



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.23/2
17 November 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестидесятая сессия

Рабочая группа открытого состава по факультативному
протоколу к Международному пакту об экономических,
социальных и культурных правах
Женева, 23 февраля - 5 марта 2004 года

Доклад Генерального секретаря во исполнение резолюции 2003/18 Комиссии

Резюме

Настоящий доклад представляется Генеральным секретарем во исполнение резолюций 2002/24 и 2003/18 Комиссии по правам человека. Доклад являет собой компиляцию ответов на вербальные ноты и письма, направленные Генеральным секретарем 26 июня 2002 года государствам-членам и межправительственным и неправительственным организациям с просьбой сообщить информацию по следующим трем вопросам:

- a) характер и объем обязательств государств-участников в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах;
- b) концептуальные вопросы, касающиеся возможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав;
- c) преимущества и практичность механизма обжалования, предусмотренного Пактом, и взаимодополняемость различных механизмов.

Ответы были получены от правительств Аргентины, Буркина-Фасо, Исламской Республики Иран, Италии, Кубы, Мексики, Нидерландов, Португалии, Чешской Республики и Швеции. Группа неправительственных организаций также представила совместное заявление. Эти ответы кратко излагаются в настоящем докладе.

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 4	4
I. ХАРАКТЕР И ОБЪЕМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ	5 - 22	5
II. ВОЗМОЖНОСТЬ ЗАЩИТЫ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ	23 - 32	10
III. ПРЕИМУЩЕСТВА, ПРАКТИЧНОСТЬ И ФАКТОР ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТИ В КОНТЕКСТЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОБЖАЛОВАНИЯ	33 - 42	15

Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 2003/18 Комиссии по правам человека. В пункте 14 этой резолюции содержится просьба к Управлению Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) "представить к следующей сессии рабочей группы высказанные государствами и межправительственными и неправительственными организациями замечания и соображения по трем вопросам, проработка которых была поручена независимому эксперту в резолюции 2002/24 Комиссии".

2. В пункте 9 резолюции 2002/24 Комиссии по правам человека содержится просьба к государствам, межправительственным организациям, включая специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации, представить свои замечания и соображения по следующим вопросам:

а) характер и объем обязательств государств-участников в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах;

б) 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) преимущества и практичность механизма обжалования, предусмотренного Пактом, и взаимодополняемость различных механизмов.

3. Во исполнение резолюции 2002/24 Генеральный секретарь направил 26 июня 2002 года вербальную ноту государствам и письма межправительственным и неправительственным организациям с просьбой представить свои замечания и соображения по этим трем вопросам. УВКПЧ получило ответы от следующих государств: Аргентины, Буркина-Фасо, Ирана (Исламской Республики), Италии, Кубы, Мексики, Нидерландов, Португалии, Чешской Республики и Швеции. УВКПЧ также получило коллективный ответ от следующих неправительственных организаций (упоминаются только организации, имеющие специальный консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, или организации, включенные в реестр): "Всемирной организации против пыток", Международной комиссии юристов, Международной организации прав женщин "Экшн уотч" – Азиатско-Тихоокеанский регион, Национального координационного бюро по правам человека, Организации "Врачи за права человека" - Соединенное Королевство, Организации "Отцы и братья Мэринолл",

Организации "Сестры Мэринолл ордена Св. Доминика", Организации "Служение миру и справедливости в Латинской Америке", Организации по восстановлению сельских районов Непала, Центра женских ресурсов "Ширкат Гах", Центра перуанских женщин "Флора Тристан", Центра по вопросам права и политики в области репродуктивного здоровья, Центра по жилищным правам и проблеме выселений, Центра по экономическим и социальным правам.

4. Во исполнение резолюции 2003/18 УВКПЧ в настоящее время занимается компиляцией полученных замечаний, с тем чтобы они оказались в распоряжении Рабочей группы к ее первой сессии. Полный текст этих ответов будет иметься для ознакомления в секретариате до и во время сессии рабочей группы.

I. ХАРАКТЕР И ОБЪЕМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

5. Правительство Аргентины отмечает, что пункт 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) не создает обязательств незамедлительного результата, а требует от государств принятия в максимальных пределах имеющихся ресурсов мер к тому, чтобы обеспечить постепенное осуществление экономических, социальных и культурных прав.

6. Правительство Буркина-Фасо подчеркивает, что обязательства, взятые государствами по МПЭСКП, носят такой же характер, что и обязательства, взятые согласно любому договору. Однако в связи с природой МПЭСКП возникает вопрос о типе обязательств и о том, налагает ли Пакт обязательства результата или же обязательства средств осуществления. В действительности, с тем чтобы гарантировать экономические, социальные и культурные права, правительство должно располагать для этого средствами осуществления, что нельзя сказать о правительстве Буркина-Фасо. Вместе с тем в Буркина-Фасо уже приняты законы, направленные на поощрение экономических, социальных и культурных прав. Например, в Буркина-Фасо принят закон (№ 23/94/ADP от 19 мая 1994 года) в отношении Кодекса здравоохранения, в котором предпринимается попытка прояснить содержание права на здоровье, и закон (№ 13/96/ADP от 9 мая 1996 года), который устанавливает правовую основу для доступа к образованию. Однако пока еще не существует законодательства, охватывающего все экономические, социальные и культурные права и отсутствуют положения о передаче случаев нарушения экономических, социальных и культурных прав, на рассмотрение судьи. Для таких стран, как Буркина-Фасо, устранение указанных пробелов может оказаться трудным делом, особенно учитывая финансовые трудности, с которыми страна не в состоянии справиться.

