



УПРАВЛЕНИЕ
ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ ПО
ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Экономические, социальные и культурные права

Руководство для национальных
правозащитных учреждений

Серия материалов
по вопросам
профессиональной
подготовки №

12

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2005 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

*

* *

Содержащиеся в настоящей публикации материалы могут свободно цитироваться или перепечатываться при условии ссылки на источник и направления экземпляра издания, содержащего перепечатанные материалы, в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.

HR/P/PT/12

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ,
в продаже под № R.04.XIV.8
ISBN 92-1-454019-5
ISSN 1025-2150

Фотографии на обложке: Организация Объединенных Наций,
Департамент общественной информации
г-н Майкл Могенсен/фотоснимки выполнены
Комиссией по правам человека Фиджи

СОДЕРЖАНИЕ

| | <u>Стр.</u> |
|--|-------------|
| ВВЕДЕНИЕ | vii |
| I. ПРИРОДА ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ | 1 |
| A. НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА | 3 |
| Права человека как единый свод правовых норм | 4 |
| Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах | 6 |
| Замечания общего порядка..... | 8 |
| Другие источники руководящих указаний в отношении обязательств государств в связи с экономическими, социальными и культурными правами..... | 10 |
| B. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ | 13 |
| "обязуется... принять... меры... всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер" | 14 |
| "чтобы обеспечить постепенно полное осуществление... прав" | 15 |
| "в максимальных пределах имеющихся ресурсов"..... | 18 |
| "без какой бы то ни было дискриминации" | 20 |
| "в порядке международной помощи и сотрудничества" | 22 |
| Обязательство уважать права..... | 22 |
| Обязательство защищать права | 26 |
| Обязательство осуществлять права | 28 |
| C. НЕКОТОРЫЕ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ КОНЦЕПЦИИ | 33 |
| Минимальные основные обязательства | 33 |
| Возможность отставания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке и их внутригосударственное применение | 36 |
| Недопущение регрессивных мер | 42 |
| II. ХАРАКТЕР НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА | 45 |
| A. ЗНАЧЕНИЕ ШИРОКОГО И ЧЕТКО ОПРЕДЕЛЕННОГО МАНДАТА НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ | 47 |
| Парижские принципы | 47 |
| B. ЭЛЕМЕНТЫ ЭФФЕКТИВНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МАНДАТА В ОТНОШЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ | 50 |
| Толкование мандата | 51 |
| Независимость | 53 |
| Функции | 54 |

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

| | <u>Стр.</u> |
|---|-------------|
| Полномочия | 54 |
| Доступность | 55 |
| Сотрудничество | 55 |
| Эффективность и потенциал оперативной деятельности | 56 |
| Подотчетность | 57 |
| С. ПРОБЛЕМЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРАВОЗАЩИТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ В ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ | 59 |
| Внутренние факторы | 59 |
| Внешние факторы | 60 |
| III. РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЗАЩИТЕ И ПООЩРЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ | 63 |
| A. РАССМОТРЕНИЕ СЛУЧАЕВ НАРУШЕНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ | 65 |
| Почему надлежит рассматривать случаи нарушений экономических, социальных и культурных прав? | 65 |
| Принципы проведения расследований | 68 |
| Рассмотрение случаев нарушений экономических, социальных и культурных прав на основе изучения жалоб | 70 |
| Действия в ходе расследования отдельных нарушений | 71 |
| Расследование случаев нарушений общесистемного характера | 79 |
| B. МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ | 83 |
| Для чего нужен мониторинг экономических, социальных и культурных прав? | 83 |
| Принципы | 85 |
| Основа для проведения мониторинга | 87 |
| С. ИНФОРМАЦИОННО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ | 108 |
| Для чего необходима информационно-просветительская деятельность в области экономических, социальных и культурных прав? | 108 |
| Принципы | 110 |
| Программа информационно-просветительской работы | 112 |

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

| | <u>Стр.</u> |
|---|-------------|
| Содействие признанию государством обязательств, касающихся экономических, социальных и культурных прав | 122 |
| Содействие признанию судебными органами возможности отстаивания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке | 126 |
| Содействие расширению осведомленности о правах и их актуализации посредством просвещения общественности | 129 |
| Содействие соблюдению экономических, социальных и культурных прав негосударственными субъектами | 131 |
| Подготовка небольших групп по вопросам экономических, социальных и культурных прав | 133 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 139 |
| ВСТАВКИ | |
| Стандарты в отношении экономических, социальных и культурных прав - | |
| 1. Неделимость и взаимозависимость всех прав | 5 |
| 2. Основные органы по правам человека | 9 |
| 3. Основные руководящие принципы, предложенные Данило Тюрком | 11 |
| 4. Замечания общего порядка и принудительные выселения | 24 |
| 5. Деагрегирование обязательств государств - право на жилище | 31 |
| 6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах - Руководящие принципы в отношении представления докладов | 99 |
| Экономические, социальные и культурные права на практике - | |
| 1. Доступные меры по поощрению и защите экономических, социальных и культурных прав | 35 |
| 2. Суды и экономические, социальные и культурные права в Южной Африке: национальное правозащитное учреждение в качестве судебного контрольного органа | 41 |
| 3. Мандат Комиссии по правам человека Фиджи | 49 |
| 4. Мандат Национальной комиссии по правам человека Индии | 52 |
| 5. Комиссия по правам человека Уганды | 56 |
| 6. Мониторинг на основе проведения расследований на Филиппинах | 69 |
| 7. Комиссия по правам человека Онтарио, Канада | 79 |
| 8. Австралийская комиссия по правам человека и равным возможностям | 82 |
| 9. Комиссия по правам человека Южной Африки | 86 |
| 10. Количественные показатели в сфере здравоохранения | 91 |
| 11. Распространение информации о взаимозависимости и неделимости прав | 110 |

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

| | <u>Стр.</u> |
|--|-------------|
| 12. Установление целей и формулирование задач | 116 |
| 13. Деятельность Национальной правозащитной комиссии Индии в связи с правом на здоровье | 124 |
| 14. Содействие включению экономических, социальных и культурных прав в учебные программы | 127 |
| 15. Возможность обеспечения защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке | 128 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | 145 |
| Основные международные документы | |
| 1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах | 147 |
| 2. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений | 159 |
| 3. Замечание общего порядка № 10 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - Роль национальных учреждений по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав | 163 |
| 4. Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам - Природа обязательств государств-участников | 165 |
| 5. Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав | 169 |
| 6. Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах | 179 |
| Библиография | 195 |

Введение

Права человека - это юридически оформленная концепция того, что необходимо человеку для полноценной жизни. В своей совокупности они представляют собой всестороннюю, целостную концепцию. Все права человека - гражданские, культурные, экономические, политические и социальные - признаются в качестве универсального, неделимого и взаимозависимого комплекса прав, изначально закрепленных во Всеобщей декларации прав человека 1948 года¹. Всеобъемлющий подход к поощрению и защите прав человека, которые включают экономические, социальные и культурные права, обеспечивает условия, при которых люди рассматриваются в качестве полноправных лиц, имеющих право одновременно пользоваться всеми правами и свободами, равно как и социальной защитой.

Поощрение и защита экономических, социальных и культурных прав

После долгого времени, в течение которого экономическим, социальным и культурным правам практически не уделялось никакого внимания, в последние годы в этой области отмечается существенный прогресс. Венская декларация и Программа действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека в 1993 году, которая явилась важной вехой в этом процессе, содержат настоятельный призыв, согласно которому "необходимы согласованные усилия для обеспечения признания экономических, социальных и культурных прав на национальном, региональном и международном уровнях"². Внимание, уделяемое экономическим, социальным и культурным правам, значительно возросло, причем как в рамках Организации Объединенных Наций, так и благодаря деятельности по включению экономических, социальных и культурных прав в качестве правовых норм в конституции и правовые системы многих государств.

Вместе с тем в условиях, когда "пятая часть населения развивающихся стран ежедневно голодает, четверть лишена доступа к самому насущному, например к безопасной питьевой воде, а треть - прозябает в крайней нищете, находясь на такой грани физического выживания, которая не поддается

¹ Во Всеобщей декларации прав человека закреплены гражданские и политические права, а также экономические, социальные и культурные права, и первоначально на ее основе планировалось принять единый пакт о правах человека. Однако в силу политических, идеологических и иных факторов эта цель не была достигнута, и в конечном итоге, спустя почти два десятилетия после обнародования Всеобщей декларации, были приняты два Международных пакта.

² Венская декларация и Программа действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека в Вене 25 июня 1993 года (A/CONF.157/23), часть II, пункт 98.

описанию, "чрезвычайно важно вновь усилить внимание и приверженность цели полного осуществления экономических, социальных и культурных прав"³.

Национальные правозащитные учреждения способны играть важную роль в реализации согласованных усилий по осуществлению экономических, социальных и культурных прав. Наряду с усилением внимания этим правам за последние десятилетия увеличилось также число и повысилась эффективность национальных правозащитных учреждений. В 1991 году в Париже было проведено первое Международное рабочее совещание национальных правозащитных учреждений, на котором участвовавшие учреждения разработали и утвердили международные минимальные стандарты для эффективных национальных правозащитных учреждений - Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, известные под названием "Парижские принципы" (см. приложение). Эти стандарты были одобрены в 1992 году Комиссией по правам человека, а в 1993 году - Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. В Венской декларации и Программе действий Всемирная конференция по правам человека также вновь подтвердила важное значение национальных правозащитных учреждений, призвав Организацию Объединенных Наций активизировать свою работу по оказанию государствам помощи по их просьбе в создании и укреплении национальных правозащитных учреждений, а также к сотрудничеству между национальными правозащитными учреждениями, региональными организациями и Организацией Объединенных Наций. В ответ на эту рекомендацию Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека учредило широкую программу технической помощи и сотрудничества. Программа развития Организации Объединенных Наций, Секретариат Содружества, Международная организация франкоязычных стран, Межамериканский институт прав человека, Африканская комиссия по правам человека, Международный институт омбудсменов и международные и региональные организации гражданского общества также стали играть более активную роль в содействии работе национальных правозащитных учреждений.

Вместе с тем усиление внимания экономическим, социальным и культурным правам со стороны национальных правозащитных учреждений было неравномерным и непостоянным. Во многих случаях национальные правозащитные учреждения играли менее активную роль по сравнению со многими другими учреждениями и организациями в вопросах, касающихся

³ Доклад о развитии людских ресурсов за 1994 год, ПРООН, Нью-Йорк, стр. 3.

экономических, социальных и культурных прав⁴. Сохраняющиеся ложные представления о различиях между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами - с другой, а также непонимание правовой сущности и содержания экономических, социальных и культурных прав подрывают эффективность мер по реализации экономических, социальных и культурных прав⁵. Сложности задач полного осуществления экономических, социальных и культурных прав в условиях свойственной многим странам нищеты и растущего экономического неравенства между разными странами и в границах отдельных государств в определенной степени тормозят деятельность по осуществлению экономических, социальных и культурных прав, когда перед организациями стоят другие проблемы. Вместе с тем в настоящее время все больше внимания уделяется развитию потенциала национальных правозащитных учреждений в целях активизации их деятельности по поощрению и защите экономических, социальных и культурных прав. Настоящее руководство имеет целью содействовать этим усилиям.

⁴ Например, в своем последнем докладе Международный совет по политике в области прав человека прямо указал на необходимость активизации работы национальных правозащитных учреждений в деле осуществления экономических, социальных и культурных прав. В этом докладе Совет рекомендовал национальным правозащитным учреждениям заниматься вопросами реализации экономических, социальных и культурных прав. Нищета и неравный доступ к услугам в области образования, жилья и здравоохранения все больше определяют уровень социального прогресса и качество жизни. Без учета экономических, социальных и культурных прав национальные правозащитные учреждения не могут удовлетворять потребности уязвимых групп населения. Некоторые из них уже проводят такую работу, однако многим из них еще только предстоит выделить ресурсы на реализацию этих прав или их серьезный учет. Новым национальным правозащитным учреждениям следует включать вопросы экономических, социальных и культурных прав в свои мандаты. Тем национальным учреждениям, мандаты которых еще не предусматривают деятельность в области экономических, социальных и культурных прав, следует рассмотреть вопрос о внесении в них соответствующих изменений. К числу практических стратегий могут относиться следующие: выявление областей маргинализации и разработка директивных предложений по их устранению; мониторинг государственной политики в области экономических, социальных и культурных прав; рассмотрение дел, касающихся расширения доступа к экономическим, социальным и культурным правам; а также определение путей отстаивания в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав (International Council on Human Rights Policy, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions*, Versoix, Switzerland, 2000).

⁵ В основе этих ложных представлений зачастую лежат такие различия, как якобы позитивный (в отличие от негативного) характер соответствующих прав, предположительно беззатратный характер гражданских и политических прав по сравнению с неизбежно ресурсоемким характером экономических, социальных и культурных прав, возможность незамедлительного осуществления гражданских и политических прав в отличие от исключительно поэтапной реализации экономических, социальных и культурных прав, или же пренебрежения по вопросу о возможности или невозможности отстаивания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке. Устранение этих ошибочных и произвольных различий являлось одной из основных задач защитников экономических, социальных и культурных прав на протяжении последних нескольких десятилетий - задач, которые в настоящее время во многих отношениях перевешиваются необходимостью совершенствования мер по применению и осуществлению этих прав.

Роль национальных правозащитных учреждений

Различные международные органы и механизмы определили ту важную роль, которую национальные правозащитные учреждения могут играть в области защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав⁶. В частности, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 10 по вопросу о роли национальных учреждений по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав (см. приложение) подчеркнул, что национальные учреждения по правам человека

располагают потенциалом, для того чтобы играть решающую роль в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека. К сожалению, эта роль слишком часто либо не возлагается на эти национальные учреждения, игнорируется ими, либо считается второстепенной. Поэтому крайне важно, чтобы экономические, социальные и культурные права в полной мере учитывались в каждой соответствующей деятельности этих учреждений.

Аналогичным образом в Маастрихских руководящих принципах 1998 года, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав (см. приложение), подчеркивается:

Органам, занимающимся поощрением прав и мониторингом, таким, как национальные институты омбудсмана и комиссии по правам человека, следует так же активно заниматься вопросами нарушений экономических, социальных и культурных прав, как и вопросами нарушений гражданских и политических прав (Руководящий принцип 25).

Многие национальные правозащитные учреждения все сильнее сознают необходимость защиты и поощрения экономических, социальных и

⁶ Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей Общей рекомендации XVII о создании национальных институтов по содействию осуществлению [Международной] Конвенции [о ликвидации всех форм расовой дискриминации] рекомендовал государствам - участникам Конвенции "создать национальные комиссии или другие соответствующие органы с учетом *mutatis mutandis* Принципов, касающихся статуса национальных учреждений, которые содержатся в приложении к резолюции 1992/54 Комиссии по правам человека от 3 марта 1992 года, для выполнения, среди прочего, следующих задач: а) содействие уважению прав человека без какой бы то ни было дискриминации, как это прямо предусмотрено в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации". В статье 5 этой Конвенции подтверждается целый ряд экономических, социальных и культурных прав.

культурных прав⁷. Многие правозащитные неправительственные организации и авторы научных трудов настоятельно призывают к продолжению и углублению такой деятельности по защите и поощрению этих прав⁸. Так, например, Международный совет по политике в области прав человека в докладе по вопросу о деятельности и легитимности национальных правозащитных учреждений, опубликованном в марте 2000 года, рекомендовал "национальным правозащитным учреждениям заниматься экономическими, социальными и культурными правами", указав, что им следует выявить области, в которых существуют проблемы, и выработать директивные предложения по вопросам реализации этих прав⁹.

В июле 2000 года на Конференции национальных правозащитных учреждений стран Содружества была высказана следующая рекомендация:

Национальным учреждениям независимо от того, признается ли в их уставных документах и конституциях их стран возможность отстаивания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке, следует использовать все имеющиеся средства для решения вопросов, касающихся содействия реализации экономических, социальных и культурных прав¹⁰.

⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, в своих заключительных замечаниях (E/C.12/1/Add.31 от 10 декабря 1998 года) по третьему периодическому докладу Канады, представленному в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, приветствовал заявление Канадской комиссии по правам человека о неадекватной защите и осуществлении экономических и социальных прав в Канаде, а также ее предложение о включении этих прав в законодательство о правах человека в соответствии с рекомендацией Комитета. Комитет также выразил обеспокоенность тем, что правительства Онтарио и Квебека приняли законодательство о переводе выплат по социальной помощи непосредственно домовладельцам без согласия получателей этих пособий, хотя Квебекская комиссия по правам человека и суд Онтарио по правам человека признали подобное обращение с получателями пособий по социальной помощи дискриминационным. См. также *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers: Input into the Discussions on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions*, Lindsnaes, Lindholt and Yigen, eds. (Copenhagen, Danish Centre for Human, Rights, 2000).

⁸ См. "National human rights commissions and economic, social and cultural rights" (Module 23), в *Circle of Rights, Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development, 2000). См. также Mario Gomez, "Social economic rights and human rights commissions" в *Human Rights Quarterly*, vol. 17, No. 1 (February, 1995), p. 156-169.

⁹ International Council on Human Rights Policy, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions* (Versoix, Switzerland, March 2000) (www.ichrp.org).

¹⁰ *Protecting Human Rights: The Role of National Institutions*, Commonwealth Conference of National Human Rights Institutions, 4-6 July 2000 (Cambridge, Commonwealth Secretariat), p. 20.

Национальные правозащитные учреждения выполняют многочисленные функции, связанные с защитой и поощрением прав человека, включая рассмотрение жалоб, проведение расследований, мониторинг соблюдения обязательств в соответствии с договорами о правах человека, консультирование государства по выполнению на национальном уровне обязательств, вытекающих из международных договоров, выработку рекомендаций относительно изменения политики, а также обеспечение профессиональной подготовки и просвещение общественности. Они способны выполнять эти функции по защите и поощрению экономических, социальных и культурных прав столь же эффективно, что и в отношении гражданских и политических прав. Вместе с тем для уделения надлежащего внимания экономическим, социальным и культурным правам от национальных правозащитных учреждений требуется полное осознание законного характера этих прав и соответствующих обязательств государства по международному и внутригосударственному праву. Им также следует изучить сферу охвата своего мандата, провести обзор имеющихся у них внутренних и внешних ресурсов и осознать трудности, связанные с реализацией экономических, социальных и культурных прав.

Цель настоящего руководства

Идея настоящего руководства заключается в том, чтобы помочь национальным правозащитным учреждениям добиться максимальной эффективности при осуществлении своих функций и полномочий в решении проблем реализации экономических, социальных и культурных прав. Задача заключается в том, чтобы оказать помощь национальным правозащитным учреждениям в разработке политики, процедур и в развитии навыков для более полного включения экономических, социальных и культурных прав в их работу, давая им тем самым возможность заниматься проблемами нищеты и развития, например, в рамках механизмов обеспечения экономических, социальных и культурных прав.

В настоящем руководстве будут рассмотрены возможные пути повышения эффективности национальных учреждений по правам человека в области защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав. В нем будет рассмотрен вопрос о возможном толковании правовых задач национальных учреждений с целью включения в их круг ведения проблематики экономических, социальных и культурных прав, о возможных способах более адекватного осуществления их функций и полномочий применительно к этим правам, возможных путях повышения эффективности использования их ресурсов, а также путях осуществления экономических, социальных и культурных прав в тех политических и социальных условиях, в которых им приходится работать.

Хотя данное руководство непосредственно посвящено защите и поощрению экономических, социальных и культурных прав, многие из предлагаемых в нем подходов в равной степени применимы к работе национальных правозащитных учреждений в области гражданских и политических прав.

Предполагаемый круг пользователей

Настоящее руководство предназначено главным образом для представителей и сотрудников национальных правозащитных учреждений. Вместе с тем им могут также пользоваться лица, занимающиеся созданием новых национальных правозащитных учреждений, и партнеры существующих национальных учреждений по правам человека, которые хотели бы включить в мандат и сферу деятельности этих учреждений вопросы экономических, социальных и культурных прав.

Как пользоваться данным руководством

При составлении руководства учитывалась необходимость того, чтобы оно было информативным, широко применимым, актуальным для всех стран мира и простым в использовании. При возможности, в него включены тематические исследования и примеры, иллюстрирующие формы деятельности национальных правозащитных учреждений в сфере экономических, социальных и культурных прав. К руководству прилагаются основные международные договоры и библиография. Руководство может быть переработано в учебное пособие для национальных правозащитных учреждений.

Руководство включает три основных раздела.

В **РАЗДЕЛЕ 1** делается попытка углубить понимание правовой природы экономических, социальных и культурных прав и обязательств государства по их поощрению и защите в соответствии с международным и внутригосударственным правом.

В **РАЗДЕЛЕ 2** рассматривается та важная роль, которую национальные правозащитные учреждения могут играть в области защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав благодаря более полному пониманию и толкованию их мандата полномочий и функций. В нем также излагаются трудности в деле реализации экономических, социальных и культурных прав.

В **РАЗДЕЛЕ 3** особое внимание уделяется практическим стратегиям для эффективной работы национальных учреждений по правам человека в сфере поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав.

**I. ПРИРОДА ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ**

Экономические, социальные и культурные права получили полное признание в международном праве, регулирующем права человека. Традиционно этим правам уделялось меньше внимания по сравнению с гражданскими и политическими правами, однако в настоящее время внимание к ним растет. В данном разделе руководства рассматривается правовая природа этих прав и тех обязательств, которые возникают в связи с ними для государств.

Как указывается в следующем разделе руководства, национальные учреждения по правам человека призваны играть важную роль в деле защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав. Для того чтобы эта работа была эффективной, представители и сотрудники национальных правозащитных учреждений должны в полной мере понимать юридические основы экономических, социальных и культурных прав и связанные с ними обязательства государств, а также другие аспекты этих прав. Данный раздел знакомит читателей с этими вопросами, кратко излагая нормативную базу экономических, социальных и культурных прав, а также правовых обязательств государств, признающих эти права.

А. Нормативная основа

Международное право прав человека признает экономические, социальные и культурные права в качестве неотъемлемой части всей совокупности прав человека. К числу основных международных договоров, конкретно посвященных экономическим, социальным и культурным правам, относятся следующие:

- Всеобщая декларация прав человека (1948 год);
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 год);
- Декларация социального прогресса и развития (1969 год);
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год);
- Декларация о праве на развитие (1986 год);
- Конвенция о правах ребенка (1989 год);
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год)¹¹.

Кроме этого, экономические, социальные и культурные права затрагиваются во многих региональных договорах о правах человека, включая следующие:

- Африканская хартия прав человека и народов (1981 год);
- Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека, касающийся экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол) (1988 год);
- Европейская социальная хартия (пересмотренная в 1996 году) и Дополнительный протокол к ней.

Экономические, социальные и культурные права также широко признаются во внутригосударственных правовых системах, хотя и в меньшей мере, чем гражданские и политические права. В конституциях десятков стран,

¹¹ Кроме того, в многочисленных конвенциях и рекомендациях, принятых Международной организацией труда (МОТ), Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и другими межправительственными организациями, закреплены конкретные стандарты, признающие различные экономические, социальные и культурные права. В Конвенции о статусе беженцев 1951 года также установлены конкретные экономические, социальные и культурные права беженцев.

в том числе в конституциях Южной Африки, Финляндии и Португалии, экономические, социальные и культурные права прямо признаются в качестве прав, которые во всех случаях могут быть рассмотрены в судебном порядке. В конституциях многих других стран, например, в конституциях Индии, Нидерландов и Мексики, их защита и поощрение включены в число общих обязанностей государства в правовой и политической сферах. Практически во всех государствах в той или иной форме существуют национальные законы, включающие элементы экономических, социальных и культурных прав. Таким образом, сомнения в отношении юридического статуса этих прав не возникает. Хотя лишь в некоторых государствах национальная правовая система включает все элементы каждого из экономических, социальных и культурных прав, подавляющее большинство государств ратифицировало международные договоры, признающие эти права, и приняли национальные и местные законы по их практическому осуществлению.

