработки факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, а также о ключевых вопросах, подлежащих рассмотрению в Рабочей группе. Участники приветствовали факт созыва сессии Рабочей группы, которую они считают важным шагом в деле более полной реализации экономических, социальных и культурных прав.

18. Некоторые делегации напомнили о том, что в 1993 году Всемирная конференция по правам человека в Вене вновь подтвердила, что все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. На их взгляд, этот тезис составляет естественную отправную точку для обсуждений в Рабочей группе. Однако другие делегации высказали иные мнения относительно смысла этих принципов. Некоторые делегации высказали сожаление по поводу того, что, вопреки единодушному признанию международным сообществом универсальности и неделимости всех прав человека, экономические, социальные и культурные права рассматриваются им как менее

приоритетные по сравнению с гражданскими и политическими правами. Отсюда вытекает, что разработка факультативного протокола стала бы шагом вперед к выправлению этой асимметрии. Внимание участников было привлечено к тому, что факультативные процедуры рассмотрения жалоб предусмотрены всеми основными международными договорами о правах человека за исключением Конвенции о правах ребенка. Было также высказано мнение, что без реализации экономических, социальных и культурных прав гражданские и политические права остаются в вакууме и лишаются смысла.

19. Другие делегации придерживались того мнения, что принцип неделимости и взаимосвязанности всех прав человека не означает единого подхода к реализации всех прав человека. В частности, как считает ряд делегаций, права, оговоренные в МПЭСКП, определены не столь четко, как права, предусмотренные в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП). Некоторые делегации в том же ключе высказали мнение, что бóльшая часть прав, зафиксированных в МПЭСКП, по своему характеру не являются абсолютными и определены недостаточно четко для того, чтобы можно было установить однозначные обязательства, и что поэтому процедура подачи жалоб лишена практического смысла. Как было отмечено рядом делегаций, тому или иному органу по рассмотрению жалоб трудно определить, нарушено ли какое-либо из экономических, социальных и культурных прав, поскольку за государствами-участниками остаются широкие возможности для принятия политических решений по своему усмотрению. Несколько делегаций подчеркнули, что данный вопрос нуждается в дальнейшем тщательном изучении и анализе, особенно в части, касающейся характера обязательств государств-участников и критериев, которые использовались бы для определения того, имело ли место нарушение.

20. Некоторые делегации высказали мнение, что положения Пакта являются недостаточно четкими для того, чтобы на них можно было сослаться при подаче жалобы или при рассмотрении дел в судах. Другие делегации ссылались на национальное и региональное законодательство и прецеденты, утверждая, что, как показывает опыт, расплывчатые юридические положения Пакта могут быть прояснены в судах. По мнению ряда делегаций, уточнение рамок обязательств порою требует принятия законодательных мер. Некоторые делегации подчеркнули, что на государства-участники возложено прямое обязательство незамедлительно принять эффективные меры по осуществлению прав, зафиксированных в Пакте.

21. Несколько делегаций упомянули о международном аспекте экономических, социальных и культурных прав и об обязанности участвовать в международном сотрудничестве и оказании технической помощи. Было высказано предположение о том,

что принятие факультативного протокола может привести к выдвигению жалоб против бедных стран, которые не в состоянии обеспечивать в полной мере реализацию всех экономических, социальных и культурных прав из-за отсутствия финансовых возможностей. По мнению участников, одним из препятствий для реализации экономических, социальных и культурных прав может быть нехватка ресурсов и лишь более богатые государства в состоянии выполнять обязательные требования в этой области. Как отметила одна делегация, этот вопрос следует рассматривать в контексте права на развитие. Другие участники подчеркивали, что предусмотренный в статье 2 Пакта принцип постепенного осуществления прав обеспечивает учет реалий и экономического положения каждой отдельно взятой страны. Некоторые делегации также отметили, что дела, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, рассматриваются судами как в богатых, так и в бедных странах.

22. Была выражена озабоченность тем, что процедура подачи жалоб может приводить к неоправданному вмешательству в демократическую процедуру и в процесс принятия на национальном уровне решений по политическим, экономическим и бюджетным вопросам. В ответ на это одна делегация отметила, что рекомендации Комитета оставляют многое на усмотрение правительств. Было также выражено мнение, что права человека не являются сугубо внутренним делом и что рекомендации со стороны международных органов по наблюдению за осуществлением договоров нельзя рассматривать как неоправданное вмешательство даже в тех случаях, когда последствия их выполнения проявляются внутри страны.

23. Некоторые делегации в своих вступительных заявлениях говорили о полезности факультативного протокола, указывая, что наличие механизма рассмотрения жалоб: побуждало бы государства-участники обеспечивать более эффективные средства правовой защиты; содействовало бы развитию правовой практики на международном уровне, что в свою очередь содействовало бы развитию внутренней судебной практики по вопросам, касающимся экономических, социальных и культурных прав; укрепляло бы международную подотчетность; позволяло бы органам по рассмотрению жалоб заниматься конкретными случаями и тем самым упорядочивало бы правовую практику. Одна делегация подчеркнула, что наличие механизма рассмотрения жалоб, позволяющего третьим сторонам подавать жалобы в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСМП) в соответствии с факультативным протоколом, помогло бы улучшить положение уязвимых и маргинализированных групп.

24. Что касается вопроса о том, какие права должны быть охвачены факультативным протоколом, то, по мнению некоторых делегаций, каждому государству должна быть предоставлена возможность определять те положения Пакта, по которым возможно

применение процедуры подачи жалоб (подход "на выбор"). Другие делегации утверждали, что более целесообразно применить всеобъемлющий подход, согласно которому процедура подачи жалоб могла бы быть инициирована по всем основным правам, предусмотренным МПЭСКП.

25. Одна делегация подчеркнула, что всеобъемлющий подход должен распространяться и на право на самоопределение. По мнению еще одной делегации, в рамках всеобъемлющего подхода основой для подачи жалобы в индивидуальном порядке могут быть лишь некоторые аспекты каждого права (например, принудительный труд в связи с правом на труд).

26. Ряд делегаций поинтересовались тем, компетентен ли Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принимать к рассмотрению жалобы в соответствии с факультативным протоколом без внесения поправок в Пакт. При этом было отмечено, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам формально является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета и, следовательно, его статус не аналогичен статусу других органов ООН по наблюдению за осуществлением договоров о правах человека. Некоторые делегации высказали мнение, что уже создано несколько механизмов по контролю за осуществлением экономических, социальных и культурных прав и что существует опасность несоответствий в решениях, принимаемых различными органами, и прежде всего опасность ослабления защиты этих прав.