7. Правительство Кубы подчеркивает, что, как и в случае гражданских и политических прав, государства несут обязательства в отношении поощрения и гарантирования экономических, социальных и культурных прав. Обязательства защищать и гарантировать экономические, социальные и культурные права требуют того, чтобы государства избегали действий, препятствующих или мешающих отдельным лицам и группам лиц пользоваться их правами. Обязательство защищать предполагает, что государства будут задействовать все необходимые средства с целью предотвращения или пресечения совершения третьими сторонами, будь то физическими или юридическими лицами, нарушений экономических, социальных и культурных прав. Обязательство гарантировать экономические, социальные и культурные права требует того, чтобы государства принимали все соответствующие меры и проводили политику с целью поощрения и обеспечения полного осуществления экономических, социальных и культурных прав путем непосредственного предоставления важнейших общественных услуг либо путем создания условий для обеспечения всеобщего доступа к качественным услугам. Халатность при выполнении любого из этих обязательств представляет собой нарушение прав человека. От нарушений экономических, социальных и культурных прав отдельные лица, народы, группы населения, общины и целые нации.

8. По мнению правительства Чешской Республики, пункт 1 статьи 2 МПЭСКП имеет крайне важное значение для понимания характера и объема обязательств государств-участников в отношении экономических, социальных и культурных прав. Статья 2 конкретизирует указанных прав через призму обязательств поведения и обязательств результата и предусматривает постепенное осуществление этих прав. Однако, помимо того что соответствующие права носят постепенно реализуемый характер, экономические, социальные и культурные права являются также правами безотлагательного характера. Примером безотлагательного характера обязательств служит обязательство принимать меры для осуществления этих прав. Аналогичным образом, независимо от постепенно реализуемого характера экономических, социальных и культурных прав, государства должны принимать меры с целью их осуществления в течение разумного периода времени. Другой пример безотлагательных обязательств согласно МПЭСКП относится к обязательству обеспечивать недискриминацию при осуществлении экономических, социальных и культурных прав. Применительно к охвату государства должны принимать не только законодательные, но и административные, политические, просветительские и другие меры (включая обеспечение средств правовой защиты). Независимо от различного объема конкретных ресурсов государства должны принимать по крайней мере минимальные меры, не сопряженные с большими издержками. Если основные обязательства по МПЭСКП не выполняются вследствие ресурсных ограничений, то, с учетом положений Устава Организации Объединенных Наций и пункта 1 статьи 2 МПЭСКП, должны обеспечиваться международная помощь и сотрудничество.

9. Правительство Исламской Республики Иран указывает, что характер и объем государственных обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав четко прописываются в главе 3 национальной Конституции. В число прав, изложенных в главе 3, входят право на труд, право на защиту материнства и семьи, право на социальное обеспечение, право на бесплатное образование вплоть до уровня средней школы и право на надлежащее жилище. Конституция также гарантирует обеспечение всем гражданам всего необходимого для нормальной жизни: жилья, продовольствия, одежды, гигиены, медицинской помощи, образования, необходимых возможностей для создания семьи и использования науки и техники, а также подготовки квалифицированных кадров в соответствии с потребностями развития экономики страны. Указанные положения определенно обеспечивают защиту всем людям.

10. Правительство Италии считает, что между характером обязательств согласно Международному пакту о гражданских и политических правах и МПЭСКП имеется существенное различие. Обязательства, касающиеся гражданских и политических прав, носят императивный характер, тогда как обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав представляют собой заявления о намерении, несущие в себе моральный и политический вес, однако не влекут за собой прямых юридических обязательств для конкретного государства-участника. Вместе с тем посредством национального законодательства положения МПЭСКП в целом закреплены в рамках обязательных норм внутреннего права.

11. Правительство Мексики отмечает, что в силу обязательства о постепенном осуществлении экономических, социальных и культурных прав государства должны принимать безотлагательные меры в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов. Обязательство о постепенном осуществлении ни при каких обстоятельствах не оправдывает непринятие государством оперативных, неустанных и эффективных действий. Ограниченность ресурсов не освобождает государство от его обязательств обеспечить по возможности самое полное осуществление этих прав. Таким образом, Мексика подчеркивает, что введение регрессивных мер представляет собой нарушение положений МПЭСКП, если только это не оправдано с учетом чрезвычайных обстоятельств. Мексика, и это важно, подчеркивает необходимость прояснения содержания каждого из экономических, социальных и культурных прав и соответствующих обязательств, лежащих на государстве, исходя из того, что некоторые обязательства государства носят безотлагательный характер. Примеры нарушений экономических, социальных и культурных прав включают в себя непринятие государством политических и законодательных мер; дискриминацию в сфере экономических, социальных и культурных прав; и необеспечение минимальной степени

осуществления МПЭСКП, как указывается Комитетом; и меры, приводящие к регрессу в пользовании экономическими, социальными и культурными правами.