Права человека как единый свод правовых норм

Ни в праве, ни на практике гражданские и политические права мало чем отличаются от экономических, социальных и культурных прав. Все права являются неделимыми и взаимосвязанными.

Все договоры о правах человека содержат положения, непосредственно касающиеся экономических, социальных и культурных прав. Даже в Международном пакте о гражданских и политических правах и других договорах, которые посвящены исключительно гражданским и политическим правам, признание прав на жизнь, равную защиту закона и свободу ассоциации косвенно представляет собой признание компонентов экономических, социальных и культурных прав. Во многих правовых системах это признается судами¹². Так, например, многие суды считают, что право на жизнь должно

¹² В связи с Европейской конвенцией по правам человека наиболее часто, пожалуй, цитируется дело Айери: "Хотя в Конвенции закреплены в основном гражданские и политические права, многие из них оказывают влияние на экономическую и социальную сферу. В связи с этим [Европейский] суд [по правам человека], как и Комиссия, считает, что один лишь тот факт, что толкование Конвенции может затрагивать сферу социальных и экономических прав, не должен являться решающим фактором против такого толкования; не существует четкой границы, отделяющей эту сферу от сферы охвата Конвенции". (Eur. Ct. H.R., *Airey judgment* (9 October 1979), Series A, № 32, p. 15, para. 26). См. также дела 1986 года *Фелькбрюгге против Нидерландов* (Eur. Ct. H.R., Series A, № 99, 8 EHRR 425) и *Доймеланд против Германии* (Eur. Ct. H.R., Series A, № 100, 8 EHRR 448), в связи с которыми было установлено, что некоторые формы пособий по линии социального обеспечения охватываются положениями пункта 1 статьи 6, касающимися гражданских прав и обязательств, и, таким образом, подлежат рассмотрению в судебном порядке на внутригосударственном уровне. В отношении применения таких доктрин к Международному пакту о гражданских и политических правах см. дела *Брукс против Нидерландов* (сообщение № 172/1984), документ ССРР/С/29/Д/172/1984 Организации Объединенных Наций от 16 апреля 1987 года; *"Л.Г. Даннинг против Нидерландов"* (сообщение № 180/1984), документ ССРР/С/29/Д/180/1984 Организации Объединенных Наций от 16 апреля 1987 года; и *Зваан де Вриес против Нидерландов* (сообщение № 182/1984), документ ССРР/С/29/Д/182/1984 Организации Объединенных Наций от 16 апреля 1987 года, рассматривавшиеся Комитетом по правам человека.

СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

1. Неделимость и взаимозависимость всех прав

Неделимость и взаимозависимость всех прав человека - гражданских, культурных, экономических, политических и социальных - являются основными принципами международного права прав человека, которые неоднократно подтверждались, причем, пожалуй, наиболее четко - на Всемирной конференции по правам человека 1993 года¹³. обстоятельство

Эти принципы действовали не всегда. По существу поборникам прав человека пришлось предпринять колоссальные усилия для обеспечения признания в правовой и практической областях идеи взаимозависимости прав. Неделимость и взаимозависимость являются главными принципами прав человека, равно как и принцип изначально присущего человеку достоинства, участия и гендерного равенства.

Неделимость и взаимозависимость всех прав человека означает, что экономические, социальные и культурные права распространяются на всех лиц на основе равенства и без какой-либо дискриминации, что они создают конкретные обязательства для правительств, что они могут быть рассмотрены в судебном порядке и что они могут и должны иметь исковую силу.

В своих усилиях по поощрению и защите прав человека национальным правозащитным учреждениям необходимо уделять равное внимание всем правам.

включать и другие права, необходимые для обеспечения минимального качества жизни, такие, как право на образование и медицинское обслуживание. Продолжающееся разделение прав на эти две традиционные категории все больше утрачивает смысл и становится неуместным, являясь производным порочного подхода к пониманию и толкованию права в области прав человека и нарушений этих прав. Многие права человека в сущности не являются изолированными. Следует объединять, а не разделять гражданские и политические права, с одной стороны, и экономические, социальные и

¹³ Одно из главных подтверждений равенства этих двух совокупностей прав содержится в резолюции 32/130 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1977 года, в которой утверждается, что: а) все права человека и основные свободы неделимы и взаимосвязаны; необходимо безотлагательно рассмотреть вопрос об осуществлении, распространении и защите как гражданских и политических, так экономических, социальных и культурных прав, и уделить им равное внимание; б) полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав; в) достижение неуклонного прогресса в деле осуществления прав человека зависит от здоровой и эффективной национальной и международной политики в области экономического и социального развития.

культурные права - с другой¹⁴. Таким образом, все стандарты, касающиеся прав человека, могут использоваться для поддержки требований в отношении реализации экономических, социальных и культурных прав.

Такой единый подход к правам человека включает в себя принципы равенства и недискриминации, составляющие основу права прав человека. К числу этих принципов относятся равное обращение, равная защита со стороны закона, равные возможности и равенство в основных аспектах. Хотя эти принципы, как правило, ассоциируются с гражданскими и политическими правами, они применяются равным образом и к экономическим, социальным и культурным правам. Их значимость будет продолжать возрастать, в особенности по мере того, как формы равенства в основных аспектах будут получать все большее признание, и по мере того, как право на равенство будет признаваться как включающее позитивные обязательства по принятию соответствующих мер, а не просто как обязательство правительств воздерживаться от каких-либо действий¹⁵.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 года) остается основополагающим договором об экономических, социальных и культурных правах. В нем признаются следующие права:

- право на самоопределение (статья 1);
- равенство мужчин и женщин (статья 3);
- право на труд и благоприятные условия труда (статьи 6 и 7);
- право создавать профессиональные союзы и вступать в них (статья 8);
- право на социальное обеспечение (статья 9);
- право на защиту семьи, матерей и детей (статья 10);
- право на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище (статья 11);
- право на наивысший достижимый уровень здоровья и на медицинский уход (статья 12);

¹⁴ Craig Scott, "The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights" в *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 27, № 4, 1989, см., в частности, стр. 851-878.

¹⁵ См., например, *Schacter v. Canada* (1990), Federal court of Appeal of Canada, 2 F.C. 129 (Ct. App.). См. также Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives* (Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996), pp. 95-106.

- право на образование (статья 13);
- право на бесплатное и обязательное начальное образование (статья 14);
- право на участие в культурной жизни, на пользование результатами научного прогресса и на пользование защитой в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых человек является (статья 15)¹⁶.

По состоянию на апрель 2004 года сторонами Пакта стали 149 государств, взявшие на себя, таким образом, добровольное обязательство применять и осуществлять установленные в нем нормы и положения. Еще шесть государств подписали Пакт, но пока еще не ратифицировали его, указав, что они признают закрепленные в нем права, но пока еще не принимают связанных с ними обязательств. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам осуществляет контроль за соблюдением государствами своих обязательств в соответствии с Пактом. Он выпустил целый ряд заключительных замечаний в отношении представленных государствами периодических докладов об осуществлении ими положений Пакта. Он также принял серию замечаний общего порядка в отношении толкования и применения различных положений Пакта.

В 1993 году Всемирная конференция по правам человека рекомендовала разработать и принять факультативный протокол к Пакту, который предоставлял бы отдельным лицам и группам лиц право направлять сообщения (жалобы), касающиеся несоблюдения Пакта. На своей пятнадцатой сессии, проходившей в Женеве в 1996 году, Комитет завершил рассмотрение проекта протокола¹⁷ и представил его Комиссии по правам человека на ее пятьдесят третьей сессии, состоявшейся в Женеве в 1997 году. Предлагаемый факультативный протокол пока еще не принят соответствующими органами Организации Объединенных Наций.

¹⁶ Помимо прав, изложенных в Пакте, национальным правозащитным учреждениям необходимо будет также учитывать международные правовые нормы, касающиеся отступления, ограничения и лимитирования прав, которые правительства могут пытаться установить; при этом они должны располагать четко проработанной стратегией для борьбы с любыми незаконными попытками государств использовать эти принципы в качестве оправдания для отхода от выполнения обязательств по содействию реализации этих прав. Национальным правозащитным учреждениям следует обеспечивать, чтобы любые отступления, ограничения или лимитирование прав, которые государства - участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах пытаются установить в соответствии со статьями 4 и 5, отвечали следующим критериям: соответствие закону; необходимость в условиях демократического общества; осуществление с целью защиты прав других лиц; соразмерность принимаемых мер поставленным целям; выбор мер, предполагающих наименьшую степень интрузивности и ограничений; отсутствие произвольной дискриминации в отношении того или иного лица или группы лиц; а также разумность и обоснованность принимаемых мер.

¹⁷ E/CN.4/1997/105, приложение.

Замечания общего порядка

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принимает замечания общего порядка, служащие руководством в отношении толкования и применения положений Пакта. Его замечания развивают нормы и положения, содержащиеся в Пакте. Эти замечания общего порядка, а также замечания, принимаемые другими органами по правам человека, представляют собой ценные заявления, где излагается содержание, идея и правовое значение тех аспектов, которых они касаются.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял следующие замечания общего порядка¹⁸:

- Замечание общего порядка № 1: Представление докладов государствами-участниками (1989 год);
- Замечания общего порядка № 2: Международные меры в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта) (1990 год);
- Замечание общего порядка № 3: Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта) (1990 год);
- Замечание общего порядка № 4: Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта) (1991 год);
- Замечание общего порядка № 5: Лица с какой-либо формой инвалидности (1994 год);
- Замечание общего порядка № 6: Экономические, социальные и культурные права пожилых людей (1995 год);
- Замечание общего порядка № 7: Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта): принудительные выселения (1997 год);
- Замечание общего порядка № 8: Связь между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав (1997 год);
- Замечание общего порядка № 9: Применение Пакта во внутреннем праве (1998 год);
- Замечание общего порядка № 10: Роль национальных учреждений по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав (1998 год);
- Замечание общего порядка № 11: План мероприятий по начальному образованию (статья 14 Пакта) (1999 год);

¹⁸ Замечания общего порядка, принятые Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, а также другими договорными органами Организации Объединенных Наций по правам человека, содержатся в документе Организации Объединенных Наций HRI/GEN/1/Rev/6.

- Замечание общего порядка № 12: Право на достаточное питание (статья 11 Пакта) (1999 год);
- Замечание общего порядка № 13: Право на образование (статья 13 Пакта) (1999 год);
- Замечание общего порядка № 14: Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 Пакта) (2000 год);
- Замечание общего порядка № 15: Право на воду (2002 год).

СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

2. Основные органы по правам человека

Деятельность многих международных и региональных органов по правам человека посвящена экономическим, социальным и культурным правам. Они занимаются изучением природы и содержания экономических, социальных и культурных прав и разработали обширный свод, касающихся их правовых норм. К числу крупнейших учреждений, занимающихся экономическими, социальными и культурными правами, относятся:

- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, контролирующий осуществление Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;
- Европейский комитет по социальным правам, осуществляющий контроль за реализацией Европейской социальной хартии¹⁹ и рассматривающий жалобы в соответствии с процедурой коллективного рассмотрения жалоб;
- Европейский суд по правам человека, контролирующий соблюдение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;
- Комиссия (Организации Объединенных Наций) по правам человека и ее Подкомиссия по поощрению и защите прав человека, а также специальные докладчики, назначаемые этими органами для изучения различных вопросов, касающихся экономических, социальных и культурных прав.

¹⁹ Так, например, в соответствии с Социальной хартией была разработана и применяется методология, называемая "порогом достоинства". При определении степени соблюдения государствами-участниками права, установленного в статье 4.1 Хартии ("право трудящихся на вознаграждение, которое позволит обеспечить им и их семьям достойный уровень жизни"), Европейский комитет по социальным правам, признавая многообразие социальных и экономических условий, существующих в государствах-участниках, определил, что любой оклад, составляющий менее 68% средней по стране заработной платы, с учетом компенсационных мер, не достигает "порога достоинства" и противоречит нормам Хартии. Такой критерий степени соблюдения ясно показывает, что на основе сравнительно расплывчатых нормативных положений органы, принимающие соответствующие решения, могут выработать четкие нормы, которые могут быть обеспечены в судебном порядке, и что факты нарушений могут быть выявлены даже тогда, когда основой служат положения, являющиеся достаточно неопределенными.

Другие источники руководящих указаний в отношении обязательств государств в связи с экономическими, социальными и культурными правами

Ряд других авторитетных заявлений служат дополнительным руководством в отношении характера и содержания обязательств государств в связи с экономическими, социальными и культурными правами.

В 1986 году группа видных международных экспертов в области международного права на совещании, проведенном в Лимбургском университете в Маастрихте, Нидерланды, разработала ряд принципов, касающихся обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав и получивших название "Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах". В этих принципах изложены мнения в отношении толкования ключевых положений Пакта. Они обеспечивают всестороннюю основу для понимания правового характера норм, содержащихся в Пакте, и широко используются для толкования этих норм. Они предшествовали принятию Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Замечания общего порядка № 3 1990 года по вопросу о природе обязательств государств-участников в соответствии с Пактом и оказали весьма значительное влияние на подготовку Комитетом этого Замечания общего порядка. Лимбургские принципы касаются также вопроса о представлении государствами докладов во исполнение положений Пакта. Лимбургские принципы включены в приложение к настоящему руководству.

В 1992 году г-н Данило Тюрк, Специальный докладчик Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (в настоящее время - Подкомиссия по поощрению и защите прав человека) по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав разработал некоторые основные принципы, которыми надлежит руководствоваться при любом подходе к проблематике экономических, социальных и культурных прав. Они касаются главным образом природы обязательств государств в связи с этими правами.

В 1997 году Лимбургские принципы были дополнены руководящими принципами, подготовленными еще одним совещанием специалистов в области международного права, проходившим в Маастрихте. В Маастрихтских руководящих принципах, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав, рассматривается значение экономических, социальных и культурных прав, случаи нарушения этих прав вследствие действия или бездействия, ответственность за нарушения и право жертв на эффективные средства правовой защиты. Маастрихтские руководящие принципы также включены в приложение к настоящему руководству.

СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

3. Основные руководящие принципы, предложенные Данило Тюрком²⁰

- a) все государства в разной степени связаны обязательствами по осуществлению экономических, социальных и культурных прав. Эти обязательства имеют местные, национальные, региональные и международные особенности;
- b) экономические, социальные и культурные права являются взаимозависимыми с гражданскими и политическими правами, и, также как и эти права, имеют правовую природу. Они не являются временными по своему характеру; их применение и применимость должны быть последовательными и упорядоченными, невзирая на частные подъемы и спады как во внутренних, так и во внешних экономических условиях. Следует уделять постоянное внимание использованию "всех имеющихся ресурсов" с целью осуществления этих прав человека;
- c) хотя некоторые обязательства государств могут различаться, все права человека должны применяться на основе равного доступа и равных возможностей, как фактически, так и юридически, для всех лиц. Соответствующее приоритетное внимание следует уделять тем слоям населения, которые являются наиболее уязвимыми и обездоленными и поэтому в наименьшей степени обладают возможностями в плане достижения этих прав;
- d) государства, взявшие на себя конкретные правовые обязательства по осуществлению экономических, социальных и культурных прав, обязаны независимо от уровня своего экономического развития обеспечивать соблюдение прав на минимальный прожиточный минимум для всех;
- e) правовые обязательства в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав являются многогранными. На макроуровне они затрагивают, в частности: i) национальные и местные органы управления и учреждения, а также третьи стороны, способные нарушить эти нормы; ii) международное сообщество государств; и iii) межправительственные организации и учреждения;

²⁰ E/CN.4/Sub.2/1991/17, пункт 52.

- f) исходя из пункта е), все участники, обладающие как прямыми, так и косвенными полномочиями, в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав, должны признавать, что их деятельность имеет прямое отношение к вопросу об экономических, социальных и культурных правах, а также следить за тем, чтобы осуществляемые ими проекты, планы, политика и программы не сказывались бы отрицательно на возможностях осуществления этих права, а также на возможностях государства выполнять свои правовые обязательства;
- g) права человека не существуют в вакууме. Осуществление всех прав, включая права социально-экономического характера, зависят от широкого круга условий и сил. Каждая из этих областей, в дополнение к другим областям, будет играть значительную роль в осуществлении этих прав. Ничему нельзя придавать чрезмерное значение и ничем нельзя пренебрегать; и
- h) возрастающая интеграция и интернационализация мировой экономики, а также политические и социальные структуры и процессы усиливают значение международного сотрудничества и международной ответственности.

В. Обязательства государств

В статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах излагаются основные обязательства государств-участников в связи с каждым из прав, закрепленных в Пакте²¹. Национальным учреждениям по правам человека необходимо будет ознакомиться с положениями статьи 2, с толкованием этих положений, а также с тем, как эта статья может быть использована для более эффективного осуществления экономических, социальных и культурных прав на внутригосударственном уровне.

В статье 2 предусматривается следующее:

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.
2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.
3. Развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами.

Некоторые ключевые принципы, изложенные в статье 2, а также общие обязательства, возникающие в связи с признанием экономических, социальных и культурных прав, требуют дальнейшей проработки. К их числу относятся следующие:

- "обязуется... принять... меры... всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер";
- "чтобы обеспечить постепенно полное осуществление... прав";
- "в максимальных пределах имеющихся ресурсов";

²¹ Одной из наиболее важных работ по вопросам определения обязательств государств является публикация Philip Alston and Gerard Quinn, "The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", в *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No.2 (May, 1987), pp. 156-229.

- "без какой бы то ни было дискриминации";
- "в порядке международной помощи и сотрудничества";
- обязательство уважать;
- обязательство защищать;
- обязательство выполнять.

"обязуется... принять... меры... всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер"

Статья 2.1 требует от государств-участников незамедлительно приступить к принятию мер, направленных на полное осуществление всех изложенных в Пакте прав всеми лицами. Во многих случаях для осуществления экономических, социальных и культурных прав необходимо будет принять соответствующее законодательство. Вместе с тем принятие законов само по себе не является адекватным ответом на установленные в Пакте обязательства. От правительств потребуются принятие административных, судебных, политических, экономических, социальных, образовательных и других необходимых мер для того, чтобы гарантировать эти права для всех. Несмотря на всю важность принятия соответствующего законодательства, само по себе оно редко когда является достаточным для обеспечения широкой масштабной реализации экономических, социальных и культурных прав.

Согласно статье 2.1, в некоторых случаях государства-участники могут быть обязаны принять законодательные акты, в особенности тогда, когда существующие законы явно несовместимы с принятыми по Пакту обязательствами. Это возможно, например, в случае, когда тот или иной закон является явно дискриминационным или его прямым следствием является воспрепятствование реализации любого из прав, установленных в Пакте, или же когда существующее законодательство допускает нарушение прав, особенно в том, что касается негативных обязанностей государств. Так, например, законы, позволяющие правительствам в принудительном порядке выселять людей из их жилищ или же производить их выселение без соблюдения надлежащих судебных процедур, необходимо будет изменить таким образом, чтобы внутригосударственное законодательство соответствовало Пакту. Согласно Лимбургским принципам, это означает следующее:

17. На национальном уровне государства-участники используют все надлежащие средства, включая законодательные, административные, судебные, экономические, социальные и образовательные меры, соответствующие характеру прав, с целью выполнения своих обязательств по Пакту.

18. Для выполнения обязательств, закрепленных в Пакте, недостаточно одних лишь законодательных мер. Однако следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 2 часто требуется принятие законодательных мер в тех случаях, когда действующее законодательство противоречит обязательствам, принятым согласно Пакту.
19. Государства-участники обеспечивают эффективные средства правовой защиты, включая, в соответствующих случаях, судебную защиту.
20. Вопрос о целесообразности средств, подлежащих применению в конкретном государстве, решается самим государством-участником и является предметом рассмотрения со стороны Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций при содействии Комитета. Такое рассмотрение проводится без ущерба для компетенции других органов, учрежденных в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

"чтобы обеспечить постепенно полное осуществление... прав"

Содержащееся в Пакте положение о постепенном осуществлении зачастую ошибочно трактуют как предполагающее, что экономические, социальные и культурные права могут быть реализованы лишь после того, как страна достигнет определенного уровня экономического развития. Это не соответствует ни цели данного положения, ни его правовому толкованию. Напротив, это положение обязывает все государства-участники, независимо от уровня их экономического благосостояния, максимально быстро двигаться в направлении реализации экономических, социальных и культурных прав²². Положения Пакта требуют принятия незамедлительных мер по эффективному и справедливому использованию ресурсов.

Согласно Замечанию общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным вопросам по вопросу о природе обязательств государств-участников (см. приложение), хотя полная реализация соответствующих прав может достигаться постепенно, меры по достижению этой цели должны быть приняты в разумно короткий срок после вступления Пакта в силу для соответствующего государства-участника. Таким образом, непринятие государством таких мер представляет собой нарушение Пакта. Обязательство по защите экономических, социальных и культурных прав также требует от государств разработки целенаправленной, юридически согласованной и достаточно прогрессивной политики по обеспечению прав, изложенных в Пакте. Как представляется, использование показателей в качестве средства контроля и оценки конкретных аспектов экономических,

²² См. Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о природе обязательств государств-участников, пункт 9.

социальных и культурных прав все больше признается в качестве "шага" в направлении осуществления Пакта²³.

В Лимбургских принципах подчеркивается, что:

16. Все государства-участники несут обязательство немедленно приступить к принятию мер, направленных на полную реализацию прав, изложенных в Пакте.

Слова "обеспечить постепенно" не означают и не предполагают, что государства вправе откладывать на неопределенный срок принятие мер по обеспечению реализации прав, изложенных в Пакте. Такая отсрочка противоречила бы международному праву.

Хотя в силу своего характера некоторые права могут быть более тесно связаны с положениями о постепенном осуществлении, многие обязательства по Пакту, несомненно, должны быть выполнены незамедлительно. Это касается прежде всего положений о недискриминации и обязательства государств-участников воздерживаться от действий, нарушающих экономические, социальные и культурные права, и отмены правовых и других форм защиты в связи с такими правами.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что это обязательство существует независимо от увеличения имеющихся ресурсов. Он признает, что все имеющиеся ресурсы должны максимально эффективно использоваться для реализации прав, закрепленных в Пакте. В Лимбургских принципах вопрос о постепенном осуществлении трактуется следующим образом:

21. Обязательство "обеспечить постепенно полное осуществление прав" предписывает государствам-участникам продвигаться к реализации прав как можно более быстрыми темпами. Ни при каких обстоятельствах это положение нельзя толковать как подразумевающее для государств право откладывать на неопределенный срок принятие мер по обеспечению полного осуществления. Напротив, все государства-участники обязаны немедленно приступить к принятию мер по выполнению своих обязательств по Пакту.
22. Некоторые обязательства по Пакту, такие, как запрещение дискриминации в пункте 2 статьи 2, требуют немедленного и полного проведения их в жизнь участвующими государствами.

²³ См., например, результаты предварительной работы по вопросу о возможном использовании показателей в связи с этими правами в докладе о ходе работы по осуществлению экономических, социальных и культурных прав, подготовленном г-ном Данило Тюрком, Специальным докладчиком Подкомиссии по поощрению и защите прав человека (E/CN.4/Sub.2/1990/19), глава I "Социальные и экономические показатели и их роль в осуществлении экономических, социальных и культурных прав", пункты 1-105.

23. Обязательство постепенного осуществления прав существует независимо от увеличения ресурсов; оно требует эффективного использования имеющихся ресурсов.
24. Постепенное осуществление может быть достигнуто не только за счет увеличения ресурсов, но также за счет развития общественного потенциала, необходимого для реализации каждым человеком прав, признанных в Пакте.