27. Представители ЮНЕСКО, ВОЗ и МОТ, а также НПО приветствовали созыв сессии Рабочей группы и выразили готовность оказывать содействие в ее работе, особенно в рамках дискуссии о взаимосвязи предлагаемого факультативного протокола с существующими механизмами рассмотрения жалоб. Все представители межправительственных организаций отмечали тесное многолетнее сотрудничество между их организациями и КЭСКП. В этой связи были особо отмечены: недавнее учреждение Совместной группы экспертов ЮНЕСКО/КЭСКП по праву на образование; продолжающееся сотрудничество между ВОЗ и КЭСКП в деле определения показателей применительно к праву на здоровье; а также представление со стороны МОТ докладов на всех сессиях, на которых Комитет рассматривает доклады государств.

III. ИНТЕРАКТИВНЫЙ ДИАЛОГ СО СПЕЦИАЛЬНЫМИ ДОКЛАДЧИКАМИ

28. В ходе второго заседания Рабочей группы 24 февраля 2004 года состоялся интерактивный диалог со специальными докладчиками Комиссии, чьи мандаты охватывают вопросы экономических, социальных и культурных прав. Комиссия

предложила своим специальным докладчикам, наделенным соответствующими мандатами, поделиться своими соображениями о факультативном протоколе к МПЭСКП; соответственно Специальный докладчик по вопросу о праве на питание Жан Зиглер и Специальный докладчик по вопросу о праве на образование Катарина Томашевски представили Рабочей группе свои письменные вклады. С устными сообщениями выступили Специальный докладчик по вопросу о праве на здоровье Пол Хант и Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище Милун Котари.

29. Касаясь вопроса о возможности защиты прав в судебном порядке, Специальный докладчик по вопросу о праве на здоровье привлек внимание участников к исследованию по вопросу об экономических, социальных и культурных правах, подготовленному Данило Тюрком в 1989-1992 годах для тогдашней Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Он отметил, что вывод о возможности защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке нашел подтверждение и разъяснение в исследовании, предпринятом Подкомиссией, а также в решениях национальных судов и в заключениях региональных правозащитных структур в Европе, Америке и Африке, а также в работе Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Характер и масштабы обязательств государств-участников согласно Пакту определены в пункте 1 статьи 2 Пакта, который обязывает государства-участники "принять меры" к тому, чтобы обеспечить постепенное осуществление экономических, социальных и культурных прав. Касаясь положений пункта 1 статьи 2, Специальный докладчик утверждал, что Пакт не налагает тяжелого бремени на государства-участники - от них требуется лишь продемонстрировать, что ими в разумном объеме приняты некоторые меры по реализации указанных в Пакте прав. Далее г-н Хант отметил, что нечетко сформулированными можно назвать также и нормы, касающиеся гражданских и политических прав, например свободу от применения пыток, право на неприкосновенность частной жизни и свободу выражения мнений, что не мешает функционированию механизма рассмотрения индивидуальных жалоб в связи с Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП).

30. Специальный докладчик подчеркнул, что факультативный протокол к МПЭСКП был бы важным инструментом оказания государствам содействия в более эффективном выполнении их нынешних обязательств по Пакту. Поскольку национальный, региональный и международный опыт свидетельствует о том, что широкий правовой вопрос о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав, в том числе изложенных в МПЭСКП, уже решен, он призвал Рабочую группу сосредоточить внимание на конкретных правовых вопросах, все еще нуждающихся в рассмотрении, - например о том, кто должен иметь право подавать

жалобу, и о том, следует ли предусмотреть в факультативном протоколе процедуры, касающиеся как подачи жалоб, так и их рассмотрения.

31. Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище рассказал об уроках, подсказанных его опытом проведения страновых миссий. Он отметил важность национальных правовых прецедентов, помогающих уточнить охват и содержание экономических, социальных и культурных прав, и высказал мысль о ключевой роли международного права, регулирующего права человека, как руководства для национальных судов. Принятие факультативного протокола к Пакту было бы одной из важных составляющих процесса укрепления экономических, социальных и культурных прав. Специальный докладчик подчеркнул важность реализации права на достаточное жилище и прочих экономических, социальных и культурных прав в целом и отметил необходимость преодоления разрыва между признанием и осуществлением этих прав, в особенности прав женщин. По его мнению, такие ключевые элементы, как недискриминация и право на защиту от принудительного выселения, наглядно подтверждают возможность защищать в судах право на достаточное жилище. Он отметил необходимость связной политики в вопросах экономических прав и прав человека и высказал мысль о том, что в свете минимальных основных обязательств государств-участников согласно Пакту бюджетные вопросы представляют собой законный предмет для рассмотрения.

32. В своих заключительных замечаниях Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище проводил мысль о том, что принятие факультативного протокола к МПЭСКП стало бы вкладом в процесс определения права на достаточное жилище и других экономических, социальных и культурных прав; вновь подтвердило бы неотделимость этих прав от других прав человека, таких, как право на свободу передвижения и безопасность личности; и помогло бы рассматривать случаи систематического нарушения жилищных и земельных прав, а также других экономических, социальных и культурных прав.

33. Отвечая на замечания с выражением озабоченности относительно расходов на реализацию экономических, социальных и культурных прав, специальные докладчики отметили, что обязательства уважать, защищать и осуществлять в полной мере относятся ко всем правам человека - гражданским, культурным, экономическим, политическим и социальным. Осуществление некоторых аспектов любых прав человека связано с финансовыми последствиями, в то время как по некоторым другим аспектам защита прав человека не влечет за собой никаких затрат.

34. В ответ на вопрос о надлежащих правовых средствах защиты от нарушения экономических, социальных и культурных прав были приведены некоторые примеры. Специальный докладчик по вопросу о праве на здоровье высказал мысль о том, что государству может быть предложено, например, прекратить ту или иную деятельность или воздержаться от каких-либо действий (например, от принудительного выселения); пересмотреть политику под углом зрения нужд уязвимых и маргинализированных групп населения; или выплатить компенсацию. Для возмещения ущерба от нарушения экономических, социальных и культурных прав может потребоваться перераспределение (а не дополнительное выделение) финансовых и прочих ресурсов.

35. Были поставлены вопросы о значении различных элементов, отраженных в пункте 1 статьи 2 Пакта. Что касается смысла фразы "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", была высказана мысль о том, что судебный орган может рассмотреть, например, вопрос о том, возросло ли имущественное неравенство, или о том, рачительно ли используются ресурсы. Был упомянут недавний правовой прецедент в одной из стран, когда обязательство осуществить было истолковано как обязательство "облегчать доступ и обеспечивать" путем принятия ряда мер. Суд применил концепцию "разумности" при оценке того, выполнило ли государство свое обязательство постепенно осуществлять экономические, социальные и культурные права, отметив, например, что программу, оставляющую за скобками тот или иной слой общества, нельзя назвать разумной, вследствие чего требуется произвести корректировку политики.