12. Правительство Нидерландов признает важную роль экономических, социальных и культурных прав, поскольку считает, что все права человека являются универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными. Поэтому оно полагает, что пункт 1 статьи 2 МПЭСКП, который требует от государств обеспечения постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав, нисколько не умаляет значимость этих прав. Постепенное осуществление подразумевает, что государства-участники должны продемонстрировать, что приняли в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление экономических, социальных и культурных прав. Необходимо проводить различие между правами, являющимися абсолютными, и правами, которые требуют дальнейших законодательных решений или мер со стороны правительств и которые зачастую зависят от существующей экономической ситуации. В целом права, имеющие отношение к принципу недискриминации, носят абсолютный характер, тогда как большинство других прав более тесно связаны с наличием ресурсов.

13. Правительство Португалии заявляет, что статья 2 МПЭСКП устанавливает характер общих юридических обязательств государств-участников по Пакту. Португалия отмечает, что существуют два пути возможного толкования этих обязательств. Первый путь сводится к проведению различия между обязательствами поведения и обязательствами результата, а второй путь заключается в трактовке обязательств государств через призму обязанностей уважать, защищать и осуществлять экономические, социальные и культурные права.

14. Согласно первой точке зрения, некоторые толкуют МПЭСКП как накладывающий только обязательства результата; однако Португалия утверждает, что при таком толковании выхолащивается всякая существенность положений Пакта. Если бы государства имели полную свободу действий в плане средств осуществления экономических, социальных и культурных прав на постепенной основе, то никакой судья не мог бы установить, действуют ли правительства добросовестно. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что пункт 1 статьи 2 включает обязательства как поведения, так и результата.

15. В соответствии со второй точкой зрения экономические, социальные и культурные права, как и все права человека, влекут за собой обязательства уважения, защиты и осуществления. Обязательство уважать требует того, чтобы государства воздерживались от действий, которые могут служить цели лишения отдельных людей их прав,

предусмотренных МПЭСКП. Обязательство защищать подразумевает обязательство государств обеспечить признание горизонтального эффекта прав, установленных в МПЭСКП, а обязательство осуществлять требует того, чтобы государства принимали меры к реализации экономических, социальных и культурных прав. В зависимости от обстоятельств это воплощает в себе обязательство поведения или обязательство результата.

16. Правительство Португалии разделяет выраженное Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его Замечании общего порядка № 3 мнение о том, что государства должны принимать меры по достижению цели полного осуществления прав в течение разумного промежутка времени после вступления Пакта в силу для соответствующего государства. Нехватка ресурсов не позволяет государствам на неограниченный срок откладывать принятие необходимых мер для выполнения своих обязательств по Пакту. Португалия также соглашается с высказанным Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его Замечании общего порядка № 3 мнением о том, что фразе "всеми надлежащими способами" должен быть придан ее полный смысл. Хотя каждое государство призвано само принять решение о "надлежащем характере" подлежащих принятию мер, это не будет проявляться как нечто само собой разумеющееся, и необходимо, чтобы государства в своих докладах Комитету указывали ту основу, исходя из которой они считают принимаемые ими меры наиболее "надлежащими".

17. Правительство Швеции указывает, что МПЭСКП содержит ряд неясных установок, таких, как вопрос, возникающий в связи с принципом постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав, а также смысл слов "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". Правительство Швеции считает, что внесение ясности будет важным предварительным условием для анализа вопроса о механизме подачи и рассмотрения жалоб отдельных лиц.

18. В совместном заявлении НПО отмечается, что государства несут минимальные основные обязательства по обеспечению самых элементарных необходимых условий применительно ко всем экономическим, социальным и культурным правам, и подтверждается точка зрения Комитета о том, что непризнание того, что закрепленные в Пакте права несут на себе отпечаток минимального основного обязательства, привело бы к тому, что Пакт во многом утратил бы свой смысл. Примером обязательства безотлагательного характера служит уважение принципа недискриминации в отношении экономических, социальных и культурных прав. Государства также несут обязательства "принять меры" к тому, чтобы обеспечить "постепенно осуществление" экономических, социальных и культурных прав. В заявлении отмечается, что обязательство "принять

меры" является незамедлительным: концепция постепенного осуществления никоим образом не должна позволять государствам бессрочно откладывать осуществление экономических, социальных и культурных прав. В заявлении также указывается, что государства несут обязательства в отношении уважения, защиты и осуществления экономических, социальных и культурных прав.

19. Обязательство уважать требует от государства "воздерживаться от совершения того, что нарушает неприкосновенность личности или посягает на ее или его свободу, включая свободу использовать материальные ресурсы, которыми располагает данный индивидуум, таким образом, который, по ее или его мнению, наилучшим образом удовлетворяет основным потребностям".

20. Обязательство защищать требует от государства "принятия мер, необходимых для пресечения действий других лиц или групп, которые нарушают неприкосновенность, свободу действий или другие права человека, включая посягательство на использование его или ее материальных ресурсов".