Признание обязательства, касающегося постепенного осуществления прав, не ограничивается экономическими, социальными и культурными правами²⁴. Вместе с тем только в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах термин "постепенно" используется в отношении обязательств. Это не затрагивает юридического характера прав и не предполагает, что в связи с Пактом не возникает каких-либо непосредственных обязательств. Данное обязательство требует от государств демонстрации ощутимого прогресса в направлении осуществления каждым человеком прав, изложенных в Пакте. Государства не могут использовать понятие "постепенности" в качестве предлога для несоблюдения положений Пакта или оправдывать на этой основе ограничения или отступления от экономических, социальных и культурных прав. Вместе с тем национальные правозащитные и другие учреждения должны будут предостеречь против использования государствами положения о постепенном осуществлении прав в качестве удобной возможности уклониться от выполнения их обязательств по Пакту.

Возможно потребуются выработать новые толкования принципа постепенного осуществления прав для обеспечения того, чтобы государственные должностные лица и суды осознали тот факт, что государства должны как можно быстрее продвигаться в направлении полной реализации изложенных в Пакте прав. Эта норма должна рассматриваться, использоваться и применяться государствами позитивным образом в целях предотвращения или изменения любой регрессивной политики, законов или практики, которые негативно сказываются на полном осуществлении экономических, социальных и культурных прав. В любом случае она предполагает обязанность государств улучшать общую ситуацию с осуществлением конкретных прав и подразумевает постоянное расширение системы правовой защиты всех правообладателей.

²⁴ "КПЧ [Комитет по правам человека] трактует статью 6 [Международного пакта о гражданских и политических правах – "Право на жизнь"] как охватывающую широкие позитивные обязательства, некоторые из которых, совершенно очевидно, должны осуществляться постепенно. Так, например, поднимались такие вопросы, как детская смертность, недостаточное питание и государственная система здравоохранения. Этот подход нашел отражение также в совместном заключении КПЧ, которое изложено в его первом Замечании общего порядка по статье 6. В связи с Факультативным протоколом высказывались также мнения о существовании превентивного или позитивного аспекта статьи 6". (Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Oxford, Clarendon Press, 1994), p. 346.

Обязательство, касающееся постепенного осуществления прав, включает и обязательство не принимать регрессивные меры и не допускать их применения. То или иное экономическое или социальное право, которое не может быть реализовано в полном объеме, должно обеспечиваться в максимально возможной степени. Такая частичная реализация не является нарушением Пакта. Вместе с тем отход от наивысшей степени осуществления, будь то частичного или полного, и снижение его уровня может представлять собой нарушение Пакта.

Любые заведомо регрессивные меры, такие, как отмена законодательства, затрагивающая осуществление экономических, социальных и культурных прав, могут быть оправданы лишь с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в контексте полного использования в максимальных пределах всех имеющихся у государства ресурсов. Аналогичным образом, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что "проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимущество социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других"²⁵.

"в максимальных пределах имеющихся ресурсов"

Термин "имеющиеся ресурсы" охватывает как внутренние ресурсы, так и любое международное экономическое или техническое содействие или помощь, предоставляемые государству. Этот термин охватывает как государственные расходы, так и все другие ресурсы, которые могут быть направлены на полное осуществление экономических, социальных и культурных прав²⁶.

Аналогично положению о постепенном осуществлении норма, касающаяся "имеющихся ресурсов", зачастую также используется для оправдания факта неосуществления или нарушения экономических, социальных и культурных прав. Вместе с тем, как признается в Лимбургских принципах, это требование обязывает государство, независимо от уровня его экономического развития, обеспечивать всем людям уважение минимума

²⁵ Замечание общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище.

²⁶ По мнению одного из исследователей, "ресурсы" можно разделить на следующие пять категорий: 1. Людские ресурсы; 2. Технологические ресурсы; 3. Информационные ресурсы; 4. Природные ресурсы; и 5. Финансовые ресурсы. Касаясь фразы "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", он утверждает: «Эту фразу трудно понять: в ней два противоречащих друг другу прилагательных используются для описания неопределенного существительного. Слово "максимальный" относится к сфере идеализма; слово "имеющийся" - к реальности. Слово "максимальный" - это орудие правозащитной риторики; слово "имеющийся" - средство, дающее государствам возможность гибко толковать соответствующие положения». (Robert E. Robertson, "Measuring State compliance with the obligation to devote the 'maximum available resources' to realising economic, social and cultural rights" в *Human Rights Quarterly*, vol. 16, No. 4 (November, 1994), pp. 693-694).

жизненно необходимых прав, никоим образом не являясь средством, позволяющим бедным государствам не соблюдать данные нормы²⁷.

Согласно Маастрихтским руководящим принципам, касающимся нарушений экономических, социальных и культурных прав, "как это установлено Лимбургскими принципами 25-28 и подтверждено развивающейся правовой практикой Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, недостаточность ресурсов не освобождает государства от определенных минимальных обязательств в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав"²⁸.

В своем Замечании общего порядка № 4 по вопросу о праве на достаточное жилище Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявляет:

Меры, принимаемые во исполнение обязательств государства-участника в отношении права на достаточное жилье, могут отражать любое сочетание мер в государственном и частном секторах, какое будет сочтено необходимым. Хотя в некоторых государствах государственное финансирование жилищного строительства может наиболее полезным образом направляться на прямое строительство нового жилья, в большинстве случаев опыт указывает на неспособность правительств в полной мере ликвидировать нехватку жилья с помощью государственного жилищного строительства. Поэтому следует поощрять государства-участники к содействию разработке "стратегий, создающих новые возможности", в сочетании с полной приверженностью выполнению обязательств, вытекающих из права на достаточное жилье. По существу обязательство заключается в том, чтобы показать, что в целом принимаемые меры являются достаточными для реализации этого права для каждого человека в самое короткое, по возможности, время и с учетом максимального объема имеющихся в наличии ресурсов (пункт 14).

²⁷ В принципах 25-28 Лимбургских принципов говорится следующее: "25. Государства-участники обязаны, независимо от уровня экономического развития, обеспечить всем людям уважение минимума жизненно необходимых прав; 26. Выражение "имеющиеся ресурсы" относится как к ресурсам самого государства, так и к ресурсам, предоставляемым международным сообществом посредством международного сотрудничества и помощи; 27. При определении того, принимаются ли надлежащие меры для осуществления прав, признанных в Пакте, следует уделять внимание справедливому и эффективному использованию и доступности имеющихся ресурсов; 28. При использовании имеющихся ресурсов следует уделять должный приоритет осуществлению признанных в Пакте прав с учетом необходимости обеспечить каждому удовлетворение жизненных потребностей, а также предоставление основных услуг".

²⁸ Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав (руководящий принцип 10).

Многие меры, которые потребуется принять, будут предполагать выделение ресурсов и выступление с политическими инициативами общего типа. Тем не менее не следует недооценивать в этом контексте роль формальных законодательных и административных мер... (пункт 15).

Требование о выделении средств в максимальных пределах имеющихся ресурсов для полного осуществления экономических, социальных и культурных прав влияет на принимаемые правительством решения по бюджету и расходам. Принимая решения относительно расходования государственных средств, государства должны отдавать приоритет соблюдению своих договорных обязательств, а уже затем заниматься финансированием факультативных мероприятий. Аналогичным образом, принимая решения об уровне налогообложения, государства должны обеспечивать получение достаточных доходов, с тем чтобы иметь возможность обеспечить всем людям удовлетворение минимума жизненно необходимых благ и оказание основных услуг.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что в тех случаях, когда для сокращения государственных расходов на программы, связанные с экономическими, социальными и культурными правами, нет видимых причин, можно считать, что данное государство нарушает свои обязательства по Пакту. При определении - в рамках понятия "максимальных пределов имеющихся ресурсов" - того, являются ли государственные расходы на цели соблюдения норм Пакта достаточными по отношению к общему объему расходов, Комитет счел затруднительным дать однозначный ответ. Вместе с тем он полагает, что в отсутствие разумного основания для сокращения государственных расходов можно считать, что государство нарушает положения Пакта. Помимо этого, он неоднократно направлял подробные запросы с требованием относительно принятия государством позитивных интервенционных мер²⁹.

"без какой бы то ни было дискриминации"

Статья 2.2 Пакта предусматривает осуществление экономических, социальных и культурных прав без какой бы то ни было дискриминации. Данная статья обязывает государства воздерживаться от дискриминационного поведения и вносить изменения в законы и практику, которые допускают дискриминацию. Государства должны также запрещать частным лицам и организациям (третьим сторонам) проводить дискриминацию в любой области

²⁹ По делу о Доминиканской Республике, Комитет заявил следующее: "Всем, кто проживает в исключительно опасных условиях, как, например, под мостами, на склонах гор, в жилищах, находящихся на опасно близком расстоянии от рек, в оврагах, а также жителям Барранконес и Пуэнте-Дуарте и более чем 3 000 семей, выселенных в 1986-1994 годах, которые все еще не расселены (из Вилья-Хуана, Вилья-Консуэло, Лос-Фрайлес, Сан-Карлос, Гуачупита, Ла-Фуэнте, Колониального района, Макитерия, Кристо-Рей, Ла-Куарента, Лос-Риос и Ла-Сурса), следует в срочном порядке предоставить подходящее жилье в полном соответствии с положениями Пакта". *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1995 год, Дополнение № 3 (E/1995/22/-E/C.12/1994/20), пункт 327.*

общественной жизни. В случаях проявления дискриминации государства-участники должны обеспечивать возбуждение судебных и иных процедур. В этой статье перечисляются многочисленные признаки, по которым дискриминация запрещена: "раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иные обстоятельства". Этот перечень не является исчерпывающим. Дискриминация по любому другому признаку, препятствующая осуществлению экономических, социальных и культурных прав, должна быть запрещена. В частности, запрещаться должна дискриминация по признаку возраста, материального положения, уровню доходов или сексуальной ориентации.

В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривается, что специальные меры, принимаемые для обеспечения равенства лиц, защищаемых соответствующими конвенциями в пользовании экономическими, социальными и культурными правами, не должны быть дискриминационными. Лимбургские принципы распространяют этот подход на всех маргинализованных лиц и все группы, находящиеся в уязвимом и неблагоприятном положении³⁰. Специальные меры не должны вести к сохранению отдельных прав для различных групп и их действие должно прекращаться после достижения поставленных задач. Этот принцип применяется, например, в отношении программ позитивных действий.

³⁰ Принципы 35-41 Лимбургских принципов предусматривают следующее: "35. Пункт 2 статьи 2 нуждается в немедленном применении и предполагает наличие твердых гарантий со стороны государств-участников. В этой связи ее соблюдение следует подкреплять контролем со стороны судебных органов и другими процедурами судебной защиты; 36. Перечень оснований дискриминации, упомянутых в пункте 2 статьи 2, не является исчерпывающим; 37. Став участниками Пакта, государство ликвидирует дискриминацию де-юре путем безотлагательной отмены любых дискриминационных законов, постановлений и практики (включая как акты действия, так и акты бездействия), затрагивающих пользование экономическими, социальными и культурными правами; 38. Дискриминацию де-факто, обусловленную неравным использованием экономическими, социальными и культурными правами по причине недостаточности ресурсов или по иным причинам, следует прекратить как можно скорее; 39. Специальные меры, принимаемые с единственной целью обеспечения надлежащего улучшения положения определенных групп и лиц, нуждающихся в такой защите, которая может быть необходимой в целях обеспечения этим группам или лицам равного пользования экономическими, социальными и культурными правами, не считаются дискриминацией при условии, однако, что эти меры не приведут впоследствии к сохранению разных прав для различных групп и что применение этих мер не будет продолжаться после достижения поставленных задач; 40. Пункт 2 статьи 2 предписывает государствам-участникам запретить частным лицам и структурам осуществлять дискриминацию в любой сфере общественной жизни; 41. При применении пункта 2 статьи 2 следует уделять должное внимание всем соответствующим международным договорам, включая Декларацию и Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также деятельности созданного в соответствии с указанной Конвенцией наблюдательного органа (КЛРД)".

"в порядке международной помощи и сотрудничества"

Обязательства государств по статье 2 должны выполняться "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества". Пакт признает, что многие государства будут не в состоянии выполнять свои обязательства в одиночку и что им потребуется международная поддержка. Это положение имеет два аспекта: обязательство получать помощь и обязательство предоставлять ее.

Зачастую государства, находящиеся в процессе развития или на переходном этапе, не располагают ресурсами для обеспечения в полной мере экономических, социальных и культурных прав для всех своих граждан незамедлительно или в короткий срок. В связи с этим Пакт не требует немедленного осуществления этих прав в полном объеме, а постепенной их реализации в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Однако Пакт также содержит требование о том, что при необходимости государства должны принимать внешнюю помощь для своей программы постепенного осуществления прав. Внешняя помощь должна рассматриваться как часть имеющихся ресурсов. Государство не должно занимать изоляционистскую позицию или придерживаться идеологии самообеспеченности в тех случаях, когда оно не в состоянии выполнить свои обязательства в связи с экономическими, социальными и культурными правами и когда имеется внешняя помощь.

Государства, располагающие достаточными средствами для оказания поддержки, обязаны предоставлять ее тем государствам, которые не могут финансировать свои обязательства по обеспечению экономических, социальных и культурных прав для всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Требование, касающееся международной помощи и сотрудничества, является двояким: государства, способные оказывать помощь, должны нести ответственность за свои действия и бездействие, если их помощь недостаточна или не предоставляется вовсе.

Обязательство уважать права

В дополнение к различным конкретным обязательствам согласно статье 2.1 Пакта существуют три общих обязательства в юридических рамках экономических, социальных и культурных прав: обязательства уважать, защищать и осуществлять эти права³¹.

³¹ Согласно руководящему принципу 6 Маастрихтских руководящих принципов "подобно гражданским и политическим правам экономические, социальные и культурные права налагают на государства три различных вида обязательств, а именно обязательства уважать, защищать и осуществлять права. Невыполнение любого из этих трех обязательств составляет нарушение таких прав. Обязательство *уважать* права требует от государств воздерживаться от вмешательства в пользование экономическими, социальными и культурными правами. Так, право на жилище нарушается, если государство производит произвольные принудительные выселения. Обязательство *защищать* права требует от государств предотвращать нарушения таких прав третьими сторонами. Так, неспособность обеспечить соблюдение частными работодателями основных трудовых норм может приравниваться к нарушению права на труд или права на справедливые и благоприятные условия труда. Обязательство *осуществлять* права требует от государств принятия соответствующих законодательных, административных, бюджетных, судебных и иных мер в целях полной реализации таких прав. Так, неспособность государства обеспечить необходимую первичную медико-санитарную помощь тем, кто в ней нуждается, может приравниваться к нарушению".

Обязательство уважать экономические, социальные и культурные права требует от государств воздерживаться от осуществления, поддержки или допущения любой практики, политики или юридической меры, которая нарушает неприкосновенность частных лиц или ущемляет их свободу на использование имеющихся у них материальных и других ресурсов таким образом, который они считают наиболее подходящим для реализации своих экономических, социальных и культурных прав³². Это обязательство обеспечивает защиту граждан от произвольного вмешательства в осуществление экономических, социальных и культурных прав. Так, например, произвольное насильственное выселение членов какой-либо общины из их жилищ представляет собой нарушение данного обязательства (см. вставку "Стандарты в отношении экономических, социальных и культурных прав: 4. Замечания общего порядка и принудительные выселения"). Обязательство уважать права относится к следующему:

- праву на свободу от всех форм дискриминации;
- праву на участие, включая право граждан пытаться влиять на соответствующие законы или политику;
- правам на свободу организации, собраний и ассоциации, в частности в рамках общинных и неправительственных организаций;
- праву на равное обращение, особенно при распределении ресурсов и предоставлении доступа к кредитам;
- праву на свободное пользование уже полученными правами без произвольного вмешательства со стороны государства;
- праву не быть произвольно лишены доступа к школьному образованию или медицинскому обслуживанию или иным услугам, связанным с экономическими, социальными и культурными правами.

³² В этой связи правительствам следует воздерживаться от ограничения права на участие в общественной жизни и принять соответствующее обязательство по поощрению и созданию экономических, социальных и политических условий, благоприятствующих осуществлению бенефициарами экономических, социальных и культурных прав инициатив в области самообеспечения, а также уважать права на свободу организации и собраний, необходимые для удовлетворения требований лиц, наделенных экономическими, социальными и культурными правами.

СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

4. Замечания общего порядка и принудительные выселения

Среди актов действия и бездействия, рассматривавшихся Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в качестве деяний, нарушающих положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, наибольшее внимание было уделено практике принудительных выселений. В Замечании общего порядка Комитета № 4 по вопросу о праве на достаточное жилище (1991 год) указывается, что "случаи принудительного выселения являются *prima facie* несовместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права"³³.

В мае 1997 года Комитет принял Замечание общего порядка № 7 по вопросу о принудительных выселениях, в котором существенно расширяется предоставляемая защита от выселения. Данное замечание идет значительно дальше большинства предшествующих заявлений, поскольку в нем точно указывается, что именно должны делать правительства, домовладельцы и такие учреждения, как Всемирный банк, для того чтобы исключить случаи принудительных выселений и тем самым избежать нарушений прав человека. Оно является первым замечанием общего порядка, сделанным Комитетом по вопросу, касающемуся конкретного нарушения Пакта.

Замечание общего порядка № 7 касается обязательства уважать права. В нем утверждается, что "государство само должно воздерживаться от принудительных выселений и обеспечивать, чтобы его представители или третьи стороны, осуществляющие принудительное выселение, несли ответственность перед законом".

Данное замечание касается также обязательства по защите прав. В нем содержится настоятельный призыв к государствам "обеспечивать, чтобы законодательные и другие меры были достаточными для предотвращения принудительных выселений, осуществляемых без надлежащих гарантий частными лицами или государственными органами, и, при необходимости, для вынесения наказаний за такие действия". Таким образом, частные домовладельцы, застройщики и международные учреждения, такие, как Всемирный банк, а также любые другие третьи стороны или негосударственные субъекты должны выполнять соответствующие правовые обязательства и в случае осуществления ими принудительных выселений могут ожидать, что против них будут применены положения закона. От правительств требуется осуществление защитного внутреннего законодательства в целях наказания лиц, виновных в принудительных выселениях, проводимых без надлежащих гарантий.

Наконец, в Замечании общего порядка № 7 предусматривается обязательство осуществлять права. В нем затрагивается новая область и указывается, что "выселения не должны приводить к появлению бездомных лиц или лиц, уязвимых с точки зрения нарушения других прав человека". Вследствие этого правительства должны гарантировать выселяемым - будь то незаконно или в соответствии с законом - лицам альтернативное жилье³⁴.

³³ Пункт 18 Замечания общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о праве на достаточное жилище. В аналогичном духе сформулирован пункт 6 Замечания общего порядка № 2 Комитета по вопросу о международных мерах в области предоставления технической помощи, в котором международным учреждениям настоятельно предлагается всячески избегать участия в проектах, связанных с крупномасштабными выселениями.

³⁴ Scott Leckie, "New United Nations regulations on forced evictions: General Comment No. 7 strengthens right not to be evicted", в *Third World Planning Review*, vol. 21, No. 1 (February, 1999), pp. 41-61.

По мнению бывшего Специального докладчика по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав, все субъекты, мандаты которых прямо или косвенно касаются осуществления экономических, социальных и культурных прав, должны признавать, что вопросы экономических, социальных и культурных прав имеют непосредственное отношение к их работе, а также обеспечивать, чтобы их политика, проекты, перспективные планы и программы не наносили ущерба возможностям реализации этих прав или способности государства выполнять свои правовые обязанности (см. вставку "Стандарты в отношении экономических, социальных и культурных прав: 3. Некоторые основные руководящие принципы, предложенные Данило Тюрком").

Таким образом, свою роль в осуществлении экономических, социальных и культурных прав должны играть не только государства, но и негосударственные субъекты, такие, как международные финансовые учреждения и транснациональные корпорации, деятельность которых оказывает значительное влияние на осуществление этих прав. Политика транснациональных корпораций и международных финансовых учреждений может приводить к нарушениям экономических, социальных и культурных прав в развивающихся странах, в частности в наиболее бедных из них, практически не имеющих экономических или политических рычагов воздействия³⁵. Косвенные нарушения гражданских и политических прав могут также иметь место в связи с осуществлением программ структурной перестройки или финансированием крупномасштабных проектов, причем транснациональные корпорации могут поощрять создание определенных условий в области занятости, противоречащих цели осуществления экономических, социальных и культурных прав³⁶.

Хотя международные финансовые учреждения и транснациональные корпорации разделяют обязательство по уважению экономических, социальных и культурных прав, какого-либо международного механизма, непосредственно предназначенного для возложения на них ответственности за их действия или бездействие, не существует. В отличие от государств они не представляют периодических докладов Комитету по экономическим, социальным и культурным правам, и от них не требуется посещать заседания

³⁵ В связи с этим в Замечании общего порядка № 2 по вопросу о международных мерах в области предоставления технической помощи содержится положение, согласно которому международные учреждения "не должны никоим образом участвовать в проектах, которые... предусматривают крупномасштабные выселения или перемещение лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации" (пункт 6). См. также Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) and INHURED International, *Justice Denied: Human Rights and the International Financial Institutions* (Kathmandu, 1994).

³⁶ Sigrun Skogly, "Structural adjustment and development: human rights - an agenda for change" в *Human Rights Quarterly*, vol. 15, No. 4, 1993, p. 751.

Комитета и отвечать на вопросы его членов. Вместе с тем государства, являющиеся членами международных финансовых учреждений, представляют периодические доклады Комитету и участвуют в работе его заседаний. Таким образом, их деятельность в качестве членов международных финансовых учреждений можно контролировать в целях обеспечения соблюдения ими обязательств государств по Пакту³⁷. Важное значение в этом отношении имеет также бдительный подход со стороны национальных правозащитных учреждений.

Обязательство защищать права

Обязательство защищать экономические, социальные и культурные права требует от государства и его агентств предотвращать нарушение любых прав частных лиц любым другим лицом или негосударственным субъектом. В том случае, когда действия какой-либо третьей стороны наносят ущерб экономическим, социальным и культурным правам, государственные органы должны принимать меры к недопущению дальнейших нарушений и гарантировать доступ к средствам правовой защиты для любых жертв такого нарушения. Государство должно также обеспечить эффективные меры защиты лиц от расовой и других форм дискриминации, преследований, отказа в предоставлении услуг или других угроз.

Обязательство защищать права включает следующее:

- незамедлительное принятие мер в целях предотвращения нарушений экономических, социальных и культурных прав государством и его агентами;
- незамедлительное принятие мер в целях предотвращения нарушений экономических, социальных и культурных прав третьими лицами;
- обеспечение доступа к беспристрастным средствам правовой защиты в случаях предполагаемого нарушения экономических, социальных и культурных прав государством или негосударственными субъектами;

³⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам уже на регулярной основе рассматривает данный вопрос в соответствии со статьей 2.1 Пакта.

- принятие активных мер по защите всех лиц от расовой и иных форм дискриминации, преследований и отказа в предоставлении услуг³⁸.