36. В качестве примера был приведен опыт стран, в которых возможность ссылки на Пакт при рассмотрении дел в судах была обеспечена путем его прямого включения в ткань национального законодательства. Что касается возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав на международном уровне, прозвучала мысль о том, что международный орган по рассмотрению жалоб, по всей вероятности, воспользуется национальным и региональным судебным опытом в качестве руководства при толковании положений о правах, предусмотренных Пактом. Принимая во внимание опыт КЭСКО и других органов по контролю за выполнением договоров, есть основания ожидать, что международный орган по рассмотрению жалоб, который будет создан согласно факультативному протоколу, оставит широкий круг вопросов на усмотрение государств. Что касается законности рассмотрения тем или иным органом по наблюдению за осуществлением договора бюджетных вопросов при разборе дела об осуществлении экономических, социальных и культурных прав, то органам по контролю за выполнением договоров, по мнению выступавших, надлежит сыграть свою роль в обеспечении соответствия политики государств их международным обязательствам.

37. В рамках обсуждения вопроса о "дополнительной отдаче" от нового механизма представления отчетности по экономическим, социальным и культурным правам в свете нынешней процедуры представления государствами докладов согласно Пакту была высказана мысль о взаимодополняемости обеих процедур. При разборе периодических докладов государств, когда раз в пять лет в течение нескольких часов рассматривается широкий круг вопросов, дискуссия может носить только общий характер. Было отмечено, что, как показывает опыт, накопленный на национальном уровне, рассмотрение конкретных случаев может помочь государству глубже понять характер и масштабы своих обязательств благодаря тому, что внимание не расплывается на широком круге вопросов, а сосредоточивается на конкретной ситуации или проблеме. Такое рассмотрение полезно и в пробных целях и может служить привлечению внимания к экономическим, социальным и культурным правам.

38. На обсуждение был вынесен и вопрос о вероятности коллизии между решениями, принимаемыми Комитетом, и решениями других органов, занимающихся экономическими, социальными и культурными правами. Было отмечено, что КЭСКОП в своей работе всегда стремился соотноситься с правовой практикой других форумов. Так, например, выработывая Замечание общего порядка № 13 о праве на образование, Комитет предпринимал усилия к тому, чтобы добиться его согласованности с соответствующими решениями, заключительными замечаниями и замечаниями общего порядка, выработанными Комитетом по правам человека и Комитетом по правам ребенка. Отвечая на замечания с выражением озабоченности относительно возможной двойкой роли Комитета (рассмотрение периодических докладов и рассмотрение жалоб), ораторы в качестве примера сослались на опыт других органов по наблюдению за осуществлением договоров, за которыми закреплена функция рассмотрения и периодических докладов жалоб. Что касается озабоченности по поводу правовой практики на государствах, не ратифицировавшие протокол, была высказана мысль о том, что подготовка таких соображений и рекомендаций помогла бы всем государствам глубже понять свои обязательства, вытекающие из Пакта. Специальные докладчики подчеркнули, что Комитет является не судебным механизмом, а скорее органом, объединяющим в своем составе международных экспертов и формулирующим рекомендации, которые помогают государствам лучше выполнять свои обязательства согласно Пакту. Они также отметили, что факультативный протокол является процедурным механизмом, создание которого не повлечет для государств никаких новых основных обязательств.

IV. ИНТЕРАКТИВНЫЙ ДИАЛОГ С ЭКСПЕРТАМИ КОМИТЕТОВ

39. Третье заседание Рабочей группы, состоявшееся 25 февраля 2004 года, было посвящено интерактивному диалогу с группой экспертов трех комитетов в составе: члена

Комитета по экономическим, социальным и культурным правам г-на Эйбе Риделя, члена Комитета по правам человека (КПЧ) Мартина Шейнина и члена Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) Режи́са де Гутта.

40. В своем сообщении г-н Ридель коснулся вопроса о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав, подчеркнув, что предлагаемый факультативный протокол предусматривает иную процедуру, чем в национальных судах. Важно то, что Комитет не будет выносить решений, а будет подготавливать заключения, аналогичные рекомендациям, принимаемым в рамках процедуры рассмотрения докладов государств. Предлагаемая процедура предусматривает не установление новых обязательств, а лишь введение нового надзорного механизма в связи с индивидуальными и коллективными жалобами. Он высказался за всеобъемлющий подход, допускающий подачу жалоб по всем основным правам, и решительно предостерег Рабочую группу от постатейного обсуждения вопроса о том, в отношении каких прав надлежит применять процедуру рассмотрения жалоб. В этой связи Рабочей группе было рекомендовано принять в качестве образца процедуры рассмотрения жалоб, действующие применительно к другим договорам, например предусмотренные факультативными протоколами к МПГПП и к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ).

41. Г-н Ридель высказался против той точки зрения, что экономические, социальные и культурные права являются не более чем выражением чаяний и политическими ориентирами. Пакт, подчеркнул он, является юридически обязательным международно-правовым актом, причем отсутствие мер правовой защиты может наносить ущерб фактической реализации прав, но не снижает их статуса. Он отверг тот аргумент, что экономические, социальные и культурные права в своей основе отличны от гражданских и политических прав. Обоим комплексам прав принадлежит одинаковая роль в защите человеческого достоинства. Он также опроверг ту точку зрения, что реализация экономических, социальных и культурных прав сопряжена с гораздо более высокими финансовыми затратами, чем осуществление гражданских и политических прав. Он подчеркнул, что принцип постепенного осуществления, зафиксированный в пункте 1 статьи 2 Пакта, не снижает статуса экономических, социальных и культурных прав, а предполагает всего лишь гибкий, учитывающий специфику каждой отдельно взятой страны подход. Он также не согласился с утверждением, что положения Пакта лишены четкости, указав при этом, что оно в не меньшей степени относится и к положениям других договоров по правам человека и что положения, касающиеся прав человека, сформулированы в общих выражениях, с тем чтобы обеспечить возможность их толкования и уточнения в свете накопленного опыта и судебных решений по конкретным делам.

42. Г-н Шейнин напомнил о накопленном Комитетом по правам человека (КПЧ) более чем 25-летнем опыте применения процедуры подачи и рассмотрения индивидуальных жалоб, которая к настоящему моменту признана более чем двумя третями государств-участников. Он отметил, что введение процедуры не вызвало потока жалоб, поскольку ее применение обусловлено строгими критериями приемлемости; он добавил, что жалобы выдвигались против как развитых, так и развивающихся стран. Отвечая на замечания о том, что жалобы нередко выдвигаются против стран, для которых характерно глубокое уважение к правам человека, г-н Шейнин сказал, что, хотя многие жалобы и выдвигаются против развитых стран, нарушения по этим жалобам были обнаружены лишь в небольшом числе случаев. Г-н Шейнин назвал замечания, формулируемые на основании факультативного протокола, "авторитетной правовой интерпретацией Пакта", отметив при этом, что государства в целом выполняют эти замечания.