21. Обязательство осуществлять требует от государства "принятия в рамках его юрисдикции мер, необходимых для обеспечения каждому лицу возможностей для удовлетворения тех потребностей, признанных в документах о правах человека, которые не могут быть удовлетворены личными усилиями".

22. И наконец, в заявлении прослеживается мысль о том, что пункт 1 статьи 2 МПЭСКП, как представляется, содержит подразумеваемое обязательство государств, которые в состоянии это сделать, оказывать международную помощь другим государствам, с тем чтобы помочь им обеспечить постепенно осуществление экономических, социальных и культурных прав, и отмечается, что Генеральная Ассамблея установила целевой показатель зарубежной помощи в интересах развития в размере 0,7% валового внутреннего продукта, который, по мнению НПО, может иметь актуальное значение для выполнения положений указанной статьи.

II. ВОЗМОЖНОСТЬ ЗАЩИТЫ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

23. Правительство Аргентины отмечает, что Конституция страны гарантирует защиту экономических, социальных и культурных прав и что не существует никаких сомнений относительно возможности рассмотрения этих прав в суде в Аргентине. Однако правительство также заявляет, что по-прежнему прослеживаются трудности в установлении точного содержания экономических, социальных и культурных прав, что

еще более усложняется из-за терминологии, используемой в статье 2 МЭСКП, и в частности слов "в максимальных пределах имеющихся ресурсов" и "обеспечить постепенно полное осуществление... прав". Проблема заключается в том, каким образом определить, что подразумевается под "максимальными пределами" имеющихся ресурсов, учитывая факт наличия множества различных политических систем, каждой из которых присущи свои собственные механизмы распределения ресурсов, вследствие чего трудно руководствоваться единым критерием для толкования.

24. Правительство Буркина-Фасо отмечает, что оно не располагает никаким опытом, связанным с возможностью защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав. В принципе в Конституции страны признается, что ратифицированный международный договор после его публикации получает преимущественную силу по сравнению с национальными законами. Иными словами, можно сказать, что Конституция обеспечивает возможность для подачи судье жалобы, касающейся экономических, социальных и культурных прав. Однако в целом нормы, закрепленные в МПЭСКП, являются слишком туманными для того, чтобы рассматриваться в суде. Поэтому существует необходимость принятия внутреннего правового документа, устанавливающего содержание экономических, социальных и культурных прав и способы их осуществления.

25. Правительство Кубы подчеркивает, что вразрез с некоторыми теориями, говорящими о практических трудностях возможной защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав, нормы и стандарты, изложенные в МПЭСКП, являются четко определенными и не содержат двусмысленностей. В действительности ряд государств и международных организаций уже несколько десятилетий разрабатывают и используют статистические показатели в данной области. На Кубе экономические, социальные и культурные права, их содержание, способы их реализации и обязательства государства в отношении их уважения, защиты и осуществления гарантируются в конституционном порядке в главе VII Конституции и в контексте дополнительных законов, таких, как Уголовный и Гражданский кодекс, Уголовно-процессуальный закон и Закон о судостроительстве. В этих законах не только признаются экономические, социальные и культурные права, но и предусматривается возможность подачи жалоб в случае нарушений этих прав и предоставления надлежащего средства правовой защиты. Прокурор, суды и государственные административные трибуналы наделены четкими мандатами в данной области.

26. Правительство Чешской Республики отмечает, что с учетом национального опыта, касающегося возможной защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав, рассмотрению в судебном порядке на национальном уровне могут

подлежать, в частности, следующие положения МПЭСКП: статьи 2 (2); 3; 4; 6; 7 a) i), b) и d); 8; 9; 10 (1), (2) и (3); 12 c) и d); 13 (2) a), (2) b), (2) c), (2) d), (3) и (4); 15 (1) c) и (3). Возможность защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав зиждется на Билле основных прав и свобод, и конкретные нормативные акты предоставляют частным лицам право возбуждения разбирательства в контексте экономических, социальных и культурных прав. Чешская Республика ссылается на Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, вводящий систему коллективных, а не индивидуальных жалоб по поводу нарушений экономических, социальных и культурных прав. По мнению правительства, эта система предусматривает укрепление эффективного обеспечения прав, и количество поданных вплоть до настоящего времени жалоб указывает на то, что данной процедурой злоупотреблять не будут и что в результате ее использования не возникнет слишком большого объема работы станет. Чешская Республика является участницей международных договоров, предусматривающих механизмы обжалования, а именно Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах; Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (статья 22); Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 14 и Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Чешская Республика приветствует процесс корректировки различных формулировок, предусматривающих процедуру направления сообщений согласно Факультативному протоколу к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, с использованием наиболее всеобъемлющих положений, охватывающих жалобы непосредственно со стороны или от имени не только отдельных лиц, но и представительных групп.

27. Правительство Исламской Республики Иран указывает, что статьи 173 и 174 Конституции предусматривают создание Суда административной юстиции и Национального генерального инспектора. Суд административной юстиции наделен властью разбирать жалобы, обращения и отводы граждан. Национальный генеральный инспекторат призван осуществлять надзор за надлежащим ведением государственных дел и правильным осуществлением законов.