Частные субъекты также могут нарушать экономические, социальные и культурные права и должны нести ответственность за совершаемые ими нарушения³⁹. Право в области прав человека более не относится исключительно к публичному праву, но включает в себя сферу частного

³⁸ Маастрихтские руководящие принципы добавляют следующие концепции: *Ответственность государства*. 16. Ответственность за нарушения, упомянутые в разделе II, в принципе возлагается на государство, под юрисдикцией которого они совершаются. Вследствие этого несущее ответственность государство должно создать механизмы исправления таких нарушений, включая надзор за проведением расследования, привлечением правонарушителей к судебной ответственности и обеспечением правовой защиты потерпевших. *Действия негосударственных субъектов*. 18. Обязанность защищать права включает в себя обязанность государства обеспечить, чтобы частные структуры и лица, в том числе транснациональные корпорации, находящиеся под его юрисдикцией, не лишали индивидов их экономических, социальных и культурных прав. Государства несут ответственность за нарушение экономических, социальных и культурных прав, происходящие в результате того, что государство не уделяет должное внимание контролю над действиями таких негосударственных субъектов и лиц. *Действия международных организаций*. 19. Обязанности государств защищать экономические, социальные и культурные права также распространяются на их участие в международных организациях, где они действуют коллективно. Особенно важно, чтобы государства использовали свое влияние для недопущения нарушений прав в результате проведения определенных программ и политики организациями, членами которых являются эти государства. Для устранения нарушений экономических, социальных и культурных прав крайне необходимо, чтобы международные организации, в том числе международные финансовые учреждения, так корректировали свою политику и практику, чтобы они не приводили к лишению экономических, социальных и культурных прав. Государствам - членам таких организаций как в индивидуальном порядке, так и через руководящие органы этих организаций и их секретариаты и через неправительственные организации следует поощрять и широко распространять тенденцию, характерную для нескольких таких организаций и состоящую в пересмотре их политики и программ с целью учета вопросов экономических, социальных и культурных прав, особенно в тех случаях, когда такая политика и программы осуществляются в странах, где отсутствуют ресурсы для противодействия влиянию международных учреждений на процесс принятия этими странами решений, затрагивающих экономические, социальные и культурные права.

³⁹ Chris Jochnick, "Confronting the impunity of non-State actors: new fields for the promotion of human rights" в *Human Rights Quarterly*, vol. 21, No. 1 (February, 1999), pp. 56-79.

Специальный докладчик Подкомиссии по вопросу о борьбе с безнаказанностью лиц, виновных в нарушении прав человека, подчеркнул в 1996 году: "Нарушения экономических, социальных и культурных прав могут совершаться и отдельными лицами. В подавляющем большинстве государств такие нарушения являются уголовно наказуемыми или по меньшей мере сопряжены с процедурой возмещения ущерба, причем создание для этого надлежащей правовой основы относится к компетенции государства" (E/CN.4/Sub.2/1996/15, пункт 135).

права⁴⁰. Частные субъекты обязаны соблюдать права человека, а на государство возлагаются корректирующие функции в целях обеспечения защиты прав граждан от нарушений со стороны третьих лиц, которые обычно не связаны с государством⁴¹.

Аналогичным образом работодатели, корпорации, домовладельцы, преподаватели, врачи и любые другие граждане, которые могут нарушать права частных лиц вследствие поощрения таких нарушений или неуделения данным вопросам должного внимания со стороны государства, все чаще начинают привлекаться к ответственности, поскольку понятия ответственности государств выходят за пределы традиционных границ⁴². Так, в своем Замечании общего порядка № 12 по вопросу о праве на достаточное питание Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что "обязательство *защитить* требует принятия государством мер по обеспечению того, чтобы юридические или физические лица не лишали физических лиц доступа к достаточному питанию".

Обязательство осуществлять права

Обязательство осуществлять экономические, социальные и культурные права требует принятия государством позитивных мер, когда другие меры не увенчались успехом в плане обеспечения полной реализации этих прав. Это обязательство может касаться таких вопросов, как государственные расходы, государственные меры регулирования экономики, обеспечение основных государственных услуг и инфраструктуры, налогообложение и другие экономические меры по перераспределению средств.

В Замечании общего порядка № 12 по вопросу о праве на достаточное питание и в Замечании общего порядка № 13 по вопросу о праве на образование Комитет заявляет, что "обязательство *осуществлять* включает как

⁴⁰ Andrew Clapham, *Human Rights in the Private Sphere* (Oxford, Clarendon Press, 1993).

⁴¹ Evert Albert Alkema, "The third-party applicability of 'Drittwirkung' of the European Convention on Human Rights", в *Protecting Human Rights: The European Dimension (Studies in honour of Gerard J. Wiarda)*, F. Matscher and H. Petzold, eds., (Koln, Carl HeymansVerlag, 1988). Лимбургские принципы поддерживают мнение о том, что государства-участники должны запрещать частным лицам и структурам осуществлять дискриминацию в любой сфере общественной жизни (принцип 40).

⁴² Так, например, в Замечании общего порядка № 5 по вопросу о лицах с какой-либо формой инвалидности Комитет по экономическим, социальным и культурным правам обращается к государствам-участникам с призывом обеспечить такое положение, "при котором не только государственный, но и частный сектор в соответствующих пределах подлежит регулированию, с тем чтобы гарантировать справедливое отношение к лицам с какими-либо формами инвалидности... Необходимо, чтобы частные работодатели, частные поставщики товаров и услуг, а также другие негосударственные предприятия руководствовались недискриминационными и равными нормами в отношении лиц с какой-либо формой инвалидности" (пункт 11).

обязанность *облегчать*, так и обязанность *обеспечивать*". Обязанность *облегчать* предполагает принятие позитивных мер по обеспечению возможности полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Обеспечение включает оказание прямых или косвенных услуг государством, когда частные лица или группы не в состоянии по независящим от них причинам сами обеспечивать осуществление какого-либо права с помощью имеющихся у них средств. В Замечании общего порядка № 14 по вопросу о праве на наивысший достижимый уровень здоровья Комитет указывает, что обязательство осуществлять также включает в себя обязательство *поощрять* в силу важного значения поощрения здоровья в деятельности, проводимой Всемирной организацией здравоохранения и другими организациями. Комитет также приводит примеры содержания обязательства по осуществлению применительно к конкретным экономическим, социальным и культурным правам. В Замечании общего порядка № 12 он указывает: "Обязательство *осуществлять (облегчать)* означает, что государство должно реально проводить мероприятия по расширению доступа людей к ресурсам и средствам обеспечения их существования и использования ими этих ресурсов и средств, включая продовольственную безопасность". В Замечании общего порядка № 13 Комитет указывает: "Обязательство *выполнять (содействовать)* предусматривает принятие государствами позитивных мер, обеспечивающих отдельным лицам и общинам возможность и содействие в пользовании правом на образование" и возлагает также на них "обязательство *выполнять (обеспечивать)* право на образование". В конечном счете, обязательство осуществлять включает принятие правительством активных мер, необходимых для того, чтобы гарантировать каждому лицу, находящемуся под его юрисдикцией, возможности получения полного доступа ко всем средствам реализации экономических, социальных и культурных прав, которые не могут быть получены за счет исключительно личных усилий.

Примеры обязательства осуществлять включают следующее:

- выделение достаточной доли государственных средств на цели постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав;
- предоставление государством государственных услуг, включая инфраструктуру, водоснабжение, электроэнергию, санитарные услуги, теплоснабжение, удаление отходов, канализацию, дороги, здравоохранение, а также предоставление услуг в чрезвычайных обстоятельствах;
- разработку целевых планов действий и стратегий в отношении экономических, социальных и культурных прав с указанием конкретных сроков и финансовых потребностей в целях полного осуществления этих прав;
- установление ориентировочных целей для контроля за реализацией экономических, социальных и культурных прав, включая использование для этого соответствующих показателей;

- безотлагательное проведение всестороннего законодательного и политического обзора всех законов, подзаконных актов и других постановлений, оказывающих негативное воздействие на осуществление экономических, социальных и культурных прав;
- обеспечение правового и политического признания экономических, социальных и культурных прав;
- уделение приоритетного внимания реализации экономических, социальных и культурных прав групп, находящихся в неблагоприятном положении, включая престарелых, детей, лиц с физическими формами инвалидности, неизлечимых больных, ВИЧ-инфицированных, лиц со слабым здоровьем, душевнобольных, жертв стихийных бедствий и лиц, проживающих в районах, подверженных действию стихийных бедствий, а также разработку целенаправленных стратегий для этой цели;
- хотя все эти обязательства являются обязательствами государства, они могут контролироваться и поощряться национальными правозащитными учреждениями внутри стран, и в некоторых случаях национальные учреждения могут облегчить выполнение этих обязательств. По соображениям актуальности и эффективности, а также в целях обеспечения уважения других прав человека такие стратегии должны отражать результаты подлинно широких консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая национальные правозащитные учреждения, и выработываться с их участием. Правительства должны предпринять последующие шаги в целях обеспечения координации деятельности министерств и региональных и местных органов власти для согласования соответствующей политики с обязательствами, вытекающими из Пакта, включая проведение оценки того, в какой мере экономические, социальные и культурные права остаются нереализованными. В этом отношении возможно проведение соответствующих консультаций с национальными правозащитными учреждениями с учетом их мандатов, имеющих отношение к международным договорам по правам человека, как это предусмотрено в Парижских принципах (см. приложение).

СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

5. Дезагрегирование обязательств государств - право на жилище

Право на достаточное жилище является одним из экономических, социальных и культурных прав, получивших наибольшее развитие. Программа Организации Объединенных Наций по реализации права на жилье (ППЖООН), являющаяся совместной инициативой Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН) и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, представляет собой наиболее важную международную программу деятельности, касающейся права на жилище. В этой связи Хабитат ООН разработала следующую таблицу обязанностей государств по полному и постепенному осуществлению права на достаточное жилище и возможных действий на национальном и местном уровнях (HS/C/17/INF.6, table 2). Аналогичная работа может быть проведена национальными правозащитными организациями применительно к другим экономическим, социальным и культурным правам⁴³.

| <i>Уважение</i> | <i>Защита</i> | <i>Поощрение</i> | <i>Осуществление</i> |
|--|--|---|---|
| Предотвращение незаконных выселений и принудительных выселений | Предотвращение нарушений прав на жилье | Гарантия против необоснованного выселения | Борьба с бездомностью, предотвращение и ликвидация этого явления |
| Предупреждение всех форм дискриминации | Внутренние средства правовой защиты и применение во внутреннем праве норм международного права | Обзор законодательства и признание прав на жилье | Расширение и надлежащее целевое направление средств на финансирование государственных расходов на жилье |
| Недопущение каких-либо регрессивных мер | Обеспечение равноправия всех групп | Разработка контрольных показателей полного осуществления прав | Обеспечение надлежащего и пригодного для проживания жилья для всех |

⁴³ ППЖООН проводит различия между обязательством поощрять и обязательством осуществлять, хотя в настоящем руководстве эти два обязательства рассматриваются как одно - обязательство осуществлять.

| <i>Уважение</i> | <i>Защита</i> | <i>Поощрение</i> | <i>Осуществление</i> |
|---|--|--|--|
| Свободы, основанные на праве на жилище | Обеспечение для всех людей возможности получения доступного жилья и разработка контрольного показателя доступности жилья | Разработка национальных стратегий реализации прав на жилье | Разработка минимальных физических стандартов в отношении жилья |
| Право на частную жизнь и уважение неприкосновенности жилища | Обеспечение доступности жилья для находящихся в неблагоприятном положении групп населения, которые нуждаются в специальных мерах | Уделение особого внимания правам групп населения, находящихся в уязвимом положении | Предоставление всех необходимых услуг и средств инфраструктуры |
| Участие населения в решении вопросов, касающихся жилья | Демократические меры контроля за жилищными условиями | Доступ к информации в отношении жилья | Схемы сбережений и финансирования программ жилищного строительства |
| Уважение традиционных характеристик жилья | Регулирование уровней арендной платы и мероприятий в частном жилом секторе | Обеспечение доступной земли в надлежащем объеме | Строительство социального жилья |

С. Некоторые основополагающие концепции

В данном разделе руководства обсуждаются три главные концепции в отношении экономических, социальных и культурных прав:

- минимальные основные обязательства;
- возможность отстаивания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке и их внутригосударственное применение;
- недопущение регрессивных мер.

Минимальные основные обязательства

В своем Замечании общего порядка № 3 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам утверждает, что государства в соответствии с Пактом несут "минимальные основные обязательства" по обеспечению базового уровня осуществления каждого из экономических, социальных и культурных прав.

"...Комитет полагает, что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом. Если бы Пакт рассматривался как документ, не создающий такого минимального основного обязательства, то он во многом утратил бы свой смысл"⁴⁴.

Этот принцип получил широкую поддержку⁴⁵. Как указал бывший Специальный докладчик по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав Данило Тюрк, "Государства, независимо от уровня их экономического развития, обязаны обеспечивать для всех уважение прав на минимальный прожиточный минимум"⁴⁶. Комиссия по правам

⁴⁴ Пункт 10, Замечания общего порядка № 3. В этом Замечании на государства возлагается также обязательство в отношении "как можно более быстрого эффективного продвижения" к цели полного осуществления прав, изложенных в Пакте (пункт 9).

⁴⁵ Одной из первых формулировок этого принципа была следующая: "Поэтому каждое право должно предусматривать абсолютную минимальную установленную норму, при отсутствии которой государство-участник должно считаться нарушителем своих обязательств". (Philip Alston, "Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights" в *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 3 (August, 1987), p. 353.)

⁴⁶ Второй доклад о ходе работы (E/CN.4/Sub.2/1991/17), пункт 10.

человека настоятельно призвала государства "рассмотреть вопрос об определении конкретных национальных норм, предназначенных для осуществления минимальных важнейших прав по обеспечению удовлетворения на минимально необходимых уровнях каждого из этих [экономических, социальных и культурных] прав"⁴⁷. Межамериканская комиссия по правам человека заявила о том, что "обязанность государств-членов соблюдать и отстаивать права человека частных лиц, находящихся под их юрисдикцией, изложенные как в Американской декларации, так и в Американской конвенции, обязывает их, независимо от уровня экономического развития, гарантировать минимальный пороговый уровень этих прав"⁴⁸. Данный принцип подтверждается также в Маастрихтских руководящих принципах, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав⁴⁹.

Относятся ли эти минимальные основные обязательства главным образом к осуществлению прав отдельными лицами или же к их осуществлению в масштабах всего общества? Сторонники "подхода, предполагающего минимальный пороговый уровень", выступают за последний вариант, утверждая, что "масштабы нарушений социально-экономических прав далее указывают на долю населения, которой не обеспечен этот минимальный пороговый уровень"⁵⁰. Другие, однако, пытаются рассматривать данный вопрос с точки зрения людей, обладающих правами, а не с точки зрения государства, несущего обязательства по их обеспечению. Один из авторов утверждает, что "поэтому каждое право должно предусматривать абсолютную минимальную установленную норму, при отсутствии которой государство-участник должно считаться нарушителем своих обязательств"⁵¹.

⁴⁷ Резолюция 1993/14 Комиссии по правам человека.

⁴⁸ *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, 1994* (Organization of American States, Washington D.C.).

⁴⁹ "Каждое государство, взявшее на себя правовые обязательства, ...соглашается с тем, что при любых обстоятельствах, в том числе в период нехватки ресурсов, основные минимальные обязательства и соответствующие основные права остаются в силе" (Victor Dankwa, Cees Flinterman and Scott Leckie, "Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights" (guidelines 9 and 10: minimum core obligations and availability of resources) в *Human Rights Quarterly*, vol. 20, No. 3 (August, 1998), p. 717.

⁵⁰ Bart-Anders Andreassen and others, "Assessing human rights performance in developing countries: the case for a minimal threshold approach to the economic and social rights" в *Yearbook of Human Rights in Developing Countries 1987/1988* (Copenhagen), p. 341. См. также Asbjorn Eide, "Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach", в *Human Rights Law Journal*, vol. 10, Nos. 1-2 (1989), p. 35-51.

⁵¹ Нет оснований для придания какому-либо "требованию" статуса права (со всем тем, что эта концепция, как правило, подразумевает), если его нормативное содержание могло бы быть столь неопределенным, что допускало бы возможность того, что обладающие этим правом лица не имели бы конкретного права ни на что". (Philip Alston, "Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights" в *Human Rights Quarterly*, vol. 9, No. 3 (August, 1987), pp. 352-353).

Минимальные основные обязательства необходимо рассматривать как первый шаг, а не как завершение процесса осуществления экономических, социальных и культурных прав. Не следует считать, что этот принцип предполагает минималистский подход. В частности, его не следует толковать как означающий, что в судебном порядке могут быть обеспечены лишь минимальные основные экономические, социальные и культурные права. Определения содержания гражданских и политических прав постоянно расширяются; стремление к обеспечению аналогичной ясности в отношении экономических, социальных и культурных прав сохранится и не должно рассматриваться как препятствие для рассмотрения случаев нарушений таких прав. Уже проделана значительная работа по определению основных компонентов каждого из экономических, социальных и культурных прав как в плане обязательств, так и в плане соответствующих норм.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

1. Доступные меры по поощрению и защите экономических, социальных и культурных прав

Один из аргументов против экономических, социальных и культурных прав заключается в том, что финансовые соображения в любом случае будут препятствовать их осуществлению для всех лиц, наделенных такими правами. Вместе с тем, многие из обязательств, связанных с экономическими, социальными и культурными правами, не требуют крупных бюджетных затрат на регулярной основе.

Государственные обязанности по обеспечению полной реализации экономических, социальных и культурных прав, а также других прав человека охватывают весь спектр обязательств - от мер, которые, как правило, не требуют каких-либо затрат, до мер, явно требующих существенных государственных расходов. Гарантирование экономических, социальных и культурных прав (равно как и гражданских и политических прав) для большинства неблагополучных слоев общества потребует от государства некоторых ассигнований. Вместе с тем не все элементы экономических, социальных и культурных прав неизбежно сопряжены с крупными финансовыми затратами. В тех случаях, когда финансирование требуется, поставленная цель в значительной мере может быть достигнута за счет разумного и эффективного направления государственных средств в те области, где в них ощущается наибольшая необходимость. Такие затраты не должны приводить к разрушению хрупкой экономики. В международном праве нет указания на то, что та или иная конкретная сумма или часть государственных расходов должна направляться на экономические, социальные и культурные права, однако оно обязывает правительства выделять на их обеспечение средства "в максимальных пределах имеющихся ресурсов".

Так, например, что касается права на жилище, то многие базовые компоненты этого права по существу являются беззатратными и требуют от государства лишь некоторых позитивных мер помимо стремления к осуществлению прав человека и необходимой политической воли. Такие меры, как наличие гарантий против необоснованных выселений, обеспечение правового титула на землю, проведение земельной реформы, пересмотр национального законодательства, создание систем налогового кредитования, обеспечение выполнения недискриминационных положений, поддержка соответствующих инициатив в интересах частного сектора и обеспечение возможностей для общинных и неправительственных организаций свободно действовать и формировать свои структуры, могут повлечь за собой некоторое перераспределение ресурсов, однако на уровне, не создающем препятствий для экономического прогресса.

Помимо всего прочего, необходимо создать эффективные структуры для обеспечения того, чтобы финансовые средства распределялись в соответствии с имеющимися потребностями. Это потребует позитивного участия государства в разработке политики, законодательства и программ, в полной мере согласующихся с экономическими, социальными и культурными правами. Даже в тех случаях, когда, по оценкам, "имеющиеся ресурсы" того ли итога государства являются недостаточными, международное право требует от правительства обеспечить максимально широкое осуществление соответствующих прав в существующих условиях и продемонстрировать, что оно делает все возможное для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов в целях выполнения в первоочередном порядке этих минимальных обязательств⁵².

Возможность отстаивания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке и их внутригосударственное применение

Возможность отстаивания в судебном порядке и применение на внутригосударственном уровне положений Пакта и других международных стандартов, признающих экономические, социальные и культурные права, по-прежнему являются двумя важными вопросами, обсуждающимися в ходе дискуссий по поводу основных концепций этих прав⁵³. Они тесно связаны с правом на эффективные средства правовой защиты для лиц, заявляющих о нарушениях экономических, социальных и культурных прав⁵⁴.

⁵² Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о природе обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта).

⁵³ Matthew C.R. Craven, "The domestic application of the International Covenant on Economic, Social Cultural Rights" в *Netherlands International Law Review*, vol. XL, issue 3 (1993), pp. 367-404.

⁵⁴ В Лимбургских принципах подчеркивается, что "государства-участники обеспечивают эффективные средства правовой защиты, включая, в соответствующих случаях, судебную защиту" (принцип 9). Поскольку процедуры рассмотрения индивидуальных жалоб в соответствии с Пактом пока еще не существует, полное осуществление всех прав, указанных в данном документе тем более зависит от наличия надлежащих законов и средств правовой защиты на национальном уровне.

Средства защиты могут быть либо правовыми, либо административными; во многих случаях административных средств может быть достаточно. Вместе с тем, как отмечает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в пункте 9 Замечания общего порядка № 9 по вопросу о применении Пакта во внутреннем праве, в тех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты.

Вопрос о возможности рассмотрения в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав дебатруется уже давно. Во многих отношениях это препятствовало достижению этими правами их истинного правового значения. Некоторые из правовых вопросов, касающихся возможности отстаивания прав в судебном порядке, носят весьма сложный характер, однако международное признание возможности рассмотрения экономических, социальных и культурных прав в суде быстро приобретает все более широкие масштабы, в частности благодаря регулярному рассмотрению национальными судами многих стран вопросов, касающихся экономических, социальных и культурных прав. В Замечании общего порядка № 3 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам утверждает, что "среди мер, которые можно считать "надлежащими", помимо законодательства, можно назвать предоставление средств судебной защиты в отношении прав, которые в соответствии с национальной правовой системой могут рассматриваться в суде".

Комитет отмечает, что судебная защита и обеспечение в судебном порядке может прямо распространяться на ряд статей Пакта, включая положения, касающиеся недискриминации (статья 2.2), равенства прав мужчин и женщин (статья 3), равной оплаты (статья 7 а i)), профсоюзов (статья 8), экономической и социальной эксплуатации детей и молодежи (статья 10.3), бесплатного и обязательного начального образования (статья 13.2), религиозных и частных учебных заведений (статьи 13.3 и 4), а также свободы научных исследований и творческой деятельности (статья 15.3).

В пункте 3 Замечания общего порядка № 9 Комитет отмечает:

"Вопросы, касающиеся применения Пакта во внутреннем праве, следует рассматривать сквозь призму двух принципов международного права. Первый из этих принципов, отраженный в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров, заключается в том, что "участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора". Другими словами, государствам надлежит при необходимости изменять свое внутреннее право с тем, чтобы обеспечить осуществление своих договорных обязательств. Второй принцип нашел отражение в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом".

Вместе с тем неспособность государства гарантировать судебные или иные средства защиты не является свидетельством того, что та или иная норма не может быть рассмотрена в суде⁵⁵. Это скорее указывает по меньшей мере на неполный учет прав человека. "Отказ лицу или группе лиц в возможности предъявлять конституционные иски к государству в отношении питания, жилья, здравоохранения и образования исключает эти интересы из процесса обоснованного обмена и дискуссии и лишает их права использовать полезный форум для признания и устранения несправедливости"⁵⁶. Рассмотрению этих прав в суде препятствует главным образом не природа экономических, социальных и культурных прав, а недостаточная компетентность или нежелание судебного органа принимать к рассмотрению и рассматривать иски, затрагивающие эти права, а также выносить по ним решения⁵⁷. Так, например, практически все главные компоненты права на достаточное жилье в полной мере могут рассматриваться в судебном порядке⁵⁸.

Кроме того, в пункте 3 Замечания общего порядка № 9 Комитет отмечает:

"...государству-участнику, стремящемуся оправдать отсутствие в его правовой системе каких-либо внутренних средств правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав, необходимо будет доказать, что либо такие средства защиты не представляют собой "надлежащих способов" по смыслу пункта 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, либо - ввиду наличия других используемых способов - в них нет необходимости. Это будет трудно доказать, и Комитет считает, что во многих случаях другие используемые способы, возможно, окажутся неэффективными, если они не будут подкреплены или дополнены средствами судебной защиты".

⁵⁵ Michael Addo, "The justiciability of economic, social and cultural rights" в *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 14, No. 4 (October, 1988), pp. 1425-1432.

⁵⁶ Graig Scott and Patrick Macklem, "Constitutional ropes of sand or justiciable guarantee? Social rights in a new South African Constitution", в *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, No. 1 (1992), p. 28.