43. По мнению г-на Шейнина, опыт КПЧ говорит за включение в предлагаемый факультативный протокол положения о временных мерах; он высказался за всеобъемлющий подход, отметив, однако, при этом, что статью 1 (право на самоопределение) можно было бы опустить, если бы в факультативном протоколе было предусмотрено право подачи жалоб от лица групп. По вопросу о возможности защиты в судебном порядке он заострил внимание на том, что КПЧ обозначил несколько поддающихся для защиты в судах аспектов экономических, социальных и культурных прав. Касаясь порядка рассмотрения жалоб, он отметил в качестве недостатка то, что КПЧ ограничен рассмотрением лишь информации, представляемой обеими сторонами в письменном виде, и не имеет возможности изыскивать дополнительную информацию.

44. Г-н де Гутт, делясь опытом работы в КЛРД, указал три важных преимущества процедуры рассмотрения жалоб, заключающихся в том, что такая процедура обеспечивает дополнительный канал правовой защиты, является подспорьем для выполнения государствами Конвенции и помогает Комитету нарабатывать правовую базу. Он отметил, что из 169 государств-участников 43 уже согласились с компетенцией Комитета принимать индивидуальные жалобы, причем большинство из них являются членами Совета Европы. Вторя другим экспертам Комитета, он подчеркнул, что КЛРД не выносит решений, а формулирует соображения. Он отметил, что введение процедуры не повлекло за собой наплыва жалоб (на настоящий момент в Комитет поступило всего лишь 33 сообщения) и что ряд из них касается экономических, социальных и культурных прав, например дискриминации при доступе к жилью, при найме на работу и при пользовании общественными объектами. Он сказал, что даже в тех случаях, когда факт нарушения не был установлен или дело было отклонено по критерию приемлемости, КЛРД нередко использовал процедуру рассмотрения сообщения, чтобы обратиться к государству с общими рекомендациями и соображениями.

45. Отвечая на вопросы и замечания делегаций, члены комитетов уточнили, что к относящимся к прошлому нарушениям будет применяться принцип *ratione temporis*, предполагающий приемлемость жалоб по тем только нарушениям, последствия которых налицо в текущий момент. Что касается вопроса о том, должен ли факультативный протокол охватывать международные аспекты принятых государствами обязательств, включая вопрос о международном сотрудничестве, эксперты Комитета сказали, что теоретически такие случаи исключать нельзя. Касаясь права на самоопределение, они уточнили, что Комитет занимался этим правом в своей работе лишь косвенно, а именно в рамках изучения вопроса о том, как отказ в осуществлении этого права сказывается на реализации конкретных экономических, социальных и культурных прав, например на положении коренного населения, изгнанного со своих земель и лишённого средств к существованию. В аналогичном ключе, Комитет занимается проблемой бедности под углом зрения ее негативного воздействия на реализацию конкретных прав, зафиксированных в МПЭСКП, и на уязвимость тех или иных групп населения.

46. Отвечая на вопросы участников, озабоченных затратами, связанными с реализацией экономических, социальных и культурных прав, и возможностью неподобающего вмешательства в процесс определения политики государств, эксперты разъяснили, что не всякая политика в области оказания социальных услуг затрагивает вопросы прав человека. Они также отметили, что процедура рассмотрения жалоб будет применяться в тех случаях, когда не выполняются минимальные требования, без которых невозможна достойная жизнь, и что государства во всех случаях сохраняют за собой окончательное решение относительно тех мер, которые будут приняты в ответ на соображения, сформулированные Комитетом.

47. В связи с вопросом о том, какой подход следует отразить в факультативном протоколе - всеобъемлющий или "по выбору", г-н Ридель сослался на единодушное мнение Комитета о том, что элементы, которые могут являться предметом защиты в судебном порядке, присущи всем экономическим, социальным и культурным правам. Хотя, на его взгляд, подход "на выбор", возможно, упростил бы задачу ратификации, ценою этого было бы принятие более ограниченной процедуры, что могло бы негативно повлиять на синергетическое взаимодействие протокола с Пактом в целом.

48. В ответ на выраженную озабоченность по поводу возможного частичного перекрещивания и несогласованности процедур, применяемых в рамках различных договорных органов, было подчеркнуто ключевое значение профессионализма работников секретариата, обслуживающих комитеты, как гарантии учета всех трудностей, касающихся прав человека, и существующих правовых наработок других органов по наблюдению за осуществлением договоров. Представитель МОТ отметил в этой связи,

что одним из способов обеспечения согласованности является тесное сотрудничество между МОТ и Комитетом. Члены комитетов также обратили внимание на координационную функцию, выполняемую регулярными межкомитетскими совещаниями и совещаниями председателей комитетов.

49. Отвечая на вопрос о дополнительной отдаче, которая ожидается от факультативного протокола, выступавшие отмечали, что факультативный протокол выполнял для Комитета по правам человека жизненную функцию, позволяя ему определять свою позицию по различным правовым вопросам. Аналогичным образом, принятие факультативного протокола к МПЭСКП позволит Комитету наработать более четкую правовую практику за счет углубленного анализа отдельных прецедентов, которая без труда может быть взята за образец национальными судами. Хотя, как было отмечено, и нельзя реально ожидать, что благодаря процедуре рассмотрения жалоб правосудие восторжествует во всех случаях, эта процедура позволит создать прецеденты, на которые национальные суды смогут опереться при утверждении прав, предусмотренных МПЭСКП.

50. В ответ на замечания члены комитетов подчеркнули, что факультативный протокол дополнит собой уже принятые Комитетом меры по укреплению системы наблюдения. Было также отмечено, что процедуры рассмотрения жалоб позволят повысить информированность о Пакте, поскольку рассмотрение конкретных случаев вызывает более острый интерес у средств массовой информации.

51. Что касается вопроса о том, компетентен ли Комитет принимать к рассмотрению жалобы, подаваемые в соответствии с факультативным протоколом, учитывая его статус вспомогательного органа ЭКОСОС, эксперты Комитета отметили, что, по их мнению, ЭКОСОС мог бы возложить эту новую задачу на нынешний Комитет. Они подчеркнули, что принятие факультативного протокола станет поводом для постановки работы Комитета на договорную основу и придания ему такого же правового статуса, каким наделены другие договорные органы по правам человека. Отвечая тем делегациям, которые выразили сомнение относительно полезности факультативного протокола, эксперты подчеркнули, что протокол носит факультативный характер.