28. С учетом мнения правительства Италии о том, что экономические, социальные и культурные права не представляют собой прямые юридические обязательства, правительство отмечает, что оно не может провести полную оценку различных аспектов возможной защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав в Италии.

29. Правительство Мексики подчеркивает важность гарантирования возможности рассмотрения в судебном порядке жалоб, касающихся экономических, социальных и культурных прав. Таким образом, важно подчеркнуть, что экономические, социальные и культурные права должны добросовестно осуществляться тем или иным государством-участником МПЭСКП, который является международно-правовым документом, имеющим обязательную юридическую силу.

30. Правительство Нидерландов отмечает, что в Нидерландах суды не считают большинство экономических и социальных прав самообеспечивающимися в рамках национального правового порядка. Поэтому нельзя сослаться ни на какое национальное прецедентное право, которое затрагивало бы возможность защиты этих прав в судебном порядке. Применительно к международному уровню Нидерланды ссылаются на решение Комитета экспертов Международной организации труда (МОТ) и Комитета МОТ по свободе объединения, касающееся поданной нидерландскими профсоюзами жалобы с целью оспаривания Закона об установлении трудовых норм для национального сектора страхования и субсидированной деятельности. В свете решения комитетов МОТ, объявивших Закон не совместимым со стандартами МОТ, имеющими отношение к свободе объединения, власти отменили этот Закон.

31. Правительство Португалии отмечает, что, как и в случае гражданских и политических прав, отдельные лица и группы лиц могут страдать от нарушений своих экономических, социальных и культурных прав, обычно относимых на счет государства, в пределах юрисдикции которого они совершаются. Исходя из этого, ответственное государство должно установить механизмы для обеспечения средств правовой защиты на случай таких нарушений. Как представляется, безотлагательно применяться судебными и другими органами в рамках многих национальных правовых систем могут, в частности, такие статьи 3, 7 а) i), 8, 10(3), 13(2) а), (3) и (4) и 15(3) МПЭСКП. Любое предположение о том, что указанные положения сами по себе не являются самообеспечительными, с трудом поддается обоснованию. На уровне Совета Европы Европейская социальная хартия закрепляет экономические, социальные и культурные права и свободы и устанавливает контрольный механизм с целью гарантирования уважения соответствующих прав государствами-участниками, в число которых входит Португалия. В рамках этого механизма могут быть поданы жалобы в Европейский комитет по социальным правам. Жалобы могут представлять различные организации, такие, как НПО, имеющие консультативный статус при Совете, организации работодателей и профсоюзы. Комитет подготавливает заявление о приемлемости жалобы, между сторонами имеет место обмен заявлениями о своих позициях, и Комитет может принять решение о проведении публичного слушания. Затем Комитет выносит решение по существу жалобы, которое препровождается сторонам и Комитету министров и

обнародуется в течение четырех месяцев после этого. Наконец, Комитет министров принимает резолюцию, в которой в соответствующих случаях конкретному государству может быть рекомендовано принять конкретные меры с целью исправления положения. Первая жалоба была подана на Португалию Международной комиссией юристов, заявлявшей о нарушении статьи 7 Хартии (запрещение приема на работу лиц в возрасте моложе 15 лет). Европейский комитет пришел к заключению о наличии факта нарушения, и Комитет министров принял резолюцию ChS (99)4 от 15 декабря 1999 года.

32. В совместном заявлении НПО определяются юридические, прагматические и философские причины для доказательства того, что экономические, социальные и культурные права можно защищать в судебном порядке. С юридической точки зрения выявление четких обязательств государств уважать, защищать и осуществлять экономические, социальные и культурные права указывает на то, что МПЭСКП влечет за собой возникновение императивных обязательств. В практическом плане в заявлении содержится ссылка на прецедентное право Соединенных Штатов Америки, Индии, Комитета по правам человека, Межамериканского суда по правам человека, Южной Африки и Бангладеш для демонстрации того, каким образом суды и другие трибуналы подводят судебную основу под индивидуальные жалобы, затрагивающие социальные и экономические вопросы, а также каждое из обязательств государств в отношении уважения, защиты и осуществления экономических, социальных и культурных прав. И наконец, в философском плане в заявлении отмечается, что вопрос заключается не в том, *можно* ли защищать экономические, социальные и культурные права в судебном порядке, а в том, *следует* ли это делать, исходя во многих случаях из опасений относительно того, что судебные органы будут принимать решения по вопросам, относящимся к сфере политики и бюджета. Однако в заявлении указывается, во-первых, что формулировка юридических обязательств обеспечивает правительствам значительную свободу действий в отношении путей выполнения ими этих обязательств; во-вторых, что суды и так уже задействованы в судебном рассмотрении различных вопросов, включая вопросы политики; в-третьих, что все больше признается, что судебная защита прав человека имеет важное значение, поскольку демократия большинства не всегда надлежащим образом отвечает интересам защиты прав человека отдельных лиц; в-четвертых, судьи и члены соответствующих комитетов назначаются правительством; поэтому аргументы в пользу недостаточно демократического характера судов с трудом поддаются обоснованию; и наконец, правительства выступали в поддержку возможной защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав на других форумах, например в связи с Африканской хартией прав человека и народов, процедурой подачи и рассмотрения коллективных жалоб в рамках Европейской социальной хартии и Дополнительным протоколом к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав ("Сан-сальвадорский протокол").