⁵⁷ Что касается Европейской конвенции о правах человека, то "решающим критерием в этом отношении для включения того или иного права в систему Конвенции является не предмет данного права, а скорее возможность его защиты с помощью предусмотренного Конвенцией механизма, т.е. через систему судебных решений (F.G. Jacobs, "The extension of the European Convention on Human Rights to include economic, social and cultural rights" в *Human Rights Review*, vol. III, No. 3 (1978), pp. 168-169.) См. также Alexandre Berenstein, "Economic and social rights: their inclusion in the European Convention on Human Rights - problems of formulation and interpretation" в *Human Law Journal*, vol. 2, Parts 3-4 (December, 1981), pp. 257-280.

⁵⁸ Scott Leckie, "The justiciability of housing rights", в *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, Coomans and van Hoof, eds., (Utrecht, SIM, 1995), p. 35.

Как во Всеобщей декларации прав человека (статья 8), так и в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 2) признается, что любое лицо, чьи права нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не содержит аналогичного положения и в настоящее время не имеет процедуры подачи и рассмотрения жалоб. Вместе с тем, Комитет представил Комиссии по правам человека проект факультативного протокола к Пакту, который дал бы возможность частным лицам и группам лиц представлять жалобы в отношении несоблюдения Пакта. Кроме того, все большее число государств разрабатывают судебные и несудебные средства защиты, применяемые в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав.

Хотя содержащиеся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах нормы не подпадают непосредственно под какую-либо внутригосударственную процедуру подачи и рассмотрения жалоб, Пакт тем не менее должен играть важную роль в применении и толковании норм национального законодательства. Как минимум, национальные суды должны рассматривать нормы международного права прав человека в качестве подспорья при толковании внутригосударственного законодательства и обеспечивать его толкование и применение согласно договорам по правам человека, положениями которых данное государство связано. При возможности, судам следует избегать принятия решений, ставящих их государство в положение нарушителя условий ратифицированного им договора. По существу, в конституции многих стран включены положения, требующие от законодательных органов не принимать законодательство и не проводить политику, которые прямо противоречат гарантиям экономических, социальных и культурных прав⁵⁹.

Глобальные нормы имеют важное значение именно с учетом трудностей в отношении внутригосударственного применения или прямого действия международных договоров по правам человека в национальных правовых

⁵⁹ Кроме того, в настоящее время жалобы в отношении нарушения экономических, социальных и культурных прав могут представляться и рассматриваться в соответствии с многочисленными международными и региональными процедурами, в том числе в рамках Международной организации труда и ЮНЕСКО, а также в соответствии с Сан-Сальвадорским протоколом к Американской конвенции о правах человека, Африканской хартией прав человека и народов и Европейской социальной хартией. Аналогичным образом, Европейский союз и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе также несут ответственность за обеспечение некоторых экономических и социальных прав и учредили с этой целью определенные механизмы для ликвидации последствий нарушений. Для защиты экономических, социальных и культурных прав предназначены также дополнительные процедуры рассмотрения жалоб в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации расовой дискриминации и Международным пактом о гражданских и политических правах. Существует Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, согласно которому Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин предоставлено право получать жалобы от частных лиц. В настоящее время рассматривается проект протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, посвященный этим вопросам.

системах. Вместе с тем с нарушениями экономических, социальных и культурных прав можно эффективно бороться только путем все более широкого включения международных норм в национальные правовые системы и расширения возможности отстаивания в судебном порядке и осуществления экономических, социальных и культурных прав на местах. Вряд ли было бы возможно рассматривать каждый случай нарушения прав человека на международном форуме. Основным механизмом обеспечения соблюдения прав человека в судебном порядке остается внутригосударственное право. В связи с этим международное право в области прав человека делает акцент на создание внутригосударственных правообеспечительных механизмов в целях защиты прав человека. Полезную роль в обеспечении того, чтобы все

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

2. Суды и экономические, социальные и культурные права в Южной Африке: национальное правозащитное учреждение в качестве судебного контрольного органа

В своем решении по делу "Правительство Южной Африки и др. против Грутбум и др." 2000 года (11) BCLR 1169 (CC) Конституционный суд Южной Африки принял далеко идущее решение в отношении экономических, социальных и культурных прав по Конституции Южной Африки.

Ирена Грутбум и еще 900 перемещенных лиц проживали в нетерпимых условиях в неофициальном поселении скваттеров под названием Уолласдин. Они решили перебраться на свободный участок земли, который назвали "Нью-Раст". Эта земля находилась в частной собственности и была предназначена для строительства дешевого жилья. В мае 1999 года лица, проживавшие в Нью-Расте, были принудительно выселены в соответствии с судебным приказом магистрата. Их дома были снесены бульдозером и сожжены, а имущество уничтожено. Поселенцы укрылись на территории спортивных полей Уолласдина во временных сооружениях, которые они смогли возвести. Они в срочном порядке подали ходатайство в Высокий суд, который обязал государство обеспечить этих поселенцев жильем. Государство оспорило этот судебный приказ в Конституционном суде.

Комиссия по правам человека Южной Африки и Общинный центр по правовым вопросам Университета Западного Кейптауна обратились с соответствующим ходатайством и были допущены в качестве новых сторон по данному делу; они изложили в суде письменные и устные аргументы. Конституционный суд выразил признательность Комиссии по правам человека и Общинному центру права за тщательно продуманный, полезный и творческий подход к сложным вопросам, затрагиваемым в рамках данного дела.

Конституционный суд обязал государство принять меры к выполнению своего конституционного обязательства по разработке, финансированию и осуществлению мер для оказания помощи нуждающимся лицам и по надзору за их реализацией.

Суд также отметил, что Конституция возлагает на Комиссию по правам человека Южной Африки обязанность "осуществлять контроль и проводить оценку соблюдения прав человека в Республике". Суд постановил, что Комиссия должна осуществлять контроль за соблюдением государством его конституционных обязанностей в соответствии с решением Суда по данному делу и представить соответствующий доклад.

обладатели экономических, социальных и культурных прав имели доступ к эффективным средствам правовой защиты, могут играть следующие принципы⁶⁰.

1. Право на эффективные средства правовой защиты должно быть реальным, практически осуществимым и не иллюзорным.
2. Постепенное расширение внутренних средств правовой защиты экономических, социальных и культурных прав следует рассматривать как составную часть постепенного осуществления этих прав.
3. Регрессивные меры в отношении внутренних средств правовой защиты допускаются только в крайних обстоятельствах.
4. Обязанность судебного органа давать последовательное толкование распространяется на пробелы в законодательстве и не может быть выполнена с помощью формальной ссылки на норму, касающуюся правовой неопределенности.
5. Внутренние меры правовой защиты в случае нарушений некоторых экономических, социальных и культурных прав имплицитно подразумеваются во внутренних мерах защиты гражданских и политических прав.

Недопущение регрессивных мер

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам пытается не допустить того, что он называет "умышленно регрессивными мерами" со стороны государств - участников Пакта. Комитет указал, что такие меры "нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов"⁶¹. "Регрессивной мерой" является мера, прямо

⁶⁰ В Маастрихтских руководящих принципах также предусматривается следующее: "*Доступ к средствам правовой защиты* 22. Любое лицо или группа, являющиеся жертвами нарушения какого-либо экономического, социального или культурного права, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровне. *Адекватное возмещение* 23. Все жертвы нарушений экономических, социальных и культурных прав имеют право на адекватное возмещение, которое может принимать форму реституции, компенсации, реабилитации и сатисфакции или гарантий неповторения. *Запрещение официального санкционирования нарушений* 24. Национальные судебные и иные органы должны обеспечивать, чтобы любые вынесенные ими решения не приводили к официальному санкционированию нарушения какого-либо международного обязательства соответствующего государства. Как минимум, национальные суды должны рассматривать соответствующие положения международного и регионального права прав человека как дополнительную правовую основу при вынесении любых решений, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав".

⁶¹ Замечание общего порядка № 3, пункт 9.

или косвенно ведущая к утрате результатов, достигнутых в отношении признаваемых в Пакте прав. Умышленно регрессивной мерой может быть новый закон, делающий начальное образование добровольным, а не обязательным, как того требует Пакт, или же ведущий к сокращению государственных расходов на охрану здоровья матерей, результатом чего является существенный рост материнской и детской смертности.

Критические замечания Комитета ограничиваются умышленными мерами. Это не ограничивает сферу действия запрета мерами, направленными на уменьшение степени осуществления экономических, социальных и культурных прав. Напротив, запрет касается любых сознательно принимаемых мер, ведущих к уменьшению степени реализации экономических, социальных и культурных прав, независимо от того, является ли отход от достигнутого преднамеренным и желаемым следствием такой меры.

Ожидается, что государства будут действовать осторожно и предусмотрительно при принятии мер, которые могут прямо или косвенно вести к нарушению прав человека. Таким образом, запрет распространяется на принимаемые по неосмотрительности меры, ведущие к уменьшению степени реализации прав человека.

Мера, неумышленно сокращающая степень реализации прав человека, сама по себе может не являться умышленно регрессивной мерой. Таким образом, сама по себе она не будет нарушать положения Пакта. Вместе с тем, когда регресс становится очевидным, государство в соответствии со своими общими обязательствами по Пакту обязано незамедлительно предпринять шаги по корректировке данной меры. Обязательство, касающееся постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав, предполагает, что в результате действие или бездействие не должно приводить к регрессу и уменьшению степени осуществления этих прав.

**II. ХАРАКТЕР НАЦИОНАЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА**

А. Значение широкого и четко определенного мандата на основе международных договоров

Парижские принципы

Национальное учреждение по правам человека – это "орган, созданный правительством в соответствии с конституцией или согласно закону или постановлению, с конкретно определенными функциями по поощрению и защите прав человека"⁶².

Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, известные под названием "Парижские принципы" (см. приложение), устанавливают международные минимальные стандарты для эффективных национальных учреждений по правам человека⁶³.

Согласно этим Принципам национальные учреждения по правам человека должны:

- быть независимыми;
- обладать компетенцией в вопросах поощрения и защиты прав человека;
- обладать широким мандатом, четко определенным в тексте конституции или законодательного акта;
- отвечать принципу плюрализма по своему членскому составу и персоналу;
- иметь членский состав, определенный в каком-либо официальном законе, в течение конкретного срока, установленного в этом законе;
- обладать достаточными ресурсами для осуществления своих мандатов и выполнения своих функций;
- иметь возможность доступа к жертвам или потенциальным жертвам нарушений прав человека;

⁶² Организация Объединенных Наций, *Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека*, Серия документов по вопросам профессиональной подготовки № 4, 1995 год, пункт 39.

⁶³ Подробнее Парижские принципы и различные элементы разработанных в них международных минимальных стандартов см. в издании Организации Объединенных Наций *Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений...*

- владеть методикой сотрудничества с правительством, неправительственными организациями, а также организациями частного сектора и отдельными лицами как на национальном, так и на международном уровне.

Что касается деятельности, то Принципы требуют от национальных учреждений:

- представлять доклады о поощрении и защите прав человека;
- поощрять и обеспечивать согласование национального законодательства, правил и практики с международными договорами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;
- содействовать ратификации международных договоров по правам человека;
- участвовать в подготовке докладов, которые государство должно представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций и, при необходимости, выражать свое мнение по данному вопросу, должным образом соблюдая принципы независимости этих учреждений;
- сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран;
- содействовать разработке учебных программ по правам человека и принимать участие в их осуществлении;
- предавать гласности информацию по вопросам, касающимся прав человека.

В дополнение к этому национальные учреждения могут быть уполномочены заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Они могут также поощрять и обеспечивать посредничество и урегулирование споров, а также определять или рекомендовать надлежащие средства правовой защиты.

Помимо этих минимальных стандартов, для эффективной работы национального правозащитного учреждения требуются благоприятные внешние условия. Правительство должно проявлять политическую волю к обеспечению выполнения национальными правозащитными учреждениями их мандатов. Необходимо наличие эффективных и независимых судебных и других демократических институтов, участие гражданского общества и ознакомление с соответствующими проблемами органов государственного управления, а также военнослужащих и сотрудников полиции. Не менее важно, чтобы национальное учреждение располагало способным и заинтересованным персоналом. Представители учреждения и его персонал

должны быть привержены правозащитным ценностям и иметь опыт работы в области прав человека. В глазах гражданского общества, в частности правозащитных неправительственных организаций, они должны быть достойными доверия поборниками прав человека. Они должны обладать высокой квалификацией и надлежащими навыками работы в соответствующих областях. Важнейшее значение имеет крепкое руководство и надежное управление работой учреждения.

Наконец, для эффективности национального правозащитного учреждения требуется общее понимание и признание его уникального мандата по сравнению с другими демократическими механизмами, включая правительство, законодательный аппарат, судебные органы и организации гражданского общества, которые в своей совокупности образуют национальную систему защиты и поощрения прав человека.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

3. Мандат Комиссии по правам человека Фиджи

Комиссия по правам человека Фиджи является статутным органом, учрежденным для руководства осуществлением Закона 1999 года о Комиссии по правам человека. Функции Комиссии по правам человека Фиджи изложены в Конституции страны и Законе о правах человека от 1999 года и включают следующее:

- ◆ просвещение населения относительно характера и содержания Билля о правах, включая его истоки, кроющиеся в международных конвенциях и других международных договорах, а также функции Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации расовой дискриминации и других органов Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, способствующих соблюдению прав человека;
- ◆ внесение на рассмотрение правительства рекомендаций по вопросам соблюдения прав человека, включая представление рекомендаций о передаче того или иного конкретного вопроса о правовых последствиях какого-либо положения Билля о правах в Верховный суд для вынесения заключения.

Конституционный Билль о правах Фиджи содержит положения, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, в том числе трудовых прав, права на свободу от дискриминации по ряду перечисленных признаков, включая экономический статус, а также право на образование. Согласно Конституции парламент должен разрабатывать программы по предоставлению экономически неблагополучным группам возможности получения равного доступа к сфере образования и профессиональной подготовки, к земле и жилью, а также к участию в коммерческой деятельности и гражданской службе.

Закон о правах человека Фиджи признает важное значение соблюдения Комиссией Парижских принципов.

В. Элементы эффективного осуществления мандата в отношении экономических, социальных и культурных прав

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам признает, что национальные правозащитные учреждения располагают потенциалом, для того чтобы "играть решающую роль" в деле поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав. Национальные учреждения по правам человека, учрежденные в соответствии с Парижскими принципами, обладают уникальным мандатом для деятельности в области прав человека. Они являются официальными независимыми организациями, учрежденными в соответствии с законом и обладающими конкретными полномочиями и функциями. Это наделяет их таким статусом и доверием, которых не имеют ни правительственные учреждения, ни неправительственные организации. Национальные правозащитные учреждения могут выступать в качестве органов, способствующих ускорению работы и позитивных преобразований в отношении всех прав человека, включая экономические, социальные и культурные права.

В своем Замечании общего порядка № 10 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам призывает государства-участники обеспечить, чтобы мандаты национальных учреждений по защите прав человека учитывали экономические, социальные и культурные права. Он просит государства-участники включать подробную информацию как о мандатах, так и о соответствующей деятельности национальных правозащитных учреждений при подготовке и представлении своих периодических докладов в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

В Замечании общего порядка № 10 излагаются возможные виды деятельности национального правозащитного учреждения по защите и поощрению экономических, социальных и культурных прав:

- проведение рекламных, просветительских и информационных программ;
- тщательное изучение действующего законодательства, законопроектов, административных актов и других предложений с целью обеспечения их соответствия экономическим, социальным и культурным правам;
- предоставление технической консультативной помощи;
- определение общенациональных показателей, позволяющих судить о постепенном осуществлении экономических, социальных и культурных прав;

- проведение исследований и опросов;
- наблюдение за соблюдением конкретных прав;
- рассмотрение конкретных жалоб.

Толкование мандата

В соответствии с Парижскими принципами на национальное учреждение по правам человека должна быть возложена "задача поощрять и защищать права человека"⁶⁴. Мандат национального правозащитного учреждения, как правило, составлен в весьма общих формулировках. В нем могут упоминаться некоторые конкретные права или категории прав, однако он может также содержать ссылку на права человека в целом. Независимо от того, в каком виде сформулирован мандат, национальное правозащитное учреждение должно придерживаться определенного толкования своего мандата при проведении своей работы.

Толкование мандата дает национальному учреждению возможность разработать свою юрисдикцию и круг обязанностей, а также осознать свою роль и свои функции. Такое понимание и толкование его юрисдикции будет определять всю его работу: расследования и рекомендации, исследования, деятельность по мониторингу, разработку политики и консультативные функции.

Для работы в области экономических, социальных и культурных прав национальному правозащитному учреждению необходимо будет рассмотреть вопрос о том, где и каким образом его мандат охватывает эти права и распространяется ли (и каким образом) его мандат на всех нарушителей экономических, социальных и культурных прав⁶⁵.

Согласно общим принципам толкования права человека следует трактовать максимально широко, а ограничения прав - максимально узко. Национальное правозащитное учреждение должно понимать свой мандат максимально широко и всесторонне с учетом закона, на основании которого оно было создано, а также внутригосударственного и международного права. В частности, в той мере, в какой это допускают формулировки закона, в силу которого было создано данное учреждение, ссылки на права человека следует трактовать, как включающие все права человека - гражданские, культурные, экономические, политические и социальные.

⁶⁴ Принцип 1.

⁶⁵ Поддержку национальным правозащитным учреждениям, обладающим широким мандатом на деятельность в области экономических, социальных и культурных прав, оказывает и гражданское общество. Такие организации, как "Форум Азии" и Центр по вопросам равенства в сфере прав на жилье в Канаде, ставят перед национальными правозащитными учреждениями задачу поиска путей творческого толкования своих мандатов.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

4. Мандат Национальной комиссии по правам человека Индии

Национальная комиссия по правам человека Индии была учреждена в соответствии с Законом 1993 года о защите прав человека. Ее мандат предусматривает защиту и поощрение прав, гарантированных Конституцией Индии или закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и имеющих исковую силу в индийских судах.

Функции Комиссии по правам человека включают проведение расследований предполагаемых нарушений прав, участие в судебных разбирательствах, посещение тюрем, рассмотрение национальных законов и международных договоров и представление по ним комментариев, проведение исследований, рассмотрение состояния дел в области прав человека и представление соответствующих комментариев, содействие расширению осведомленности, а также проведение просветительской работы и поощрение участия неправительственных организаций и других учреждений.

Комиссия провела много расследований по вопросам экономических, социальных и культурных прав, в том числе касающихся ухудшения условий труда, образования и состояния психиатрических лечебниц. В апреле 2000 года Комиссия провела в Нью-Дели региональное консультативное совещание по вопросам здравоохранения и прав человека.

Экономические, социальные и культурные права могут также подпадать под мандат какого-либо национального правозащитного учреждения в силу принципа неделимости и взаимозависимости всех прав. Право в области прав человека является комплексным и целостным. Права являются взаимосвязанными. Так, например, право на жизнь имеет последствия для права на здоровье и право на образование, а право на свободу передвижения влияет на право на средства к существованию. Даже хотя мандат какого-либо национального правозащитного учреждения может касаться только гражданских и политических прав, данное учреждение будет обладать юрисдикцией для рассмотрения многих вопросов экономических, социальных и культурных прав через призму прав на жизнь, равенство и недискриминацию.

Мандат национального правозащитного учреждения может также ограничивать его юрисдикцию нарушениями прав, совершаемыми некоторыми категориями организаций или частных лиц. Чаще всего он может ограничиваться нарушителями из государственного сектора, т.е. правительствами и их служащими и представителями. Национальное правозащитное учреждение может толковать свою юрисдикцию по расследованию жалоб против государства как включающую любые действия, совершенные организациями, в значительной мере финансируемыми, субсидируемыми или контролируруемыми государством. Национальным учреждениям предлагается включать в круг своих обязанностей мандат в отношении частного сектора, который все в большей мере играет роль поставщика основных услуг.

Толкование национальным правозащитным учреждением своего мандата и юрисдикции, как правило, подлежит судебному рассмотрению. Это должно подталкивать данное учреждение к максимально широкому толкованию своего мандата. Ему нет необходимости и не следует придерживаться при этом слишком осторожного подхода. Оно может быть уверено, что в случае, если оно превысит свои правовые полномочия, суд может пересмотреть его решения и вынести окончательное постановление по вопросу о сфере действия закона, на основании которого это учреждение было создано.

О понимании и толковании национальным правозащитным учреждением своей юрисдикции должно быть четко сообщено как внутри самого учреждения, так и за его пределами посредством изложения его задач, издания стратегических и оперативных планов, руководящих указаний в отношении политики, информационных бюллетеней, ежегодных и иных докладов и других публикаций, а также помещено на вебсайте учреждения. Это помогает национальному учреждению действовать последовательно и в соответствии с разработанными им политикой и практикой. Это помогает информировать общественность о том, каким образом данное учреждение может рассматривать те или иные вопросы. Наконец, это способствует повышению отчетности национального правозащитного учреждения за выполняемую им работу.

Независимость

Независимость национального учреждения может обеспечиваться правовыми, практическими и финансовыми средствами, демократическими и транспарентными процедурами назначения и увольнения, а также надлежащим образом проработанными согласованными и последовательными процедурами определения ежегодных финансовых ассигнований.

Национальное учреждение должно иметь возможность устанавливать собственные приоритеты в соответствии с законодательно определенным мандатом, который может включать полномочия на проведение - независимо и без указаний со стороны правительства - расследований случаев нарушения прав человека, осуществление контроля за соблюдением прав человека, принятие политики и проведение информационно-пропагандистской работы. Оно должно также иметь возможность распоряжаться собственными финансовыми средствами в рамках согласованных бюджетных ассигнований без вмешательства со стороны различных правительственных ведомств. Возможность определения собственных финансовых приоритетов позволяет повысить независимость учреждения.

Вместе с тем это не означает, что в своей деятельности национальное учреждение может быть полностью независимым от правительства. В отличие от неправительственной организации оно действует в пределах мандата, предписанного законом. Правительство через свои законодательные органы играет главную роль в деле определения характера и сферы охвата этого мандата. Во многих случаях правительство может играть определенную роль в формировании членского состава учреждения, хотя более предпочтительной является максимально открытая и транспарентная процедура отбора. В случае

ряда традиционных национальных правозащитных учреждений все члены этих организаций, как правило, назначаются правительством при невысокой или нулевой степени внешнего участия и отсутствии транспарентности.

Вместе с тем в последнее время на основе Парижских принципов новое поколение учреждений во многих случаях создается посредством законов, основанных на новом мышлении, в результате чего снижается степень правительственного контроля за назначениями и бюджетными ассигнованиями, учитывается важное значение широких консультаций с общественностью, а также необходимость финансовой самостоятельности учреждения. Аналогичным образом учреждениям предоставляются полномочия на определение своей повестки дня в рамках широких мандатов в области поощрения и защиты прав человека.

Функции

Вышеперечисленные функции национального правозащитного учреждения следует рассматривать не как отдельные области деятельности, а как элементы комплексной методологии, в рамках которой различные функции дополняют и подкрепляют друг друга. Например, такие функции, как проведение исследований, мониторинг и разработка политики зачастую могут давать важнейшую информацию и обеспечивать аналитическую базу для расследования жалоб. В то же время результаты расследований, включая урегулирование споров, средства правовой защиты и любые выносимые в результате их квазисудебные или судебные решения, могут создавать полезную базу для новых исследований и разработки политики, проведения законодательных реформ, а также консультативной, просветительской и информационной работы.

Полномочия

Для осуществления своего мандата и функций национальному правозащитному учреждению требуются полномочия. Они могут предоставляться либо на основании конституции, либо на основании закона (как правило, закон является более всеобъемлющим). Закон, в силу которого создается национальное правозащитное учреждение, может наделять его полномочиями, касающимися доступа к государственным и частным учреждениям. Он может также предусматривать проведение расследований случаев нарушения прав человека. Полномочия могут включать право требовать представления документов и других доказательств, право требовать от свидетелей дачи показаний и право проникать в помещения и производить их обыск. Закон может также предусматривать меры наказания в отношении лиц, не соблюдающих распоряжения национального учреждения, действующего во исполнение этих полномочий.