V. ОБСУЖДЕНИЕ ХАРАКТЕРА И МАСШТАБОВ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СОГЛАСНО МПЭСКП

52. В четвертый день дискуссии Рабочая группа сконцентрировала внимание на вопросах, касающихся характера и масштабов зафиксированных в МПЭСКП обязательств государств-участников. Представитель секретариата выступил перед членами Рабочей группы с сообщением, содержащим справочную информацию о работе,

предшествовавшей принятию факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В сообщении рассматривалось содержание факультативного протокола, которым предусмотрена как процедура подачи жалоб, так и процедура их рассмотрения, и освещались вопросы, прорабатывавшиеся на переговорах, завершившихся его принятием в 2000 году. В число этих вопросов входили следующие: кто должен считаться юридически правомочным подавать жалобу; должен ли факультативный протокол предусматривать не только процедуру подачи жалоб, но и процедуру их рассмотрения; следует ли включить в факультативный протокол запрет на оговорки; не будет ли сопряжено принятие факультативного протокола с переименованием или дублированием процедур и/или с подрывом усилий по учету прав женщин и гендерных аспектов в деятельности по обеспечению прав человека; вопрос о возможности ссылки на положения Конвенции при рассмотрении дел в судебном порядке; последствия с точки зрения нагрузки на Комитет; финансовые последствия. Эти вопросы были в конечном итоге решены, и согласованный консенсусом текст был утвержден.

53. Затем Рабочая группа занялась обсуждением характера и масштабов обязательств государств-участников согласно МПЭСКП. Некоторые делегации напомнили о том, что Венская декларация и Программа действий подтвердили универсальность, взаимозависимость и неделимость всех прав человека, и отметили, что Пакт является международно-правовым актом, документом, устанавливающим обязательства, подлежащие соблюдению всеми государствами-участниками. Касаясь характера прав, зафиксированных в Пакте, некоторые делегации указали, что ряд положений Пакта сформулирован нечетко, и выдвинули предположение о том, что соображения и толкования Комитета могут поэтому носить непредсказуемый характер. Другие делегации на это возразили, что в этом отношении Пакт в своей основе не отличается от договоров о гражданских и политических правах. По их мнению, применение тех или иных положений Пакта к конкретным ситуациям - задача специалистов по толкованию договора, чем и занимается Комитет, рассматривая периодические доклады государств-участников. Другие делегации поставили под сомнение обоснованность этой точки зрения. Некоторые делегации отметили, что положение с гражданскими и политическими правами улучшилось вследствие многолетнего процесса их толкования на международном, региональном и национальном уровнях, и подчеркнули важную роль в этом процедур рассмотрения индивидуальных жалоб. Принятие факультативного протокола применительно к экономическим, социальным и культурным правам станет вкладом в аналогичный процесс уточнения характера и охвата этих прав.

54. Рабочая группа обсудила необходимость более полной реализации экономических, социальных и культурных прав и подвергла рассмотрению вопрос о том, будет ли разработка факультативного протокола наиболее эффективным средством достижения

этой цели. Некоторые делегации поинтересовались тем, не возникнет ли в связи с принятием факультативного протокола ненужный вопрос о новом толковании Пакта, учитывая, что в Пакте предусмотрены конкретные процедуры внесения поправок. Некоторые делегации подчеркнули, что факультативный протокол будет предполагать квазисудебную процедуру и что Комитет, подобно другим органам по контролю за выполнением договоров о правах человека, будет принимать лишь рекомендации, в то время как другие делегации высказали сомнения относительно характера решений, принимаемых Комитетом по индивидуальным жалобам, и выдвинули идею о том, что "квазисудебные" рекомендации договорного органа могут быть восприняты на практике в качестве "судебных" решений. Другие делегации обратили внимание на то, что факультативный протокол представлял бы собой процедурный механизм, позволяющий тому или иному лицу или группе лиц подать жалобу, основанную на положениях действующего Пакта. Принятие протокола, являющегося процедурным механизмом, не было бы сопряжено с установлением для государств-участников новых обязательств и не меняло бы характера действующих обязательств.

55. Рабочая группа обсудила обязательство государств-участников уважать, защищать и осуществлять экономические, социальные и культурные права. Обязательство уважать эти права предписывает государствам-участникам воздерживаться от определенных действий, в то время как обязательство защищать их требует от них принятия мер по защите экономических, социальных и культурных прав частных лиц от вмешательства третьих сторон. Некоторые делегации отметили, что обязательства уважать и защищать права предполагают в принципе их незамедлительную реализацию и не сопряжены - или сопряжены с небольшими - затратами. По мнению других делегаций, для осуществления экономических, социальных и культурных прав требуются немалые ресурсы. Обязательство осуществлять права требует от государств-участников активной работы по реализации экономических, социальных и культурных прав. Некоторые делегации указали на наличие трудностей в определении масштабов обязательства осуществлять экономические, социальные и культурные права.

56. Некоторые делегации отметили, что концепция постепенной реализации, отраженная в статье 2 Пакта, имеет основополагающее значение для осуществления экономических, социальных и культурных прав - особенно в свете ограниченности ресурсов. Вместе с тем ряд делегаций отметили, что это понятие порою неправильно толковалось как означающее, что Пакт не носит строго обязательного характера и что государства могут самостоятельно решать вопрос о том, когда и как выполнять свои договорные обязательства. В этой связи ораторы отметили, что постепенное осуществление имеет конечной целью полную реализацию экономических, социальных и культурных прав. Отдельные делегации обратили внимание на то, что некоторые

элементы этих прав подлежат немедленному осуществлению. К числу подлежащих немедленному осуществлению могут относиться следующие меры: приведение национального законодательства в соответствие с Пактом; право на эффективные меры правовой защиты в случаях нарушения экономических, социальных и культурных прав; выделение ресурсов на цели осуществления экономических, социальных и культурных прав в минимальном базовом объеме. Некоторые делегации далее отметили, что государства-участники обязаны уделять первостепенное внимание реализации экономических, социальных и культурных прав при решении вопроса об использовании имеющихся ресурсов и должны целенаправленно воздерживаться от мер, влекущих ухудшение положения с этими правами. В этой связи некоторые делегации заинтересовались тем, содержит ли Пакт запрет на любые такие меры.