III. ПРЕИМУЩЕСТВА, ПРАКТИЧНОСТЬ И ФАКТОР ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТИ В КОНТЕКСТЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОБЖАЛОВАНИЯ

33. Правительство Аргентины отмечает следующие существующие механизмы, через посредство которых можно получать жалобы в отношении нарушения экономических, социальных и культурных прав: процедуру 1503; механизмы мониторинга и обеспечения осуществления договоров МОТ, при том что процедуры МОТ не позволяют рассматривать индивидуальные сообщения; механизм ЮНЕСКО, созданный для рассмотрения нарушений права на образование; Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин, который позволяет рассматривать как индивидуальные, так и групповые сообщения; механизм подачи коллективных жалоб в рамках Европейской социальной хартии, допускающий возможность представления сообщений только конкретными организациями; и созданный в соответствии с Сан-сальвадорским протоколом механизм обжалования, допускающий рассмотрение сообщений в отношении права на образование и права на труд. Аргентина ссылается на доктрину неделимости прав человека и считает целесообразным предложение о создании соответствующего механизма обжалования по аналогии с механизмом рассмотрения индивидуальных жалоб, предусмотренным в Международном пакте о гражданских и политических правах. Тот факт, что экономические, социальные и культурные права подразумевают обязательства, зависящие от наличия средств для их осуществления, отнюдь не означает, что они не могут быть защищены в судебном порядке. Однако в контексте экономических, социальных и культурных прав по-прежнему существуют трудности. В частности, недостаточно четко определено их содержание; многие правительства двойственно подходят к этим правам; в отношении экономических, социальных и культурных прав прослеживаются некоторые идеологические предубеждения; зачастую отсутствуют национальные учреждения, призванные заниматься обеспечением экономических, социальных и культурных прав; для обеспечения эффективного наблюдения за осуществлением указанных прав требуется всесторонняя и подробная информация; аспекты этих прав носят программный характер; прослеживается отсутствие надлежащего количества правовых положений и решений, касающихся экономических, социальных и культурных прав; НПО, проводящих деятельность в этой области, весьма мало. Важно отметить, что создание соответствующего механизма в виде факультативного протокола к МПЭСКП может повлечь за собой устранение некоторых указанных трудностей и содействовать большему прояснению смысла и содержания экономических, социальных и культурных прав. Однако с учетом трудностей, присущих экономическим, социальным и культурным правам, возможно, целесообразно ограничить сферу охвата механизмов обжалования

некоторыми правами, изложенными в МПЭСКП, с тем чтобы расширить ее на более позднем этапе. В заключение Аргентина подчеркивает необходимость продолжения обсуждения этих вопросов с целью разработки эффективного и адекватного факультативного протокола.

34. Правительство Буркина-Фасо считает, что механизм подачи жалоб в связи с экономическими, социальными и культурными правами может принести большую пользу, пусть даже идея его создания может выглядеть нереалистичной для страны со значительной задолженностью, такой, как Буркина-Фасо. Указанный механизм можно использовать для обеспечения общественного контроля за альтернативным курсом и политикой правительства в социальном секторе. Он будет также служить делу укрепления принципа господства права на общей основе в контексте прав человека. Хотя в Буркина-Фасо пока не существует механизма, позволяющего получать такие жалобы, благодаря созданию министерства по поощрению прав человека и принятию в 2001 году национального плана действий в области прав человека вопрос об условиях внедрения такого механизма может быть серьезно рассмотрен этим новым министерством, в частности учитывая тот факт, что национальный план действий предусматривает специальную программу с целью укрепления и повышения эффективности защиты экономических, социальных и культурных прав.

35. Правительство Кубы отмечает, что непринятие факультативного протокола к МПЭСКП означало бы шаг назад в деле поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав. Ограничение сферы наблюдения за осуществлением МПЭСКП перечнем рекомендаций, которые не являются должным образом сфокусированными в нормативном отношении, представляется непостижимым решением. В этом контексте Куба ссылается также на статью 1 МПЭСКП, а также на право на развитие. Правительство Кубы подчеркивает важное значение установления ответственности за нарушения экономических, социальных и культурных прав, поскольку в условиях глобализующегося мира существуют различные субъекты, несущие обязательства в области указанных прав. Хотя это и отвлекает внимание от государств как участников, несущих первичные обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав, невозможно упускать из вида ответственность других субъектов, таких, как многосторонние финансовые и торговые учреждения и транснациональные корпорации. Вопрос об их ответственности актуален по нескольким причинам. Одним из примеров является навязывание этими субъектами таких условий и программ, которые мешают правительствам заниматься поощрением экономических, социальных и культурных прав. Учитывая относительную слабость некоторых правительств в обстановке глобализации и их зависимость, большинство этих правительств не способны противостоять таким условиям. Односторонние меры принуждения также идут вразрез с

правом на самоопределение и умаляют право на развитие. Кроме того, факультативный протокол должен включать процедуру подачи межгосударственных жалоб, как в случае Международного пакта о гражданских и политических правах. Куба также подчеркивает важную роль международного финансового и технического сотрудничества в области экономических, социальных и культурных прав. Куба отмечает, что создание механизма обжалования в соответствии с МПЭСКП является не только жизненно важной, но и необходимой мерой для обеспечения полного осуществления всех прав человека. Ввиду взаимосвязанности, неделимости и взаимозависимости всех прав человека принятие факультативного протокола будет способствовать осуществлению не только экономических, социальных и культурных, но также гражданских и политических прав.