Национальному правозащитному учреждению могут быть также предоставлены полномочия более административного характера, касающиеся внутреннего управления, например права найма персонала, права на получение и расходование средств, а также права на приобретение помещений и другой собственности. Эти полномочия необходимы для обеспечения надлежащего управления и функционирования учреждения, а также его независимости, и,

таким образом, они косвенным образом необходимы для обеспечения эффективной деятельности учреждения.

Доступность

Эффективное национальное правозащитное учреждение является легкодоступным для частных лиц и групп, для защиты и поощрения прав которых оно создано. Для обеспечения доступности необходимо, чтобы люди знали о национальном учреждении и его роли, чтобы они имели физическую возможность связаться с этим учреждением и чтобы они встречали адекватное обращение при общении с его сотрудниками.

Национальное правозащитное учреждение не может быть доступным для лиц, которые не знают или мало знают о его существовании и функциях. Ему следует рассмотреть возможность нестандартных мер распространения информации о себе, включая пути доведения этой информации до сведения тех наиболее уязвимых групп, с которыми во многих случаях трудно установить контакт и которые не готовы делиться своими озабоченностями с официальными органами.

Физическая доступность должна включать обеспечение доступа для людей, проживающих в сельских и отдаленных районах. Это может потребовать создания отделений на местах или осуществление регулярных поездок сотрудников в такие районы, с тем чтобы обеспечить предоставление всего спектра услуг и надежность связи. Нельзя упускать из виду и важное значение доступных средств, услуг и информации для инвалидов. Надлежащее обращение представляет собой третий элемент доступности. Национальное правозащитное учреждение не может считаться доступным в том случае, если лица, чьи права нарушаются, сочтут, что оно является труднодоступным, недружелюбным или что с ним сложно иметь дело. Методы и процедуры работы с жертвами и потенциальными жертвами нарушений должны отвечать необходимым требованиям. Услуги и требуемая документация должны обеспечиваться на соответствующих языках. В число представителей учреждения и его сотрудников должны входить лица из исторически маргинализованных групп населения, таких, как женщины, этнические и расовые меньшинства, инвалиды и группы населения, чьи права нарушаются или подвергаются угрозе.

Сотрудничество

В Парижских принципах признается, что эффективное национальное правозащитное учреждение не будет действовать в одиночку, а будет создавать и укреплять отношения сотрудничества с широким кругом организаций и групп.

Национальные правозащитные учреждения располагают уникальными мандатами и функциями, однако они должны осуществлять их в рамках сотрудничества с другими демократическими механизмами, на которые возложена обязанность по защите и поощрению прав человека, в том числе с правительствами, законодательными и судебными органами, полицией и военными, а также с неправительственными организациями гражданского общества и частными лицами.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

5. Комиссия по правам человека Уганды

Комиссия по правам человека Уганды является статутным органом, учрежденным для защиты и поощрения прав человека. Функции Комиссии, изложенные в национальной Конституции и Законе № 4 о Комиссии по правам человека 1997 года, включают следующее:

- ◆ разработка постоянной программы в области исследований, образования и информации в целях содействия уважению прав человека;
- ◆ представление Парламенту рекомендаций в отношении эффективных мер по поощрению прав человека, включая предоставление компенсации жертвам нарушений прав человека или членам их семей;
- ◆ разработка и осуществление программ по расширению осведомленности угандийских граждан об их гражданских обязанностях и осознания ими своих прав и обязанностей в качестве свободных людей, а также осуществление надзора за реализацией этих программ.

В Конституцию Уганды включены положения, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, включая право на образование, право на культуру, право на чистую и здоровую окружающую среду, а также право на труд. Согласно Конституции, Комиссия по правам человека должна разрабатывать программы и мероприятия, направленные на поощрение и защиту этих прав.

Установление и поддержание тесных контактов с неправительственными организациями и гражданским обществом имеют чрезвычайно важное значение, поскольку эти группы прямо или косвенно участвуют в деятельности по поощрению и защите прав человека.

Национальное правозащитное учреждение должно также уделять должное внимание проведению, по мере возможности, работы в сотрудничестве с местными общинами и группами, находящимися в неблагоприятном положении. Оно должно рассматривать свою роль как заключающуюся в предоставлении тем лицам, правам человека которых угрожает наиболее серьезная опасность, возможностей для защиты и отстаивания своих прав. Жертвы и потенциальные жертвы нарушений имеют право участвовать в этой работе и в связи с этим должны быть основными участниками разработки и осуществления стратегий, программ и мероприятий национального правозащитного учреждения.

Эффективность и потенциал оперативной деятельности

Как представляется, национальному правозащитному учреждению всегда придется заниматься удовлетворением значительных потребностей и требований в условиях ограниченных ресурсов. Как и любой другой

организации, ему необходимо будет обеспечивать максимальную эффективность и результативность методов своей работы.

Для эффективного *управления ограниченными ресурсами* может потребоваться жесткое установление приоритетов и соблюдение разработанных и утвержденных стратегических планов и бюджетов. У национального правозащитного учреждения может возникнуть необходимость в привлечении внешней финансовой и технической помощи. Оно поймет, что для обеспечения эффективности и потенциала практической деятельности необходимы электронные информационно-коммуникационные технологии и ресурсы, и будет стремиться приобрести наилучшие имеющиеся средства.

Национальному правозащитному учреждению потребуется *определить методы работы и правила процедуры* в отношении таких вопросов, как создание рабочих групп, установление процедур, которыми надлежит руководствоваться при расследовании жалоб, методы проведения опросов и исследований, сроки проведения и периодичность совещаний персонала, а также подготовка кадров. Разработка определенных методов и процедур и меры по их соблюдению будут способствовать достижению максимальной оперативной эффективности. Они позволят также обеспечить незамедлительное уделение требуемого внимания наиболее неотложным вопросам.

Персонал должен быть привержен целям в области прав человека, обладать широкими знаниями, способностью быстро реагировать на возникающие потребности и высокой квалификацией для выполнения своих функций. В своей работе сотрудники должны стремиться к эффективности и объективности. Для этого потребуется обеспечить четкое описание функций каждой должности, справедливые и эффективные процедуры найма, оценки работы и повышения в должности. Потребуется обеспечить надлежащую профессиональную подготовку новых и давно работающих сотрудников.

Национальному правозащитному учреждению следует регулярно проводить *обзор и оценку* не только общих результатов своей работы, но и своей структуры, системы управления, рабочих процессов и процедур, конкретных мероприятий и программ.

Подотчетность

Для обеспечения эффективной работы учреждения следует разработать систему отчетности на основе конкретных и хорошо понятных целей. Помимо юридической и финансовой отчетности перед правительством и/или парламентом, национальному правозащитному учреждению необходимо также определить способы представления отчетов тем группам и лицам, для поощрения и защиты прав которых оно было создано. Так, например, его процедуры и процессы должны быть наглядными и транспарентными. Процедуры принятия решений должны быть открытыми, рациональными, последовательными и общедоступными. Разработка заявлений о задачах и ценностях, стратегических целях и планах, кодексах поведения персонала, стандартах качества обслуживания и процедурных руководствах может

служить для национального правозащитного учреждения важным средством обеспечения высоких стандартов в отношении достигнутых результатов, а также представления информации и отчетности.

Проведение самооценки и общественной оценки результатов работы национального правозащитного учреждения, включая ежегодный отчет о его работе, достигнутых результатах и использовании его ресурсов, также будет способствовать обеспечению подотчетности учреждения перед обществом. Такие оценки должны быть предметом открытого рассмотрения, обсуждения и дискуссий.

С. Проблемы, стоящие перед национальными правозащитными учреждениями в их деятельности в области экономических, социальных и культурных прав

Национальное правозащитное учреждение может сталкиваться с целым рядом проблем в своей деятельности в области экономических, социальных и культурных прав. Оно должно провести внутренний и внешний обзор вероятных препятствий и проблем, прогнозировать их появление и возможные меры.

Внутренние факторы⁶⁶

Первой из задач национального правозащитного учреждения может стать повышение степени *понимания и признания* экономических, социальных и культурных прав среди его представителей и сотрудников. Они могут признавать важное значение неделимости и взаимозависимости всех прав человека, однако располагать более широкими знаниями и опытом в области работы над вопросами, касающимися гражданских и политических прав. Национальному учреждению потребуется разработать надлежащие методологии и подходы к работе с экономическими, социальными и культурными правами, а также отдавать приоритет их осуществлению.

Одного лишь понимания экономических, социальных и культурных прав и приверженности их осуществлению будет недостаточно. Национальному правозащитному учреждению потребуется также *институциональный потенциал* для работы в области экономических, социальных и культурных прав, что будет зависеть от наличия финансовых ресурсов и персонала. Рабочая нагрузка национального учреждения и число дел, находящихся на его рассмотрении, могут быть весьма значительными. Персонал может не располагать достаточным опытом и подготовкой в области экономических, социальных и культурных прав. Система связей учреждения с внешними заинтересованными сторонами может быть слаборазвитой или неэффективной. При этом может отсутствовать надлежащая система координации планирования в области управления. Все эти факторы могут составлять проблему в плане способности учреждения обеспечивать защиту и поощрение экономических, социальных и культурных прав.

⁶⁶ Текст взят с изменениями из работы *National Human Rights Institutions at Work: The Role of National Human Rights Commissions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, proceedings of the National Human Rights Institutions at Work Asia Regional Training Programme, organized by the Canadian Human Rights Foundation and the Philippine Commission on Human Rights, Antipolo City, Philippines, 9-14 May, 1999, p. 47.

Национальному правозащитному учреждению потребуется *определить стандарты*, включая показатели, контрольные значения и цели в отношении экономических, социальных и культурных прав. Для контроля за осуществлением этих прав потребуется обеспечить более полное понимание сотрудниками различных аспектов и параметров каждого права и соответствующих обязательств государства⁶⁷. Помощь в этой работе окажут им международные стандарты, в частности содержащиеся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Они должны будут расширять свои навыки по проведению расследований случаев нарушений, а также обогащать свой опыт в области выяснения фактов, сбора и анализа первичных и вторичных данных, а также экономической информации, включая бюджетные показатели⁶⁸.

Внешние факторы

Ни одно национальное правозащитное учреждение не в состоянии в одиночку решать все проблемы в области прав человека, существующие в его стране. Для обеспечения эффективности его работы в области экономических, социальных и культурных прав потребуются благоприятные *внешние условия* - эффективная судебная система, подотчетные демократические институты, а также активное и эффективное гражданское общество. Практически ни одно национальное правозащитное учреждение не будет действовать в идеальных условиях. Таким образом, национальное учреждение должно постоянно учитывать, что политическая, экономическая, социальная и культурная среда может препятствовать его независимой и эффективной деятельности и затруднять его работу по реализации экономических, социальных и культурных прав. Национальному правозащитному учреждению надлежит учитывать следующее:

- уровень возможностей и степень независимости судебной системы и их воздействие на его возможности выполнять свои функции;
- внутренняя законодательная база для обеспечения средств правовой защиты и международные договорные обязательства, касающиеся средств правовой защиты;
- стратегии по уменьшению вероятности быть втянутым в партийные и политические конфликты;
- меры по осведомлению общественности и гражданского общества о его мандате;

⁶⁷ "Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social and cultural rights" (Module 19), в *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Development, 2000), p. 366.

⁶⁸ См. *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations*, D.J. Ravindran, Manuel Guzman and Babes Ignacio, eds. (Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development (Forum Asia), 1994).

- способы повышения информированности правительства, военных и полиции о его функциях и полномочиях.

Тем странам, где еще недавно происходили грубые нарушения прав человека или где идет процесс перестройки общества, возможно, придется также противостоять *традициям безнаказанности*, в условиях которых отдельные лица считают себя стоящими выше закона⁶⁹. В таком обществе национальному правозащитному учреждению необходимо будет добиваться уважения всеми жителями страны демократических институтов данного государства, включая само это национальное учреждение.

Национальное правозащитное учреждение может также столкнуться с проблемой противоречивого толкования прав человека, а также оспаривания концепции универсальности всех прав. В государстве, которое еще не ратифицировало основные международные договоры по правам человека, национальное учреждение будет уделять первоочередное внимание содействию *ратификации* договоров и *включению* их положений во внутрисударственное законодательство. Ограничительное толкование прав человека может также влиять на точку зрения правительства в отношении мандата национального учреждения, что будет препятствовать его участию в решении проблем в области экономических, социальных и культурных прав.

В своей информационно-пропагандистской деятельности национальному правозащитному учреждению, возможно, потребуются также решать вопросы, связанные с наличием *ложных представлений*, недостаточной осведомленностью и общим недопониманием широкой общественностью, государственными должностными лицами и даже сотрудниками судебных органов особого характера экономических, социальных и культурных прав и обязательства государства уважать, защищать и осуществлять эти права. Оно может также столкнуться с бытующим в обществе и правительстве представлением о том, что доступ к питанию, жилью, занятости и образованию относится к сфере социального обеспечения, а не к правам человека, или что экономические, социальные и культурные права представляют собой не правовые концепции, а скорее некие декларируемые цели. Осуществление экономических, социальных и культурных прав может также рассматриваться как нереально дорогостоящее мероприятие.

Общественное мнение может не признавать, что в деятельности страны по выполнению ее обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав существуют какие-либо недостатки. Сравнительно обеспеченный слой общества - независимо от того, составляет ли он большую часть населения или нет, - может не проявлять интереса к проблемам маргинализированных лиц и групп или же испытывать по отношению к ним определенные предрассудки. Этот слой общества оказывает непропорционально большое влияние на точку зрения общества и деятельность

⁶⁹ Lullessa Nega Girmachew, "Using national human rights commissions in augmenting the international and regional mechanisms for the promotion and protection of human rights", диссертация, представленная в рамках соискания степени магистра права (Права человека и демократизация в Африке) на юридическом факультете УниверситетаMakerere, Кампала, ноябрь 2000 года.

правительства. Деловая конкуренция, чисто потребительский подход и деятельность средств массовой информации могут усугублять невосприимчивость общества к вопросам, касающимся экономических, социальных и культурных прав.

Даже в тех странах, где правительство и общественность должным образом осознают концепцию экономических, социальных и культурных прав и связанных с ними обязательств, национальное правозащитное учреждение может испытывать трудности в деле их поощрения и защиты. Так, например, государство может *не иметь ресурсов* для решения вопросов, касающихся экономических, социальных и культурных прав. Национальному правозащитному учреждению необходимо будет осознать правовой характер постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав и последствия обязательств в отношении этих прав для принятия правительством решений относительно бюджета, повышения доходов и государственных расходов, а также иметь представление об имеющихся у правительства ресурсах и располагать возможностями для обсуждения с правительством данного вопроса.

Помимо этого, полному осуществлению экономических, социальных и культурных прав могут также препятствовать *пробелы в правовой и судебной системе*⁷⁰. Суды могут считать, что экономические, социальные и культурные права и социальные условия не имеют отношения к рассматриваемым ими делам. Даже когда эти права могут быть отнесены к категории прав, отстаиваемых в судебном порядке, суды могут не проявлять желания соблюдать не только букву, но и дух и намерение закона. Кроме того, суды зачастую физически отдалены от тех, кто в наибольшей степени нуждается в их помощи, а в этом случае успех при обращении в суд, как правило, гарантирован не бедным, а богатым. Существующая система может не обеспечивать правосудия в связи с проблемой коррупции. Слабая надежда на суды и их неэффективность подрывают общественное доверие к судебной системе и препятствуют ее использованию, особенно теми группами общества, чьи экономические, социальные и культурные права нарушаются, в то время как сами они более других нуждаются в защите.

⁷⁰ Jefferson R. Plantilla, "Promoting economic, social and cultural rights", paper presented to the National Human Rights Institutions at Work: Regional Workshop on Economic, Social and Cultural Rights, 5-10 November 2000, Manila, Philippines.

**III. РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА В ЗАЩИТЕ И
ПООЩРЕНИИ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И
КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ**

Для эффективной деятельности в области экономических, социальных и культурных прав национальному учреждению по правам человека необходимо иметь полное представление о следующем:

- международной и внутригосударственной правовой основе для осуществления экономических, социальных и культурных прав;
- вопросах, затрагивающих экономические, социальные и культурные права в его стране;
- деятельности других органов, участвующих в защите и поощрении экономических, социальных и культурных прав в стране.

Принимая во внимание комплексный характер экономических, социальных и культурных прав, проводимая деятельность должна также основываться на стратегическом подходе, учитывающем как возможности, имеющиеся в распоряжении учреждения, так и трудности, с которыми оно сталкивается.

Многие из стратегий и подходов национального правозащитного учреждения, используемых им в деле поощрения и защиты гражданских и политических прав можно в равной степени применять для поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав. По существу работа в этих областях не должна быть изолированной, а носить взаимодополняющий и комплексный характер. В своей работе национальному учреждению надлежит стремиться распространять комплексный подход на все права человека, включая экономические, социальные и культурные права, обеспечивая, чтобы при этом его стратегии отражали неделимый и взаимозависимый характер прав человека и чтобы деятельность в какой-либо одной области координировалась и увязывалась с деятельностью в других областях.

Национальному правозащитному учреждению нет необходимости разрабатывать кардинально новые процедуры в отношении экономических, социальных и культурных прав. Выполняемые им функции и используемые стратегии должны взаимно дополнять друг друга. Результаты расследований должны включаться в деятельность в области мониторинга, а в ходе самого мониторинга должны выявляться новые проблемы и случаи, требующие действенных расследований. Аналогичным образом результаты расследований и мониторинга могут влиять на содержание информационно-пропагандистских кампаний, деятельность по поддержанию связей с общественностью и образовательные программы. В свою очередь информационно-пропагандистские и рекламные мероприятия позволят выявить случаи и проблемы, требующие расследования и мониторинга.

А. Рассмотрение случаев нарушений экономических, социальных и культурных прав

В настоящем разделе руководства обсуждаются возможные пути работы национального учреждения по правам человека в области защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав. Кратко рассматриваются причины, по которым национальное правозащитное учреждение должно заниматься нарушениями экономических, социальных и культурных прав, обсуждаются основные принципы, определяющие его работу, и анализируются отдельные элементы общей системы проведения расследований в случаях нарушения экономических, социальных и культурных прав.

Почему надлежит рассматривать случаи нарушений экономических, социальных и культурных прав?

Права человека являются неделимыми и взаимозависимыми. Для того чтобы данный основополагающий принцип международного права, в области прав человека мог найти свое место в деятельности национального правозащитного учреждения, ему необходимо изыскать пути обеспечения защиты и поощрения экономических, социальных и культурных, а не только гражданских и политических прав⁷¹. В его работе должна найти отражение вся совокупность прав человека.

Нарушения прав человека могут носить либо индивидуальный, либо системный характер. Эти два вида нарушений требуют различных подходов к их устранению. Индивидуальное нарушение затрагивает какое-либо одно лицо или нескольких лиц и чаще всего совершается одним лицом или небольшой группой лиц. Экономические, социальные и культурные права, как правило, чаще бывают предметом системных нарушений, которые имеют самые различные причины и последствия и зачастую обусловлены политической, социальной и экономической организацией общества. Во многих случаях выявить отдельных нарушителей, несущих личную ответственность за системные нарушения, крайне сложно. Ответственность за это лежит на всем государстве в целом.

Экономические, социальные и культурные права нарушаются во всех государствах, по крайней мере в некоторой степени. В тех случаях, когда такие нарушения происходят, они часто являются крупномасштабными и связаны с повсеместной безнаказанностью и расчетом на такую безнаказанность⁷².

⁷¹ Diane F. Orentlicher, "Addressing gross human rights abuses: punishment and victim compensation", в *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, J. Henkin and J.L. Hargrove, eds. (American Society of International Law, Washington, D.C., 1994), p. 427.

⁷² В Маастрихтском руководящем принципе № 27 утверждается следующее: "Безнаказанность. Государствам следует разработать эффективные меры по предотвращению возможности любого безнаказанного нарушения экономических, социальных и культурных прав и гарантировать, что ни одно лицо, которое может совершить нарушение таких прав, не будет освобождено от ответственности за свои действия".

В Замечании общего порядка № 10 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам излагаются виды деятельности, которую может проводить национальное правозащитное учреждение для защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав, включая проведение расследований и рассмотрение конкретных жалоб.

Наличие эффективного механизма расследования жалоб о нарушениях экономических, социальных и культурных прав позволяет как привлекать потенциальных нарушителей к ответственности за их действия, так и побуждать их отказываться от совершения таких нарушений в будущем⁷³.

Суды являются основным механизмом защиты прав человека. Они действуют в судебном порядке в соответствии с установленными правилами процедуры и положениями, касающимися изучения доказательств, выносят имеющие обязательную силу решения и устанавливают имеющие исковую силу средства защиты и санкции. Вместе с тем существуют факторы, ограничивающие способность судов обеспечивать защиту прав человека. Их полномочия и функции в различных судебных системах неодинаковы. Как правило, суды не имеют полномочий или располагают лишь ограниченными полномочиями по проведению расследований, зависят от расследуемого вопроса, не обладают возможностью проведения независимого расследования и могут предоставлять средства правовой защиты лишь в ограниченных пределах. Таким образом, национальные правозащитные учреждения могут дополнять функции судов и играть важную роль в устранении безнаказанности и противодействии нарушениям.

Поскольку все права человека являются взаимозависимыми, проведение эффективных расследований случаев нарушения экономических, социальных и культурных прав позволит также предотвращать многие нарушения гражданских и политических прав. Расследования предполагаемых нарушений прав человека являются важной функцией многих национальных правозащитных учреждений⁷⁴. В Парижских принципах не содержится требования о том, что национальное правозащитное учреждение должно выполнять эту функцию, однако в них включены специальные положения, касающиеся проведения расследований теми учреждениями, которые берут на себя такие функции. Это, как правило, предполагает также право по своему усмотрению определять приемлемость жалоб, наличие официальных полномочий на проведение расследований, включая поиск и представление доказательств и вызовов свидетелей, а также право выносить рекомендации, в том числе в отношении средств защиты, и принимать последующие меры и контролировать осуществление этих рекомендаций. Такая функция обычно включает получение жалоб на отдельные нарушения и зачастую предполагает проведение расследований систематических нарушений.

⁷³ См. публикацию Организации Объединенных Наций, *Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека...*, пункты 216-297.

⁷⁴ Организация Объединенных Наций, *Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека...*, пункт 216.

Национальное правозащитное учреждение играет самостоятельную роль, дополняя деятельность судов по рассмотрению нарушений прав человека. Оно может рассматривать жалобы, а также возбуждать иски по собственной инициативе. Оно может рекомендовать новые перспективные средства правовой защиты, учитывающие не только конкретные обстоятельства отдельных жертв нарушений прав человека, но и более широкие общесистемные причины и последствия этих нарушений, принимать меры по предотвращению дальнейших нарушений, а не только по устранению последствий уже совершенных нарушений. Кроме того, национальное правозащитное учреждение уделяет особое внимание правам человека и нарабатывает экспертный потенциал в этой области, которого у большинства судов нет и который они не в состоянии приобрести. Вспомогательная роль национального правозащитного учреждения является особенно важной применительно к экономическим, социальным и культурным правам, поскольку большинство судов традиционно не располагают возможностями для обеспечения эффективной защиты от нарушений такого рода и предоставления для этого соответствующих средств.

В отличие от неправительственной организации, деятельность национального учреждения по правам человека регулируется законом, в силу которого оно было создано, и, таким образом, ограничивается этим законодательным актом. Иногда этот закон не наделяет его юрисдикцией для рассмотрения дел, связанных с нарушением прав. Иногда он ограничивает юрисдикцию по рассмотрению дел рядом конкретных прав или отдельными категориями прав, такими, как гражданские и политические права. Вместе с тем большинство национальных правозащитных учреждений обладают определенной свободой действий в плане толкования и осуществления своего мандата, и большинство из них так или иначе занимается экономическими, социальными и культурными правами. В тех случаях, когда определенные положения уставного документа национального правозащитного учреждения ограничивают его возможности по проведению расследований в связи с экономическими, социальными и культурными правами, данное учреждение зачастую толкует другие положения таким образом, чтобы они допускали проведение такой деятельности. Некоторые учреждения стремятся добиться внесения поправок в законодательство, с тем чтобы их мандаты конкретно включали экономические, социальные и культурные права. Действуя таким образом, национальные правозащитные учреждения демонстрируют свою приверженность проведению работы в отношении всей совокупности прав человека.