57. Некоторые делегации коснулись вопроса о потенциальных затратах, сопряженных с выполнением положений Пакта. Речь, в частности, шла о предусмотренном в статье 2 обязательстве государств-участников принять меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". Ряд делегаций заинтересовались тем, правомерно ли изучение договорным органом вопроса о распределении ресурсов в рамках механизма рассмотрения индивидуальных жалоб и если да, то какие критерии использовались бы при принятии решения о правильности их распределения. Некоторые делегации высказали ту мысль, что при оценке того, выполнило ли то или иное государство-участник свои минимальные основные обязательства, необходимо учитывать объем ресурсов, которыми оно располагает. Одна делегация заинтересовалась тем, какая пороговая величина применялась бы при толковании значения фразы "в максимальных пределах имеющихся ресурсов".

VI. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА О ВОЗМОЖНОСТИ ЗАЩИТЫ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

58. На своем пятом заседании 27 февраля 2004 года Рабочая группа более подробно обсудила вопрос о возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав. В центре дискуссии был вопрос о том, обеспечивает ли - и в какой мере - процедура рассмотрения жалоб в рамках МПЭСМП возможность защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав и позволит ли предлагаемый факультативный протокол обеспечить более полную защиту экономических, социальных и культурных прав. Некоторые делегации, ссылаясь на прецеденты по рассмотрению дел в национальных и региональных судах, утверждали, что сам факт уже имевшего место рассмотрения дело о защите экономических, социальных и культурных прав в некоторых судах свидетельствует о том, что к этим правам могла бы в

принципе быть применена и процедура рассмотрения жалоб в рамках МПЭСКП. Другие же делегации, наоборот, утверждали, что в силу специфичности экономических, социальных и культурных прав применение процедуры рассмотрения жалоб было бы нецелесообразным.

59. Рабочая группа рассмотрела вопрос о характере положений МПЭСКП. По мнению ряда делегаций, положения МПЭСКП сформулированы нечетко и по этой причине вынесение по ним заключений в рамках процедуры рассмотрения жалоб не представляется возможным. Другие делегации считают, что положения сформулированы достаточно четко для использования в рамках процедуры рассмотрения жалоб, аргументируя это тем, что положения МПЭСКП невозможно детализировать, поскольку они зависят от контекста и подлежат толкованию в зависимости от конкретной ситуации. Некоторые делегации привели примеры, доказывающие, что нечеткость характерна и для положений МПГПКП и что их рассмотрение применительно к частным ситуациям лишь наполняет эти права более конкретным содержанием. По мнению ряда делегаций, права, зафиксированные в МПЭСКП, уже в достаточной мере конкретизированы Комитетом. Как отметили некоторые делегации, государства следует вовлечь в процесс определения прав, что позволило бы достичь консенсуса до выработки факультативного протокола. По мнению одной делегации, Комитет может воспользоваться толкованием этих прав для фактического расширения прав, гарантированных МПЭСКП.

60. Ряд делегаций привели примеры прецедентов по рассмотрению в национальных и региональных судах дел, касающихся различных экономических, социальных и культурных прав. Один из примеров касался вынесения решения по вопросу о том, имело ли место постепенное осуществление государством конкретного экономического, социального и культурного права, предусмотренного конституцией (право на доступ к достаточному жилищу). Другой пример касался прецедента по рассмотрению вопроса о том, предполагает ли право на социальное обеспечение обязанность государства обеспечить наличие эффективных механизмов, гарантирующих осуществление работодателями программ социального обеспечения. Секретариатом был представлен справочный документ, содержащий подборку правовых прецедентов по делам о защите экономических, социальных и культурных прав.

61. На обсуждение был также вынесен вопрос о порядке выполнения Комитетом своего мандата в рамках факультативного протокола. В частности, была отмечена желательность более подробных разъяснений о критериях, которые использовались бы при определении того, имело ли место нарушение. По мнению ряда делегаций, соображения, формулируемые Комитетом в рамках применения процедуры, предусмотренной факультативным протоколом, могли бы стать причиной раскола среди государств,

поскольку некоторые из них, возможно, не согласились бы с толкованиями, данными Комитетом, и могли бы оспорить его прерогативы в этой области. Отдельные делегации выразили озабоченность тем, что изложение Комитетом своих соображений относительно социальной политики государств и распределения ими ресурсов могло бы означать недопустимое вмешательство в директивные полномочия законодательных органов.

62. Что касается критериев, которые будут использоваться Комитетом, то, как указали некоторые делегации, должны быть введены строгие критерии приемлемости жалоб, аналогичные тем, которые установлены применительно к процедурам рассмотрения жалоб по другим вопросам. По мнению некоторых, поддержанному экспертами комитетов определение политики не относится к компетенции Комитета и принятие решений о путях выполнения обязательств всегда в определенных пределах оставляется на усмотрение самих государств. Как отметила одна делегация, сбалансированность подхода Комитета, отраженная в принятых им замечаниях общего порядка и рекомендациях, касающихся процедуры представления государствами докладов, должна способствовать преодолению опасений относительно порядка выполнения Комитетом своего мандата по предлагаемому факультативному протоколу. Выступавшие также отметили, что государства уже ввели процедуры рассмотрения жалоб применительно к пяти другим наблюдательным органам по правам человека, не испытывая сомнений в том, как они будут выполнять свой соответствующий мандат.

63. Рядом делегаций было высказано мнение, что экономические, социальные и культурные права носят не столь абсолютный характер, как гражданские и политические права, поскольку критерии для определения отступлений от МПЭСКП не являются неизменными и зависят от имеющихся у данного государства ресурсов. Был приведен тот аргумент, что экономические, социальные и культурные права по своему характеру являются сложными и должны рассматриваться в национальном контексте, в связи с чем вопрос об их осуществлении и вынесении по ним решений наиболее целесообразно оставить на усмотрение судов национального уровня. Было высказано и то соображение, что базирующемуся в Женеве органу по наблюдению за осуществлением договора будет нелегко до конца и адекватно разобраться в местной специфике.

64. По мнению других делегаций, права, зафиксированные в МПЭСКП, носят не менее абсолютный характер, чем те, что предусмотрены в МПГПП. Они не считают состоятельным выдвигаемый против введения международного наблюдения за осуществлением договора аргумент о том, что контроль за выполнением МПЭСКП требует индивидуализированного подхода, учитывающего специфику каждой страны, и что основная ответственность за осуществление экономических, социальных и культурных прав возлагается на национальные суды и местные органы власти. По

мнению ряда делегаций, государства - участники МПЭСКП уже согласились на международное наблюдение в сфере экономических, социальных и культурных прав, приняв процедуру представления государствами докладов; они также отметили, что прием жалоб в рамках факультативного протокола допустим лишь в случае, когда исчерпаны все средства правовой защиты внутри страны. Далее, в связи с аргументом о том, что Комитет не сможет адекватно разобраться в местной специфике, выступавшие отметили, что Комитет будет полагаться на информацию, представляемую ему государствами, и что государства будут нести ответственность за обеспечение достоверности этой информации.