36. Правительство Чешской Республики заявляет, что основным доводом, говорящим в пользу факультативного протокола к МПЭСКП, является взаимозависимость, неделимость и взаимосвязанность экономических, социальных и культурных прав и гражданских и политических прав. Достоинство и равные и неотъемлемые права, присущие всем членам человеческой семьи, служат фундаментом свободы, справедливости, социальной стабильности и безопасности. Для полного осуществления прав человека необходимы механизмы мониторинга. Использование общего механизма мониторинга с процедурой подачи индивидуальных жалоб оказалось эффективным. Кроме того, механизм подачи и рассмотрения индивидуальных жалоб будет содействовать развитию правовой практики в области экономических, социальных и культурных прав и содействовать более глубокому пониманию этих прав, а также повышению чувства ответственности государств-участников и международного сообщества в отношении этих прав. С другой стороны, отсутствие процедуры обжалования накладывает существенные ограничения на защиту прав человека. Применительно к форме и сфере охвата факультативного протокола Чешская Республика выступает за: квазисудебную процедуру, при которой окончательное решение по поводу мер, которые должны быть осуществлены в ответ на соображения, утвержденные Комитетом, должно приниматься государством; замену ссылки на "нарушения" словами "необеспечение удовлетворительного применения" Пакта или "несоблюдение прав", изложенных в Пакте; обеспечение возможности для представления сообщений отдельных лиц или некоторых групп лиц, но не межгосударственных сообщений; направление сообщений третьими сторонами от имени предполагаемых жертв, но только с ведома и согласия конкретной предполагаемой жертвы; разработку всеобъемлющего факультативного протокола, охватывающего все основные права, признанные МПЭСКП, хотя данный вопрос требует дальнейшего анализа; требование исчерпания внутренних средств правовой защиты (за исключением случаев, когда применение этих мер неоправданно затягивается), если говорить о приемлемости; и признание неприемлемым конкретного сообщения, в котором по существу поднимаются такие же вопросы факта

или права, которые рассматриваются по какой-либо другой процедуре международного расследования.

37. Правительство Мексики поддерживает идею создания механизма подачи индивидуальных жалоб в рамках МПЭСКП, которую оно считает не только жизненно важной, но и необходимой. Мексика также в целом согласна с проектом факультативного протокола, сформулированным Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам (E/CN.3/1997/105, приложение), хотя правительство отмечает, что проект является весьма пространным. Тем не менее Мексика считает, что проект послужит полезной отправной точкой для дискуссий. В частности, Мексика считает, что факультативный протокол должен охватывать, по крайней мере, следующие минимальные аспекты: систему направления индивидуальных сообщений, в том числе возможность подачи сообщений отдельными лицами, неправительственными организациями или группами лиц от имени предполагаемых жертв; приемлемость коллективных сообщений; приемлемость сообщений, касающихся любого из основных прав, закрепленных в МПЭСКП, включая обязательство принимать меры в целях осуществления экономических, социальных и культурных прав; учет исключений из требования об исчерпании местных средств правовой защиты; установление сроков и условий в случае применения временных мер правовой защиты; обеспечение возможности для принятия мер урегулирования по сообщениям дружественным путем; и включение положений о контроле за осуществлением сообщений, принятых Комитетом по конкретному сообщению, иным путем, чем через посредство его ежегодного доклада.

38. Правительство Нидерландов не пришло ни к какому выводу относительно целесообразности создания механизма обжалования в рамках МПЭСКП. Однако Нидерланды выступают за углубленное обсуждение возможных условий создания и сферы действий какого бы то ни было механизма. В частности, Нидерланды отмечают необходимость обеспечения более глубокого понимания факультативного протокола таким образом, чтобы: определить, какие права должны быть включены в факультативный протокол; прояснить и дополнительно конкретизировать элементы предложения независимого эксперта в отношении того, что механизм обжалования должен ограничиваться грубыми нарушениями прав, закрепленных в МПЭСКП; и уточнить возможности отдельных лиц или групп лиц подавать жалобы. Применительно к последнему вопросу Нидерланды предлагают разъяснить преимущества и недостатки существования механизма подачи индивидуальных жалоб в отличие от групповых. И наконец, Нидерланды указывают на необходимость рассмотрения вопроса о доступности механизма обжалования для бедных слоев и отмечают возможность того, что функционирование механизма представления индивидуальных жалоб может быть

сопряжено с риском того, что он будет доступен главным образом гражданам из более богатых стран, тем самым порождая определенную форму косвенной дискриминации.