Опыт многих национальных правозащитных учреждений свидетельствует о том, что рассмотрение жалоб требует значительных затрат времени и ресурсов. Часто из-за объема накопившихся жалоб национальное учреждение вынуждено работать на пределе своих возможностей даже в тех случаях, когда оно располагает значительными ресурсами. Так, например, Национальная комиссия по правам человека Индии является одним из крупнейших учреждений, в котором работают почти 300 штатных сотрудников, однако за 1998/99 год – последний год, за который имеются опубликованные данные, – она получила 40 724 новые жалобы. Для того чтобы успешно справляться со значительной нагрузкой по рассмотрению

жалоб, национальному правозащитному учреждению необходимо разработать механизмы и стратегии, которые позволят ему своевременно и эффективно реагировать на весь спектр жалоб, касающихся нарушений прав человека. Оно должно обеспечивать доступное, быстрое, эффективное и недорогостоящее решение вопросов.

Принципы проведения расследований

Все расследования случаев нарушений прав человека должны строиться на прочных принципах рациональной практики⁷⁵. Это касается расследования как случаев нарушения экономических, социальных и культурных прав, так и гражданских и политических прав. Для этого требуется твердая приверженность учреждения данным принципам. К числу этих принципов относятся следующие⁷⁶:

Точность и объективность. Расследования должны быть объективными, тщательными и точными. Следует обеспечивать надежность и достоверность собираемой и распространяемой информации путем сбора прямых доказательств и обеспечения сотрудничества.

Своевременность. Расследования должны проводиться своевременно. Длительные задержки могут вести к тому, что истцу или ответчику будет отказано в правосудии.

Разнообразие источников информации. В ходе расследований следует стремиться использовать максимально большое число источников информации. Необходимо проводить сбор и оценку всех имеющихся доказательств.

Соблюдение стандартов в отношении прав человека. При проведении расследований случаев нарушения прав человека необходимо, чтобы в ходе сбора и анализа имеющейся информации в качестве эталона применялись соответствующие международные и внутригосударственные стандарты в отношении прав человека. При расследовании случаев нарушения экономических, социальных и культурных прав представителям и сотрудникам национального правозащитного учреждения необходимо в полной мере осознавать соответствующие обязательства государства.

⁷⁵ Там же, пункты 216-297.

⁷⁶ *Handbook on Fact-Finding and Documentation of Human Rights Violations*, D.J. Ravindran, Manuel Guzman and Babes Ignacio, eds. (Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development (Asian Forum), 1994).

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

6. Мониторинг на основе проведения расследований на Филиппинах

В Конституции Филиппин 1987 года указано, что Комиссия по правам человека Филиппин действует "для расследования ... всех форм нарушения прав человека, включая гражданские и политические права", и должна "контролировать соблюдение филиппинским правительством обязательств по международным договорам в области прав человека". В постановлении Верховного суда от 5 января 1994 года⁷⁷ подтверждается, что Комиссия Филиппин по правам человека может расследовать лишь нарушения гражданских и политических прав. Это решение побудило Комиссию искать другие пути включения экономических, социальных и культурных прав в рамки своей юрисдикции.

Учитывая большое число получаемых Комиссией жалоб в отношении предполагаемых нарушений экономических, социальных и культурных прав, Комиссия разработала систему "мониторинга на основе расследований" в отношении экономических, социальных и культурных прав, основанную на содержащемся в Конституции требовании, согласно которому она должна контролировать соблюдение правительством обязательств по международным договорам. Филиппины ратифицировали в 1974 году Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, и, таким образом, обязательства по этому договору были включены в уставной мандат Комиссии. Комиссия пытается осуществлять свои функции по мониторингу путем разработки Филиппинского плана действий в области прав человека, в котором перечислены административные, программные и законодательные меры по удовлетворению потребностей 16 групп филиппинского общества, находящихся в уязвимом положении. Комиссия также уделяет значительное внимание контролю за принудительными выселениями и нарушениями прав человека, связанными с этой практикой⁷⁸.

Уважение всех сторон. Расследования должны проводиться в атмосфере полного уважения всех, кого они затрагивают. При работе с жертвами нарушений, может требоваться дополнительное особое внимание. Лица, обвиняемые в нарушении прав человека, имеют право на презумпцию невиновности.

⁷⁷ *Brigido R. Simon, Jr., Carlos Quimpo, Carlito Abelardo, and Generoso Ocampo, petitioners vs. Commission on Human Rights, Roque Ferma, and Others as John Does, respondents* (G.R. No. 100150).

⁷⁸ "Finding our way with economic, social and cultural rights: the Philippine Commission on Human Rights" (выдержки из выступления уполномоченного Мерси В. Контрераса, Комиссия по правам человека Филиппин) в *The Role of National Human Rights Commissions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights* (Canadian Human Rights Foundation and the Philippine Commission on Human Rights, 1999).

Рассмотрение случаев нарушений экономических, социальных и культурных прав на основе изучения жалоб

Для реализации этих принципов требуется разработка и последовательное применение процедур эффективного и справедливого рассмотрения жалоб, связанных с экономическими, социальными и культурными правами.

Данные процедуры должны обеспечивать точную, доступную и открытую *информацию* в отношении практики и процедур, которые использует национальное правозащитное учреждение:

- виды жалоб, которые оно может расследовать, и возможные пределы его юрисдикции;
- что необходимо для подачи жалобы;
- чего следует ожидать после подачи жалобы, в том числе процедуры, которые будут использоваться при рассмотрении жалоб и проведении расследований, а также методы принятия решений и рекомендаций;
- что необходимо для того, чтобы ответить на жалобу;
- какие критерии применяются для определения приоритетности при рассмотрении срочных случаев, когда, например, может существовать угроза жизни заявителя;
- возможные меры правовой защиты в случае установления факта нарушения.

Национальное правозащитное учреждение должно быть готово использовать *полномочия на проведение расследований*, в частности для обеспечения присутствия свидетелей и представления доказательств, если это необходимо, для получения всей соответствующей информации. Транспарентные и беспристрастные механизмы проведения расследований и осмотнительное использование полномочий будут способствовать соблюдению национальным правозащитным учреждением принципов проведения расследований. Это также улучшит перспективу эффективного урегулирования претензий за счет укрепления доверия и роста уважения со стороны всех заинтересованных участников - правительства, широкой общественности, жертв нарушений и нарушителей - к самому учреждению и применяемым им процедурам.

Обнародование результатов расследований дает возможность привлекать к ответственности нарушителей, обеспечивает признание и поддержку жертв, а также сохранение транспарентности процесса. Это позволяет другим сторонам убедиться в тщательности и беспристрастности расследований. Это не означает, что общественность должна знать все обстоятельства каждого дела. В некоторых случаях право заявителя на конфиденциальность может

требовать, чтобы имена и другие данные, позволяющие идентифицировать соответствующих лиц, не разглашались.

Проведение расследований случаев нарушений, носящих не индивидуальный, а системный характер, может потребовать иных подходов. В этих случаях расследования и рекомендации должны касаться вопросов, выходящих за пределы конкретных обстоятельств тех или иных дел. Они должны быть ориентированы на первопричины, обусловившие возникновение данной ситуации. Национальное правозащитное учреждение будет стремиться определить пути устранения ранее совершенных нарушений и предотвращения новых аналогичных нарушений в будущем. Оно может выносить рекомендации, влияющие на разрабатываемые правительством законодательство, политику и программы и, как следствие этого, – на бюджетные приоритеты. Рассмотрение жалоб на систематизированной основе также помогает национальному учреждению обрабатывать накопившийся объем жалоб, позволяя проводить групповое рассмотрение схожих вопросов. При проведении этих более широких расследований применяются аналогичные принципы, хотя используемые при этом процедуры могут существенно отличаться.

Действия в ходе расследования отдельных нарушений

В целом, расследование предполагаемых нарушений экономических, социальных и культурных прав отдельных лиц может начинаться двумя способами. В первом случае, который встречается наиболее часто, национальное правозащитное учреждение получает жалобу с утверждениями о нарушении прав человека. Жалоба может исходить от жертвы нарушений. Она может также направляться какой-либо третьей стороной, например членом семьи или соседом или же правозащитником, будь то активист правозащитного движения или неправительственная организация. Иногда закон, в силу которого учреждается национальное правозащитное учреждение, может ограничивать его юрисдикцию рассмотрением жалоб, подаваемых жертвами нарушений. Во многих случаях жертвы не в состоянии сами подать жалобу. Они могут не иметь для этого физической возможности, например, когда они взяты под стражу или даже были убиты. Они могут опасаться этого в силу угроз и запугиваний со стороны тех, кто нарушил их права, или же других лиц. Они могут не верить в действенность такой меры и в целом находиться в неблагоприятном положении вследствие нищеты или недостаточного уровня образования. В связи с этим право принимать жалобы третьих лиц имеет важное значение для обеспечения того, чтобы серьезные нарушения не выходили за рамки юрисдикции национального правозащитного учреждения.

Во-вторых, национальное правозащитное учреждение может иметь право самостоятельно (*suo moto*) возбуждать расследование дела, подпадающего под его юрисдикцию. Это право дает национальным учреждениям прекрасную возможность для поощрения экономических, социальных и культурных прав. В целом жертвы нарушений экономических, социальных и культурных прав, как правило, находятся в менее благоприятном положении в экономическом и социальном плане, и в силу этого они реже других обращаются с просьбой об устранении нарушений их прав. Право инициировать расследование может

помочь национальному учреждению удовлетворять потребности частных лиц и общин, голос которых в противном случае не может быть услышан.

Каждое национальное правозащитное учреждение должно разработать свои собственные процедуры получения и рассмотрения жалоб, соответствующие его уставному документу, отражающие его мандат и существующие условия и соответствующие международным стандартам в отношении прав человека. Практика национальных учреждений позволяет выявить некоторые шаги, которые обеспечивают общую основу для проведения расследований после получения учреждением жалобы:

1. Определение приемлемости жалобы
 - определение вопросов, возникающих в связи с изложенными в жалобе утверждениями;
 - определение того, подпадает ли данное утверждение под юрисдикцию национального правозащитного учреждения;
 - установление того, будет ли данное утверждение, в случае если его справедливость будет доказана, означать факт нарушения внутренних и международных стандартов в отношении прав человека.
2. Расследование
 - разработка плана или мандата для проведения расследования;
 - проведение расследования в соответствии с установленными процедурами и принципами;
 - изложение выводов.
3. Примирительная процедура
 - оказание помощи в соответствующих случаях заявителю и ответчику в целях достижения по данному вопросу примирения, приемлемого для обеих сторон.
4. Вынесение решения по жалобе
 - анализ информации, полученной в ходе проведения расследования;
 - изложение выводов и рекомендаций.
5. Последующие меры
 - информирование всех сторон о выводах и рекомендациях;
 - контроль за осуществлением рекомендаций.

Определение приемлемости жалобы для рассмотрения

Расследование предполагаемых нарушений экономических, социальных и культурных прав по своему характеру во многом аналогично расследованию нарушений, касающихся гражданских и политических прав. Вместе с тем национальное правозащитное учреждение может столкнуться с определенными проблемами при принятии решения о приемлемости той или иной жалобы на нарушение экономических, социальных и культурных прав.

Одна из этих проблем касается юрисдикции данного национального правозащитного учреждения. Первый вопрос о приемлемости заключается в том, подпадают ли данные утверждения под юрисдикцию учреждения согласно закону, на основании которого оно было создано. Как уже говорилось, национальному правозащитному учреждению, возможно, потребуется воспользоваться своим правом толковать и применять свой установленный законом мандат для принятия к рассмотрению жалобы на нарушение экономических, социальных и культурных прав. Правовой вопрос может не быть столь же определенным, что и в случае гражданских и политических прав, где может существовать конкретный установленный в законодательном порядке мандат. Одним из путей решения данной проблемы является использование *принципа распространения*, в силу которого гражданские и политические права используются в качестве основы для принятия к рассмотрению жалоб, касающихся экономических, социальных и культурных прав. Так, например, жалоба на отсутствие доступа к здравоохранению может быть принята как жалоба на возможное посягательство на право на жизнь. Верховный суд Индии вынес много таких решений относительно содержания права на жизнь.

Второй вопрос, касающийся приемлемости, заключается в том, будут ли утверждения, если их справедливость будет доказана, свидетельствовать о факте нарушения внутрисударственных и международных стандартов в отношении прав человека. При рассмотрении данного вопроса национальное правозащитное учреждение может воспользоваться соответствующими руководящими указаниями, такими, как Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, а также Замечания общего порядка, подготовленные Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Так, например, в Маастрихтских руководящих принципах 14 и 15 излагаются конкретные действия, такие, как принятие намеренно регрессивных мер (14 e)), и акты бездействия, такие, как отказ изменить или отменить законодательство, явно противоречащее какому-либо обязательству, налагаемому Пактом (15 b)), которые представляют собой нарушения государством или другими субъектами экономических, социальных и культурных прав⁷⁹. Изложение утверждений с использованием формулировок, используемых в Маастрихтских руководящих принципах или Замечаниях общего порядка Комитета, способствует определению вопроса о приемлемости жалобы и впоследствии составлению плана расследования, проведению анализа данного дела и выработке рекомендаций на надежной основе правовой практики и политики толкования.

⁷⁹ Полный текст Маастрихтских руководящих принципов см. в приложении.

Существует также ряд технических требований, касающихся приемлемости. Жалоба должна содержать либо сведения о предполагаемом нарушителе или нарушителях и жертве или жертвах нарушений, либо достаточную информацию, позволяющую национальному правозащитному учреждению выявить этих лиц в ходе расследования. Она должна содержать конкретные сведения о том, когда, где и каким образом было совершено предполагаемое нарушение. Если точный характер предположительно несоблюдаемого обязательства не указан, она должна позволять определить, какое именно обязательство в связи с правами человека было предположительно нарушено. Так, например, сельская община, не имеющая доступа к чистой питьевой воде, утверждает, что государство не приняло мер по обеспечению такого доступа (Замечание общего порядка № 14 по вопросу о праве на здоровье, пункт 11). При определении приемлемости жалобы национальное правозащитное учреждение может не знать, какие конкретные меры государство, как утверждается, не приняло и к совершению или несоблюдению каких действий государство могло быть причастно. Для этого требуется проведение расследования и анализа. В этом случае национальное правозащитное учреждение может принять решение о приемлемости жалобы в силу факта отсутствия воды и на основании утверждения о том, что ответственность за это несет государство.

Расследование

Все расследования должны осуществляться на основе разработанного плана или мандата. В плане следует определить основные вопросы, касающиеся прав человека, которые затронуты в изложенных утверждениях. Эти вопросы требуют рассмотрения при проведении расследования и последующем вынесении решения по жалобе.

Следует тщательно рассмотреть первоначальную жалобу для определения следующего:

- какие вопросы требуют проверки и как будет проводиться эта проверка;
- какая информация должна быть получена и каким образом это будет достигнуто;
- какие пробелы в доказательствах существуют и каким образом они будут восполнены;
- каких свидетелей необходимо опросить и где они находятся.

При проведении расследований случаев нарушения экономических, социальных и культурных прав национальному правозащитному учреждению может потребоваться определить контрольные критерии соблюдения этих прав и выполнения государством своих обязательств. Ему, возможно, необходимо будет также провести сбор данных о положении, существующем в государстве на национальном и региональном уровнях. Для определения факта нарушения

прав важное значение могут иметь сравнительные данные. Эти вопросы рассматриваются ниже.

Процедура расследования должна отвечать принципам проведения расследований, о которых уже говорилось выше. Она должна отвечать соответствующим международным стандартам в области прав человека, в том числе касающимся расследования уголовных правонарушений.

Следует тщательно фиксировать процесс проведения расследования и информацию, полученную в ходе его проведения. Национальные правозащитные учреждения должны выполнять свои функции транспарентным образом и с соблюдением принципа отчетности. Следует уделять надлежащее внимание сбору и защите вещественных доказательств, а также защите свидетелей от угроз и ущерба.

Примирительная процедура

Некоторые национальные правозащитные учреждения в силу законодательного акта, на основании которого они были созданы, должны пытаться урегулировать жалобы на нарушение прав человека с использованием примирительных процедур. Даже в том случае, когда такого требования не существует, национальное учреждение может попытаться применить такие процедуры для урегулирования жалоб. Для этого есть много веских оснований. За счет примирительной процедуры средства правовой защиты жертвы могут быть обеспечены проще и с меньшими издержками, чем при рассмотрении дела в суде. Многие люди могут бояться рассмотрения дел в суде в силу связанных с этим правил процедуры и формальностей. Такое рассмотрение может быть также сопряжено с затратами значительных средств, которыми не располагают малоимущие слои населения, являющиеся главными жертвами нарушений экономических, социальных и культурных прав. Национальное правозащитное учреждение предоставляет более гибкий, менее дорогостоящий и менее формальный вариант, который может позволить добиться благоприятного для жертвы результата с помощью примирительной процедуры.

Весьма важно, чтобы в ходе применения примирительных процедур национальное правозащитное учреждение обеспечивало сведение к минимуму последствий неравенства между сторонами с точки зрения возможностей или ресурсов и чтобы жертва нарушений не оказалась в неблагоприятном положении вследствие такого неравного статуса. Для этого учреждению может потребоваться предоставить правовую и другую помощь заявителю и по крайней мере обеспечить доступ заявителя к такой помощи. Национальное учреждение несет конкретную обязанность по обеспечению того, чтобы заявитель не подвергался физическому или иному неблагоприятному воздействию, целью которого является принудить его к принятию варианта урегулирования, который заявитель считает несправедливым или нежелательным в силу иных причин.

Применение примирительных процедур не всегда является наилучшим вариантом. В некоторых случаях утверждения о нарушениях прав человека носят столь серьезный характер, что уместным вариантом может быть лишь

проведение полномасштабного уголовного разбирательства. Жертвы имеют право на возмещение, включая материальную компенсацию, в связи с нарушением их прав и причинением им ущерба. Однако нарушители не должны иметь возможность избежать ответственности за свои действия. Примирение не должно использоваться в качестве средства, позволяющего им остаться безнаказанными.

Достижение примирения с одной жертвой или небольшим числом жертв также будет неприемлемым для полного урегулирования жалобы, в которой затрагиваются широкие, общесистемные вопросы. Здесь национальным правозащитным учреждениям необходимо проявлять осторожность, с тем чтобы избегать такой ситуации, при которой они могут использоваться нарушителями для уклонения от выполнения своих обязанностей. Способствуя урегулированию жалоб на основе примирительной процедуры, национальному учреждению следует стремиться поощрять не только справедливость в отношении отдельных жертв, но и общесистемные преобразования, которые способствовали бы оказанию помощи другим жертвам, не являющимся авторами данной жалобы, а также препятствовали бы дальнейшим нарушениям. Многие национальные правозащитные учреждения располагают богатым опытом работы по достижению решений на основе примирительной процедуры, которые обеспечивают возмещение для отдельных заявителей и способствуют решению общесистемных проблем, затрагиваемых в жалобе.

Вынесение решения по жалобе

При подготовке анализа конкретного случая и своих рекомендаций национальным правозащитным учреждениям необходимо четко определить, какие действия или акты бездействия государства и других соответствующих субъектов фактически представляют собой нарушения экономических, социальных и культурных прав. Национальные правозащитные учреждения должны четко понимать особенности ситуации, в условиях которой появилась данная жалоба, характер обязательств государства в отношении обеспечения экономических, социальных и культурных прав, а также контрольные показатели, установленные для определения степени осуществления данного права в данной стране. Они должны иметь возможность применять эти стандарты в отношении конкретных дел. Кроме того, особую значимость имеют такие инструменты, как Маастрихтские руководящие принципы и Замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

При определении характера обязательств государства национальным правозащитным учреждениям потребуется определить, является та или иная ситуация результатом нежелания государства соблюдать свои обязательства или же его неспособности обеспечить такое соблюдение. В Маастрихтских руководящих принципах признается, что государство имеет определенную "степень свободы" для определения оптимальных путей выполнения своих обязательств, касающихся экономических, социальных и культурных прав, в

зависимости от местных условий⁸⁰. Вместе с тем, отчитываясь о выполнении своих обязательств, государство обязано доказать, что невыполнение им своих обязательств незамедлительно и в полной мере вызвано не его нежеланием делать это, а отсутствием соответствующих возможностей. Так, например, в Маастрихтском руководящем принципе 13 утверждается:

"При определении того, какое действие или бездействие составляет нарушение какого-либо экономического, социального или культурного права, важно отличать неспособность государства соблюдать свои договорные обязательства от нежелания это делать. Государство, утверждающее, что оно не способно выполнять свои обязательства по причинам, не поддающимся его контролю, должно доказать, что дело обстоит именно так. Например, временное закрытие образовательного учреждения вследствие землетрясения является обстоятельством, не поддающимся контролю государства, в то время как ликвидация какого-либо режима социальной защиты без создания адекватной заменяющей его программы может являться примером нежелания государства выполнять свои обязательства".

После того как национальное правозащитное учреждение установит факт нарушения экономических, социальных и культурных прав, оно должно рассмотреть круг имеющихся средств правовой защиты как для исправления данного нарушения, так и для недопущения новых нарушений в будущем. К числу этих средств могут относиться вынесение рекомендации о выплате компенсации жертвам нарушений, внесение изменений в законы, политику и программы правительства или же разработка и принятие новых законов, политики и программ, а также изменение существующих или предоставление новых государственных средств обслуживания и инфраструктуры. Национальное учреждение может добиваться предоставления надлежащих средств правовой защиты с помощью различных мер. Оно может предлагать или организовывать предоставление посреднических услуг и услуг по урегулированию споров между сторонами в целях достижения урегулирования по отдельным случаям нарушений. Оно может организовывать рассмотрение

⁸⁰ *Степень свободы действий:* Как и в случае гражданских и политических прав, государства пользуются определенной степенью свободы действий в выборе средств для выполнения своих обязательств. Практика государств и применение правовых норм международными договорными наблюдательными органами и национальными судами к конкретным случаям и ситуациям способствуют развитию универсальных минимальных стандартов и достижению общего понимания масштаба, характера и ограничения экономических, социальных и культурных прав. Тот факт, что полное осуществление большинства экономических, социальных и культурных прав может быть достигнуто лишь постепенно, что, впрочем, в равной мере относится к большинству гражданских и политических прав, не меняет характера правовых обязательств государств, требующих предпринять некоторые шаги немедленно, а другие - как можно скорее. Таким образом, государство обязано продемонстрировать, что оно достигает измеримого прогресса на пути к полной реализации указанных прав. Государство не может использовать положение о "постепенном осуществлении", содержащееся в статье 2 Пакта, в качестве предлога для невыполнения своих обязательств. Государства также не могут оправдывать отступления от признаваемых Пактом прав или их ограничения различиями социальных, религиозных или культурных условий (Маастрихтский руководящий принцип 8).

или способствовать рассмотрению групповых исков в судах. Оно может рассмотреть возможность осуществления каких-либо из своих полномочий для вынесения имеющих исковую силу распоряжений. Оно может выносить рекомендации или направлять соответствующие материалы в другие органы, такие, как арбитраж или суд. Оно также может применять собственные процедуры дальнейшего контроля или расследования. Независимо от выбранного направления действий, национальному учреждению следует пытаться обеспечить средства правовой защиты, учитывающие как индивидуальные, так и общесистемные аспекты в целях защиты интересов как отдельных лиц, так и общества в целом.