65. При обмене мнениями по вопросу о возможности защиты в судебном порядке мнения ораторов разошлись по вопросу о том, должен ли факультативный протокол охватывать все содержательные статьи Пакта или лишь некоторые из них. Отдельные делегации выразили сомнение относительно того, могут ли все экономические, социальные и культурные права в равной мере стать предметом защиты в судебном порядке. Другие подняли вопрос о том, по всем ли положениям могут быть поданы индивидуальные жалобы, отметив при этом, что этот вопрос нуждается в дополнительном изучении. По мнению одной делегации, главный вопрос состоит не в том, возможна ли защита в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав, а в том, допустимо ли вынесение заключений по этим правам тем или иным международным комитетом по правам человека или их толкование следует предоставить судебным органам национального уровня. Некоторые делегации подчеркивали тройственность обязательств, а именно то, что государства-участники обязаны уважать, защищать и осуществлять экономические, социальные и культурные права. Ряд делегаций высказали сомнения относительно того, правомерно ли считать нарушением "неосуществление" и "непринятие мер в максимальных пределах имеющихся ресурсов". Некоторые делегации высказали мысль о возможной целесообразности подхода "на выбор", поскольку тем самым каждое государство смогло бы выбрать для себя только те права, которые согласно внутреннему законодательству уже можно защищать в судебном порядке. Другие делегации высказались за ограниченный подход, предусматривающий охват факультативным протоколом лишь отдельных положений МПЭСКП.

66. Отдельные делегации выступили за всеобъемлющий подход, утверждая, что факультативный протокол должен охватывать все основные права, зафиксированные в Пакте. В этой связи несколько делегаций подчеркнули, что факультативный протокол будет лишь еще одним механизмом по наблюдению, дополняющим действующую процедуру представления докладов, и что поэтому на него должен распространяться тот же всеобъемлющий подход, что и на процедуру представления государствами докладов. Выступавшие также подчеркивали трудность разделения зафиксированных в Пакте прав

на могущие и не могущие быть предметом защиты в судебном порядке в силу их взаимосвязанности и взаимозависимости.

VII. ОБСУЖДЕНИЕ ВОПРОСА О ПОЛЕЗНОСТИ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛА К МПЭСКИ, ЕГО ВЗАИМОСВЯЗИ С ДРУГИМИ МЕХАНИЗМАМИ И О ЕГО ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ

67. Шестое заседание рабочей группы было посвящено обсуждению полезности факультативного протокола к МПЭСКИ и о его взаимосвязи с другими механизмами.

68. Представитель ЮНЕСКО отметил необходимость повысить статус экономических, социальных и культурных прав и с одобрением отметил своевременность дискуссий о вариантах выработки факультативного протокола к МПЭСКИ. Этот представитель проинформировал собравшихся о применяемых в рамках ЮНЕСКО процедурах представления докладов и сообщений, осветив их отличия от процедуры рассмотрения жалоб, предусматриваемой согласно факультативному протоколу. В частности, он отметил, что применяемая в ЮНЕСКО процедура представления сообщений не носит судебного или квазисудебного характера, а скорее представляет собой основанную на конфиденциальном подходе процедуру, нацеленную на поиск решений по конкретным делам в дружественном ключе. Он далее сообщил, что Комитет по конвенциям и рекомендациям (ККР), который принимает к рассмотрению и рассматривает сообщения, не является независимым экспертным органом, а состоит из представителей государств. Он выдвинул идею о том, чтобы факультативный протокол к МПЭСКИ дополнил собою процедуры ЮНЕСКО, отметив при этом, что дальнейшим вкладом в укрепление многолетнего сотрудничества между ЮНЕСКО и Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам стало учреждение Совместной группы экспертов ККР/КЭСКИ по праву на образование.

69. Представитель Международного бюро труда рассказал о традиционных взаимодополняющих усилиях Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и надзорных органов МОТ. По словам этого представителя, Пакт развивает уже действующие стандарты МОТ, а положения Пакта, в свою очередь, были использованы при разработке этой организацией новых актов. Представитель МБТ также упомянул о механизме рассмотрения жалоб согласно статье 26 Устава МОТ и о деятельности Комитета МОТ по свободе объединения. Согласно статье 26 государства, представленные делегатами на Международной конференции труда или в Административном совете МОТ, имеют право подать жалобу на любое другое государство, которое не обеспечило эффективного соблюдения той или иной конвенции МОТ. Комитет по свободе объединения принимает к рассмотрению жалобы, поданные профессиональными

организациями предпринимателей или трудящихся. Согласно статье 24 Устава МОТ эти организации могут также делать представления относительно соблюдения той или иной ратифицированной конвенции. В МОТ нет какого-либо механизма рассмотрения индивидуальных жалоб. Представитель МБТ подчеркнул, что МБТ регулярно представляет информацию Комитету и поддерживает с ним диалог, а его надзорные органы используют в своей работе замечания общего порядка и заключительные замечания Комитета. Касаясь вопроса о критериях, применяемых при вынесении решения о соблюдении тем или иным государством своих международно-правовых обязательств, представитель отметил, что надзорные механизмы МОТ рассматривают вопрос о том, предпринимает ли данная страна добросовестные усилия по выполнению конвенций МОТ. Отвечая на вопрос одной из делегаций, представитель МБТ заявил, что между конвенциями МОТ и МПЭСКП нет никаких расхождений.

70. Что касается вопроса о полезности факультативного протокола, несколько делегаций сослались на факт подтверждения в Венской декларации и Программе действий универсальности, взаимозависимости и неделимости всех прав человека и необходимость выправить историческую асимметрию между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами - с другой. Принятие факультативного протокола к МПЭСКП содействовало бы реализации экономических, социальных и культурных прав. Оно помогло бы уточнить характер обязательств государств-участников, использовать конкретные прецеденты, связанные с индивидуальными жалобами для углубления понимания экономических, социальных и культурных прав и способствовало бы расширению осведомленности об этих правах. Некоторые делегации отметили, что принятие факультативного протокола позволило бы повысить четкость определений экономических, социальных и культурных прав, лишило бы состоятельности аргументы против возможности защиты этих прав в судебном порядке и обеспечивало бы средства правовой защиты жертвам нарушения этих прав. Кроме того, наличие факультативного протокола позволило бы восполнить пробелы в имеющейся у Комитета информации. Принимая во внимание, что в рамках других международных актов о правах человека механизмы рассмотрения жалоб имеются, одна делегация высказалась за необходимость обязать государства выдвинуть более веские аргументы в поддержку утверждения об отсутствии каких-либо выгод от принятия факультативного протокола к МПЭСКП.