39. Правительство Португалии отмечает, что механизм обжалования в рамках МПЭСКП позволит отдельным лицам и группам лиц представлять в Комитет сообщения, касающиеся утверждений о несоблюдении тем или иным государством-участником своих обязательств по Пакту. Внедрение такого механизма будет содействовать более полному пониманию и более точному определению содержания экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, это в конечном итоге поставит экономические, социальные и культурные права на такой же уровень, как гражданские и политические права. Данное решение также будет стимулировать государства к принятию законодательных мер с целью соблюдения обязательств, вытекающих из Пакта. Оно позволит снять часто выдвигаемые доводы о невозможности защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав и о неспособности государств осуществлять указанные права при отсутствии надлежащих ресурсов.

40. Правительство Швеции не убеждено в том, что создание механизма подачи индивидуальных жалоб в рамках МПЭСКП позволит в достаточной степени пролить свет на проблемы или трудности, если говорить о мерах, принимаемых тем или иным государством в целях осуществления конкретного права, и тем самым приведет к фактическим улучшениям в деле осуществления экономических, социальных и культурных прав. Швеция также придерживается мнения о том, что создание международного механизма, уполномоченного заниматься мониторингом соблюдения государствами экономических, социальных и культурных прав, необязательно должно предполагать использование процедуры подачи индивидуальных жалоб, несмотря на то, что экономические, социальные и культурные права являются правами личности. В этом контексте следует также обратить внимание на доклад Генерального секретаря "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" (A/57/387), в котором подчеркивается необходимость реформирования нынешней системы договорных органов по правам человека и ставятся под сомнения преимущества этой нынешней системы. Поэтому, прежде чем создавать новые механизмы, необходимо скорректировать существующую систему. Кроме того, Швеция серьезно обеспокоена нехваткой ресурсов для обслуживания деятельности договорных органов по правам человека, в том числе в связи с рассмотрением индивидуальных жалоб, требующим специализированных секретариатских ресурсов более высокого уровня. Кроме того, Швеция подчеркивает важное значение использования правозащитного подхода к помощи на цели развития в качестве средства поощрения экономических, социальных и культурных прав.

41. В совместном заявлении НПО указываются следующие преимущества принятия факультативного протокола к МПЭСКП:

- a) дальнейшее прояснение на индивидуальной основе экономических, социальных и культурных прав в дополнение к тому, что было сделано для разработки изложенных в МПЭСКП прав Комитетом и специальными докладчиками;
- b) осуществление Венской декларации и Программы действий, которые подтвердили в 1993 году взаимосвязанность и взаимозависимость прав человека благодаря гарантированию того, что жертвы нарушений экономических, социальных и культурных прав имеют право на средство правовой защиты на международном уровне;
- c) существование механизма обжалования приведет к новому и более тесному взаимодействию между Комитетом и государствами;
- d) в результате введения этого механизма Комитет должен будет рассматривать более конкретные ситуации, связанные с осуществлением МПЭСКП;
- e) этот механизм будет содействовать более согласованному осуществлению МПЭСКП на национальном уровне;
- f) существование данного механизма позволит правообладателям и гражданскому обществу на более конкретной и актуальной основе отстаивать свои требования в отношении экономических, социальных и культурных прав;
- g) "человеческое измерение" соответствующих случаев обеспечит более широкое признание МПЭСКП;
- h) за счет указанного механизма можно будет добиться укрепления законности, согласованности, справедливости и стабильности для уравнивания хаотически действующих экономических и политических сил на международном уровне;

42. Если говорить о взаимодополняемости в контексте нормативной основы, затрагивающей права человека, и в том, что касается механизмов подачи индивидуальных жалоб, то понятие "взаимодополняемость" можно понимать под углом двух различных точек зрения. Во-первых, вопрос о взаимодополняемости возникает в том случае, если одно конкретное право попадает в сферу охвата нескольких договоров и механизмов. Здесь встает вопрос о дублировании работы различных механизмов. Однако в настоящее время не существует никакого специализирующегося в области экономических,

социальных и культурных прав международного органа, который занимался бы жалобами по поводу нарушений этих прав. Кроме того, переплетения между правами, охватываемыми механизмами подачи индивидуальных жалоб в контексте гражданских и политических прав (например, по линии Комитета против пыток и Комитета по правам человека), не вызывают никаких проблем отчасти в силу включения в соответствующие договоры положений, не допускающих рассмотрения случаев, которые уже являются объектом урегулирования или расследования. Второй ситуацией, когда может возникнуть вопрос о взаимодополняемости между факультативным протоколом и другими механизмами, является ситуация, когда одно конкретное лицо может иметь доступ к нескольким механизмам. Однако каждый из существующих механизмов, имеющих какое-либо отношение к экономическим, социальным и культурным правам, имеет сферу действия (с точки зрения прав, а также заявителей), отличную от сферы действия факультативного протокола к Пакту. Например, механизмы МОТ не допускают подачу индивидуальных жалоб и распространяются только на права трудящихся.