71. Вместе с тем некоторые делегации выразили озабоченность объемом затрат на введение дополнительной процедуры в области прав человека в свете напряженного положения с ресурсами, которыми располагают органы Организации Объединенных Наций по правам человека; при этом они считают эти дополнительные затраты оправданными, учитывая ту пользу, которая будет получена от факультативного

протокола. Некоторые делегации приводили в качестве примера различные действующие механизмы рассмотрения индивидуальных жалоб, охватывающие отдельные аспекты экономических, социальных и культурных прав (КПЧ, КЛРД, КЛДЖ). Еще одна делегация предположила, что индивидуальные жалобы будут подаваться главным образом против стран, в которых права человека уважаются больше, чем в других. По мнению одной делегации, учреждение механизма рассмотрения жалоб могло бы отрицательно сказаться на способности Комитета выполнять свои нынешние функции. Еще одна делегация отметила, что расходование ресурсов на судебные тяжбы, возможно, является не лучшим способом поощрения соответствующих прав. Некоторые делегации высказались за принятие мер по углублению уважения экономических, социальных и культурных прав за счет применения уже действующих процедур; речь, в частности, идет о пересмотре нынешних процедур Комитета, совершенствовании процедур договорных органов и выделении дополнительных ресурсов Комитету и секретариату КЭСКП. Другие делегации высказали предостережение относительно создания новых механизмов в рамках договоров о правах человека.

72. Одна делегация подчеркнула необходимость учитывать при оценке полезности факультативного протокола, каков заложенный в нем потенциал оказания помощи жертвам. Ряд делегаций высказались за сосредоточение усилий на совершенствовании выполнения обязательств на местном уровне и укреплении национальных механизмов надзора за осуществлением экономических, социальных и культурных прав, а не на международных надзорных механизмах. Другие подчеркивали, что эти механизмы, по сути дела, дополняют друг друга и что наличие механизма рассмотрения индивидуальных жалоб на международном уровне содействовало бы развитию судебной практики на национальном уровне. Они также указали, что Комитет в своей работе регулярно обращается к национальной и региональной судебной практике по экономическим, социальным и культурным правам. Некоторые делегации в дополнение к этому отметили, что факультативный протокол создаст серьезную основу для поиска решений в тех случаях, когда на национальном уровне отсутствует эффективная система наблюдения за осуществлением экономических, социальных и культурных прав. Ряд делегаций обратили внимание на остающиеся без ответа вопросы относительно преимуществ факультативного протокола, в то время как другие делегации заявляли, что убеждены в его пользе.

73. Несколько делегаций связывали преимущества факультативного протокола с процедурными вопросами. Так, например, некоторые делегации подчеркивали необходимость включения положения, согласно которому критерием приемлемости является исчерпание средств правовой защиты на национальном уровне. Некоторые делегации упомянули о возможности одновременного направления одной и той же жалобы на рассмотрение в рамках разных механизмов, вследствие чего может возникнуть

разной в толковании. Другие делегации высказались за необходимость включения в факультативный протокол положения о неприемлемости жалоб, уже находящихся на рассмотрении в другом органе. Одна делегация просила секретариат представить свежее сообщение о докладе, подготовленном Рабочей группой по факультативному протоколу к КЛДЖ, в котором приводится сравнительный анализ действующих процедур представления сообщений и их рассмотрения в рамках международных актов о правах человека.

74. Несколько делегаций поинтересовались тем, не будет ли факультативный протокол частично дублировать надзорные механизмы, существующие на международном уровне, в частности в рамках МОТ и ЮНЕСКО, а также механизмы, созданные для договоров о правах человека, и подняли вопрос о том, не скажется ли такое дублирование на преимуществах факультативного протокола. Другие делегации отметили, что ни один из существующих механизмов не обеспечивает всеобъемлющего охвата положений Пакта и что их охват ограничен какими-то определенными аспектами, географическими районами или группами лиц, правомочных подавать жалобу. Некоторые делегации отметили необходимость предсказуемости в вопросах экономических, социальных и культурных прав и выразили озабоченность тем, что принятие факультативного протокола может повлечь за собой коллизии в толковании норм и стандартов, предусмотренных Пактом. По мнению других делегаций, такая коллизия вероятна и в случае гражданских и политических прав и по своей значимости эта проблема отступает на второй план по сравнению с пользой от факультативного протокола. Несколько делегаций высказались за необходимость более тесных контактов и сотрудничества между такими органами, которые позволят избежать возможные несоответствия.

VIII. РЕКОМЕНДАЦИИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ-ДОКЛАДЧИКА

75. Следующие рекомендации сформулированы исключительно Председателем-докладчиком. На своих заключительных заседаниях Рабочая группа рассмотрела самые разные варианты своего будущего мандата. В следующих пунктах отражены рекомендации, которые, по мнению Председателя-докладчика, нашли наиболее широкую поддержку в Рабочей группе. Принимая это во внимание, Председатель-докладчик направляет их на рассмотрение Комиссии.

76. Рабочая группа провела сессию, на которой в течение двух недель с участием экспертов рассматривались варианты, касающиеся разработки факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Ее участники не пришли к консенсусу о том, следует ли приступить к составлению проекта факультативного протокола. Поэтому Председатель-докладчик рекомендует продолжить

и углубить содержательную дискуссию, состоявшуюся на первой сессии Группы.
Соответственно Председатель-докладчик рекомендует Комиссии:

a) продлить мандат Рабочей группы открытого состава на срок в два года с целью рассмотрения вариантов, касающихся разработки факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах;

b) дать санкцию на проведение Рабочей группой сессий продолжительностью по десять рабочих дней перед шестьдесят пятой и шестьдесят шестой сессиями Комиссии по правам человека;

c) пригласить на эти сессии в качестве консультанта представителя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

77. Председатель-докладчик также рекомендует Комиссии:

a) определить экспертов, которые могли бы быть приглашены на предстоящие сессии Рабочей группы, включая:

- представителей трех комитетов по правам человека, которые применяют процедуру рассмотрения сообщений, и в частности представителя Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин;
- представителей региональных механизмов по правам человека;
- представителей МОТ и ЮНЕСКО, имеющих отношение к механизмам рассмотрения жалоб согласно мандатам этих организаций;
- представителей специальных процедур в рамках Комиссии по правам человека;

и

b) просить о представлении к ее следующей сессии в качестве справочного документа доклада Генерального секретаря с обобщением и сопоставлением процедур и практики представления сообщений их рассмотрения, применяемых в рамках международных актов о правах человека и в системе Организации Объединенных Наций.