Последующие меры

Национальным правозащитным учреждениям следует предавать гласности выводы и рекомендации, подготовленные по итогам проведенных ими расследований, предоставляя жертвам надлежащие гарантии конфиденциальности. Им надлежит следить за выполнением этих рекомендаций, постоянно информируя стороны о предпринимаемых ими усилиях. Национальные правозащитные учреждения являются постоянно действующими органами. Они не назначаются для проведения конкретных расследований, прекращая затем свое существование, как это происходит в случае многих комиссий по проведению расследований. В отличие от судов, после завершения рассмотрения жалобы они не утрачивают свои юрисдикционные полномочия. В качестве постоянно действующих органов они располагают возможностями и полномочиями для осуществления контроля за выполнением рекомендаций, вынесенных в ходе проведенных ими расследований. Они могут принять решение о проведении через какое-то время официального мониторинга и вновь обнародовать полученные результаты. Ознакомление общественности с этими результатами повысит авторитетность вынесенных рекомендаций и будет способствовать дальнейшему сотрудничеству с данным учреждением, укрепляя доверие к нему и уверенность в его стремлении контролировать осуществление данных рекомендаций. Это также послужит убедительным свидетельством того, что данное учреждение исполнено желания и способно решать проблемы экономических, социальных и культурных прав, что отдельные лица и группы лиц имеют все основания представлять свои жалобы и что нарушители этих прав не останутся безнаказанными.

Национальное правозащитное учреждение может использовать результаты проведенных им расследований предполагаемых нарушений экономических, социальных и культурных прав в своих программах по повышению осведомленности населения об этих правах и содействию их уважению. Оно может использовать их для улучшения понимания взаимозависимости и неделимости всех прав человека. Успешное урегулирование того или иного дела, в особенности в случае принятия по нему судебного решения или достижения согласия между сторонами, могут использоваться для повышения информированности и просвещения общества в целом.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

7. Комиссия по правам человека Онтарио, Канада

Комиссия по правам человека Онтарио в Канаде получила жалобу от женщины, которая утверждала, что в одном ресторане, когда она кормила грудью своего ребенка, ей было отказано в обслуживании и было предложено покинуть помещение. Комиссия направила это дело в суд, где по нему было принято решение в пользу заявительницы.

В связи с этой жалобой и принятым решением в октябре 2000 года Комиссия организовала кампанию в масштабах всей провинции в ознаменование Всемирной недели грудного вскармливания в сотрудничестве с Канадской коалицией за улучшение питания грудных детей и Организацией здравоохранения Торонто. В ходе этой кампании на муниципальных транспортных средствах во всей провинции был помещен плакат, пропагандировавший право женщин кормить грудью своих детей в общественных местах.

Данная рекламная кампания была одним из элементов работы Комиссии, направленной на защиту женщин от дискриминации в сфере обслуживания и найма в период беременности и ухода за грудными детьми. Она проводилась в поддержку деятельности других международных организаций, таких, как ЮНИСЕФ и Всемирная организация здравоохранения, которые постоянно пропагандируют пользу грудного вскармливания для здоровья и связанные с этим социальные выгоды.

Комиссия также пересмотрела свою политику, касающуюся дискриминации в отношении беременных, включив в нее вопрос о праве кормить детей грудью в общественных местах и на производстве.

Хотя данная жалоба касалась скорее не экономических, социальных и культурных прав, а факта дискриминации, это является хорошим примером того, как рассмотрение жалобы может влиять на другие функции национальных правозащитных учреждений, такие, как разработка политики, повышение осведомленности и просвещение общественности.

Расследование случаев нарушений общесистемного характера

Нарушения общественного характера затрагивают целые группы людей, иногда в пределах целого района или округа, а иногда даже в масштабах целого государства или ряда государств. Хотя иногда существует возможность выявления виновных в этих нарушениях субъектов и привлечения их к ответственности, причины нарушений кроются в более широких социально-экономических и политических структурах и системах. Расследование такого рода жалоб сопряжено со значительными трудностями, поскольку оно неизбежно выходит за пределы личного опыта отдельных жертв и предусматривает анализ общественных структур и системы функционирования общества в целом для определения причин возникновения таких нарушений и способах их устранения и предотвращения.

Заслушивание показаний жертв является важнейшей частью процесса расследования. Жертвы должны иметь возможность рассказать об имевших место фактах; при этом должны быть признаны их интересы и даны необходимые заверения. Вместе с тем по своему характеру общественные нарушения требуют и общесистемных мер. В подобных случаях работа национального правозащитного учреждения должна отличаться высочайшим профессионализмом. Национальное учреждение несет ответственность за выявление причин и предложения возможных решений. Не следует рассчитывать на то, что оно будет обладать для этого необходимым опытом. Скорее ему следует стремиться использовать наилучший имеющийся опыт, консультации и помощь со стороны государственных ведомств, высших учебных заведений, неправительственных организаций и частного сектора. Вместе с тем в конечном итоге оно должно сформулировать свои собственные выводы и рекомендации. Таким образом, расследуя нарушения общественного порядка, учреждение должно обеспечивать, чтобы при оценке структурных социальных и экономических факторов, обуславливающих подобные нарушения, в центре внимания находились интересы людей.

Различные шаги, предпринимаемые при расследовании жалоб отдельных лиц, также могут использоваться для расследования нарушений, общесистемного характера, хотя для такого рода нарушений имеются и другие более эффективные стратегии. Некоторые национальные правозащитные учреждения приняли на вооружение процедуру общественных опросов в качестве эффективного средства проведения широких расследований общесистемных нарушений экономических, социальных и культурных прав. При этом вопросы могут формулироваться на основе проведенных расследований, мониторинга, научно-исследовательской деятельности или консультативной работы национального учреждения. Процесс опроса, который может быть весьма продолжительным и требовать серьезных согласованных мер, включает проведение широких исследований и частных консультаций. Наиболее важным элементом этого процесса является проведение публичных слушаний.

В ходе этих слушаний жертвам предлагается рассказать широкой общественности о пережитом ими опыте. При этом может возникнуть необходимость в обеспечении защиты свидетелей от любого возможного возмездия и общественного осуждения, в частности путем сокрытия их имен и другой информации, способной раскрыть их личность. Законодательный акт, на базе которого учреждается правозащитное учреждение, зачастую дает ему право выносить распоряжения по вопросу о конфиденциальности и любому другому вопросу в отношении свидетелей и информации, предоставляемой в ходе расследования. Законодательство может также предусматривать уголовные санкции за нарушение таких распоряжений. При необходимости следует надлежащим образом использовать эти полномочия в целях обеспечения защиты свидетелей, а также того, чтобы они не отказывались от дачи показаний, опасаясь возможных последствий.

В ходе публичных слушаний национальное правозащитное учреждение будет также собирать показания государственных должностных лиц, научных экспертов, неправительственных организаций и других правозащитников, а

также любых других организаций и частных лиц, располагающих информацией, которая может помочь в проведении обследования. Национальное учреждение может заслушать этих свидетелей, проверить их показания и рассмотреть высказанные ими мнения. Это само по себе является важным шагом в деле поощрения и защиты прав человека. Это позволяет обеспечивать ответственность государственных должностных лиц и других субъектов перед обществом за свои действия, мнения и предложения. Это показывает обществу, что данные должностные лица не стоят над законом, а должны отвечать по крайней мере перед теми, на кого по закону возложены обязанности по защите прав человека.

Важное место имеют те аспекты публичных слушаний, которые касаются просвещения общественности. Данный подход к расследованию нарушений общесистемного характера дает возможность просвещать общественность и расширять осведомленность о соответствующих проблемах. Изложение на открытых форумах реальных ситуаций, связанных с нарушениями прав человека, позволяет национальному правозащитному учреждению наполнить конкретным содержанием право прав человека в контексте данного государства. Общественность начинает лучше понимать идею прав человека и положение в этой области в стране. Данный процесс позволяет не только вскрыть факты нарушений, но и подкрепить требования и расширить надежды широкой общественности на изменение существующего положения, способствуя тем самым осуществлению рекомендаций, вынесенных по итогам расследования.

Последними шагами в рамках данного процесса являются составление доклада об итогах расследования и вынесение рекомендаций национального правозащитного учреждения, а также их представление правительству, законодательным органам и широкой общественности. Поскольку на положение, касающееся общесистемных нарушений экономических, социальных и культурных прав, могут влиять как государственные, так и частные учреждения, как организации, так и отдельные лица, национальное учреждение должно иметь возможность направлять свои рекомендации любой соответствующей организации и любому лицу. Его деятельность не должна ограничиваться обращением лишь к правительству или другим государственным учреждениям. Этот доклад и рекомендации должны всесторонне и максимально эффективно освещать вопросы, возникшие в ходе проведения расследования.

Для того чтобы публичные опросы были в полной мере эффективными, их результаты следует открыто публиковать, при необходимости предоставляя свидетелям необходимые гарантии. Это не только обеспечивает прозрачность работы национального правозащитного учреждения, но и способствует усилению подотчетности правительства и других лиц, которым направлены рекомендации, перед обществом. Можно ожидать, что в случае обнародования этих рекомендаций, те, кому они адресованы, открыто отреагируют на них и будут отчитываться о принятых в соответствии с этими рекомендациями мерах. Таким образом, осуществление рекомендаций становится общественным делом. Национальное правозащитное учреждение должно контролировать выполнение рекомендаций и представлять регулярные доклады по данному вопросу.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

8. Австралийская комиссия по правам человека и равным возможностям

Австралийская комиссия по правам человека и равным возможностям имеет богатый практический опыт проведения общественных опросов в связи с общесистемными нарушениями прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав. Проведение этих опросов началось вскоре после учреждения Комиссии в 1986 году. В настоящем разделе рассматриваются различные элементы этих опросов.

Первый подобный опрос общественности был посвящен правам бездомных детей. В своем докладе 1989 года, озаглавленном "Our Homeless Children: Report of the National Inquiry into Homeless Children" (Наши бездомные дети: доклад по итогам национального опроса по проблеме бездомных детей), Комиссия вынесла ряд подробных рекомендаций национальному правительству Австралии и правительствам штатов, а также частным и общинным организациям. Комиссия рекомендовала, чтобы "в тех случаях, когда дети и молодые люди покидают свои дома по причине безнадзорности или жестокого обращения, Содружеству надлежит взять на себя обязанность по оказанию им поддержки независимо от их возраста, создавая для них такие условия, при которых им гарантировалась бы защита и возможности для развития, требуемые согласно Декларации прав ребенка". Данный доклад способствовал пониманию общественностью проблемы бездомных детей как одного из вопросов, касающихся прав человека, и ожиданию общественностью принятия правительством более эффективных мер в целях удовлетворения потребностей таких детей. Его результатом стало серьезное изменение политики и увеличение государственных затрат на решение проблем, касающихся прав детей⁸¹.

Австралийская комиссия провела много других публичных обследований, в том числе по вопросу о правах человека и психических заболеваниях, доступе к безопасной питьевой воде в отдаленных общинах коренного населения, здравоохранении для таких общин, расовом насилии, школьном образовании в сельских и отдаленных районах, а также по вопросу о занятости беременных женщин. Эти обследования являются хорошими примерами полезности такого подхода при проведении расследований общесистемных нарушений экономических, социальных и культурных прав.

⁸¹ Краткий анализ значения этого доклада см. Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives*, (Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996), pp. 190-195.

В. Мониторинг экономических, социальных и культурных прав

Мониторинг - это процесс систематического отслеживания и оценки достигнутых государством результатов на основе четко определенных контрольных и целевых показателей. Прежде всего для проведения мониторинга требуется сбор и анализ данных, включая не только официальную статистику, но и, при возможности, данные наблюдений и расследований на местах или даже данные миссий по выяснению фактов. При проведении мониторинга необходимо пользоваться различными источниками информации, включая исследования и стандарты, - как внутренние, так и международные, - в отношении нарушений экономических, социальных и культурных прав или постепенного изменения положения дел в этой области⁸². Мониторинг этих прав требует рассмотрения качественных и количественных критериев или показателей для оценки прогресса по сравнению с основными контрольными показателями, установленными в начале периода мониторинга, и для определения того, были ли достигнуты установленные тогда же цели.

Для чего нужен мониторинг экономических, социальных и культурных прав?

Выполнение государством своих обязательств в отношении прав человека необходимо контролировать для обеспечения их соблюдения. Это признается в каждом из основных договоров по правам человека, в рамках которых для этой цели были учреждены предусмотренные в них комитеты и согласно которым государства должны периодически представлять этим комитетам свои доклады. Контроль за выполнением обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав имеет особое значение. В международном праве признается, что в связи с ограниченностью средств государства могут не располагать возможностями для немедленного обеспечения такого положения, при котором все их граждане могли бы в полной мере пользоваться всеми своими экономическими, социальными и культурными правами. Как в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, так в Конвенции о правах ребенка предусматривается постепенное осуществление экономических, социальных и культурных прав. Для того чтобы обеспечить серьезное отношение к обязательству, касающемуся постепенного осуществления этих прав, необходимо проводить мониторинг соблюдения этого обязательства каждым государством.

Мониторинг соблюдения обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав позволяет достичь многих важных результатов:

⁸² Manuel Guzman and Bert Verstappen, *What is Monitoring? Human Rights Monitoring and Documentation Series*, vol. 1 (Versoix, Switzerland, Human Rights Information and Documentation Systems International, 2001) (www.huridocs.org).

- Он указывает на то, соблюдает ли то или иное государство свои обязательства, обеспечивая основу для установления меры ответственности государства.
- Он показывает, в каких областях государство соблюдает свои обязательства и где оно не соблюдает их.
- Он может дать возможность определить причины и характер нарушений, а также проблем в области реализации экономических, социальных и культурных прав.
- Он может позволить определить приоритеты для деятельности и указать, на какие цели необходимо выделить ресурсы.
- Он может способствовать работе по консультированию законодательных органов и выработке политики, а также деятельности по расширению осведомленности общественности и проведению просветительских кампаний.
- Он может способствовать проведению принципиальной политики, учитывающей правозащитные аспекты и включающей мероприятия по содействию обеспечению подотчетности государства обществу.
- Он может также использоваться для возбуждения исков, направленных на обеспечение средств правовой защиты.
- Он обеспечивает основу для докладов и других материалов, представляемых национальным и международным органам.

Будучи официальной правозащитной организацией, национальное учреждение по правам человека располагает всеми возможностями для проведения такого мониторинга. В своем Замечании общего порядка № 10 по вопросу роли национальных учреждений по правам человека Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что контроль за соблюдением государствами их обязательств в отношении конкретных прав является важным направлением работы национальных учреждений в области защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав. Мониторинг может быть центральным элементом всеобъемлющего подхода к работе по защите экономических, социальных, культурных и других прав, включая целый ряд различных функций, видов деятельности и стратегий. Результаты мониторинга могут дать важнейшую информацию и аналитические данные для обеспечения других направлений работы национального правозащитного учреждения, особенно для проведения расследований общесистемных нарушений, выработки консультативных заявлений или рекомендаций, а также для просветительской деятельности, направленной на поощрение экономических, социальных и культурных и других прав. Мониторинг обеспечения экономических, социальных и культурных прав сам по себе является одним из направлений информационно-просветительской деятельности.

Принципы

Эффективный мониторинг соблюдения государством своих обязательств по осуществлению экономических, социальных и культурных прав должен основываться на ряде ключевых принципов. Эти принципы должны служить руководством для национального правозащитного учреждения при сборе и оценке информации.

Как и в случае расследования жалоб на нарушения прав человека, процесс мониторинга должен быть *тщательным, точным и беспристрастным* и должен восприниматься именно как таковой. В силу необходимости получения надежных и достоверных результатов, национальное правозащитное учреждение должно собирать информацию в подтверждение своих выводов из максимально большого числа источников, включая статистические данные, научные исследования и доклады правительств, неправительственных организаций, научных учреждений и международных органов. Следует точно определить сферу охвата собираемой информации, а также используемые общие понятия и терминологию. Важное значение имеют также методы систематического учета информации и надежная система хранения и поиска данных⁸³.

Неотъемлемой частью работы по организации и проведению мониторинга должны стать *гендерные аспекты* в целях признания и учета различий в положении мужчин и женщин в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав.

⁸³ D.J. Ravindran, Manuel Guzman and Babes Ignacio, eds., *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations* (Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development (Forum Asia), 1994), pp. 66-80.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

9. Комиссия по правам человека Южной Африки⁸⁴

Комиссия по правам человека Южной Африки была учреждена в 1995 году в соответствии с положениями Временной конституции 1993 года и Закона 1994 года о Комиссии по правам человека. В пункте 3 раздела 184 Конституции на Комиссию по правам человека возлагается обязанность требовать от государственных органов представления отчетов о "мерах, принимаемых ими для реализации прав ... в отношении жилья, здравоохранения, продовольствия, водоснабжения, социального обеспечения, образования и окружающей среды". Данное обязательство предполагает, что на основе получаемой Комиссией информации должен составляться доклад.

При подготовке своего шеститомного *Доклада об экономических и социальных правах за 1997-1998 годы*.⁸⁵ Комиссия сотрудничала с исследовательскими учреждениями, которые предоставили Комиссии свой неоценимый экспертный потенциал и помощь в расширении осведомленности о социальных и экономических правах. Комиссия организовала подготовительное рабочее совещание для своих сотрудников и других партнеров, включая соответствующие правительственные ведомства, в целях обеспечения квалифицированной помощи. Затем были подготовлены вопросники или протоколы, которые были разосланы ведомствам, отвечающим за каждое из прав, закрепленных в Конституции. Работа по анализу информации была поручена одному из исследовательских центров. В дополнение к этому был заключен договор с известным исследовательским учреждением для проведения обзора существующих в обществе представлений о реализации экономических и социальных прав. В ходе проведения этого обследования Комиссия пришла к выводу о важном значении работы по подготовке кадров и представлению информации всем участвующим правительственным ведомствам таким образом, чтобы получаемая информация носила целенаправленный характер и могла сразу же использоваться для поставленных целей; она также пришла к выводу о том, что этот процесс должен быть непрерывным.

В силу того значения, которое Комиссия придает вопросам социальных и экономических прав в Южной Африке, она взаимодействовала с Коалицией южноафриканских НПО (САНГОКО) в проведении общенациональных публичных слушаний по проблеме бедности во всех девяти провинциях страны. Эти слушания имели неоценимое значение. Они подчеркнули важность социальных и экономических прав для формирования культуры соблюдения прав человека. Они послужили форумом, на котором обычные люди смогли достойно рассказать о своем опыте борьбы с нищетой и поделиться своими соображениями с другими лицами. Участие населения позволило сформировать политическую основу, учитывающую потребности населения и способствующую распространению информации.

⁸⁴ Текст взят из работы г-на Н. Барни Питианы, прокурора Высокого суда Южной Африки и Председателя Комиссии Южной Африки по правам человека; первоначально эта публикация была подготовлена для международного семинара на тему "Права человека: их защита на национальном уровне", проходившего в Белфасте, Северная Ирландия, 10-14 мая 1998 года. Позднее она была представлена на международной конференции по учреждению Комиссии по правам человека и канцелярии омбудсмана Эфиопии, Аддис-Абеба, 17-22 мая 1998 года.

⁸⁵ Подготовленный Комиссией по правам человека Южной Африки Доклад об экономических и социальных правах за 1997-1998 годы имеется на вебсайте Комиссии www.sahrc.org.za.

Мониторинг процесса реализации экономических, социальных и культурных прав может быть сопряжен с трудностями и проблемами. Обязательства государства в связи с этими правами включают как обязательства по их обеспечению, так и обязательства по достижению конкретных результатов, и соблюдение каждого из этих обязательств необходимо контролировать. Требование, касающееся постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав, предполагает, что мониторинг должен быть протяженным по времени. Нарушения прав, затрагивающие широкие слои населения, потребуют анализа комплексных данных⁸⁶. К тому же эти трудности дополняет отсутствие четко проработанных стандартов. Национальное правозащитное учреждение может расширить свои возможности по проведению точного и эффективного мониторинга путем укрепления внутреннего потенциала и активного привлечения заинтересованных секторов либо непосредственно, либо через представительные организации гражданского общества⁸⁷. Возможно возникнет необходимость в создании механизмов мониторинга для работы на местном, региональном и национальном уровнях.

Национальному правозащитному учреждению следует также использовать замечания общего порядка и руководящие принципы в отношении представления докладов государств-участников, подготовленные Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Замечания Комитета имеют важнейшее значение для установления показателей и общенациональных контрольных ориентиров для мониторинга, поскольку они дают правильное понимание конкретных экономических, социальных и культурных прав и соответствующих обязательств государства в соответствии с Пактом.

Основа для проведения мониторинга

Разработка общей основы или плана по проведению мониторинга процесса реализации экономических, социальных и культурных прав будет способствовать обеспечению применения четких принципов и методологических подходов и проведению достоверного и эффективного анализа информации. Такая основа будет способствовать скоординированному и целенаправленному подходу к работе в области экономических, социальных и культурных прав. На базе этой основы национальное правозащитное учреждение должно разрабатывать для каждого проекта мониторинга четкий круг ведения, детальную процедуру и периодичность мониторинга в целях обеспечения регулярного проведения обзоров.

⁸⁶ "Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social and cultural rights" (Module 19), *Circle of Rights: Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*, (International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development, 2000), p. 366.

⁸⁷ Maria Socorro I. Diokno, "Monitoring the progressive realization of housing rights", в *Focus Asia-Pacific*, Newsletter of the Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS Osaka), No. 16, June 1999.

Круг ведения должен устанавливать следующее:

- цель или обоснование необходимости проведения мониторинга экономических, социальных и культурных прав;
- сферу охвата мониторинга (например, нарушения и/или постепенное осуществление экономических, социальных и культурных прав);
- методологические подходы, которые будут использоваться при сборе, документировании и анализе данных, например такие, как контрольные ориентиры, показатели и бюджетный анализ;
- различные источники получения информации;
- исходные посылки и ограничения для проекта;
- сроки проведения мониторинга, анализа и представления доклада;
- планы представления доклада, включая формат, средства связи и меры информационного освещения;
- деятельность, которая должна быть проведена во исполнение рекомендаций, содержащихся в докладе, в том числе в отношении других функций национального правозащитного учреждения;
- ресурсы (людские, технические и финансовые), требуемые для проведения мониторинга⁸⁸;
- требования к управлению, включая создание межотраслевой группы для проекта (с персоналом, обладающим различными навыками и квалификацией, набранным из числа сотрудников соответствующих подразделений национального учреждения и внешних экспертов-консультантов) и определение ее круга ведения.

Данный процесс должен включать:

1. Определение соответствующих показателей, соразмерных обязательствам государства в отношении экономических, социальных и культурных прав, для мониторинга этих прав на национальном и международном уровнях.
2. Установление соответствующих национальных контрольных и плановых цифр для каждого показателя и выяснение следующих вопросов:

⁸⁸ Ibid.

- какой прогресс был достигнут в сравнении с контрольным ориентиром, а в случае отсутствия прогресса, каковы причины этого?
 - Установлены ли государством соответствующие целевые показатели и, если нет, то по каким причинам?
 - Достигнуты ли эти целевые показатели и, если нет, то по каким причинам?
3. Сбор в ходе мониторинга сопоставимых точных, беспристрастных и протяженных по времени данных, которые могут даваться в разбивке по признакам запрещаемой дискриминации (например, по признаку пола, расы, этнического происхождения или инвалидности).
4. Анализ результатов, формулирование выводов, составление рекомендаций и представление доклада об итогах мониторинга путем:
- рассмотрения значений показателей в сравнении с установленными контрольными ориентирами (национальными и международными) для определения существующего положения дел в области экономических, социальных и культурных прав и содействия разработке целевых показателей, которые должны быть достигнуты;
 - выявления тенденций на основе сопоставления результатов, достигнутых за определенное время, по сравнению с предыдущими периодами мониторинга (анализ за ряд лет) в целях определения того, был ли достигнут какой-либо прогресс в отношении национальных контрольных ориентиров и какова его результативность;
 - проведения также сравнения результатов с международными контрольными показателями.

Определение показателей

Показатели, выбранные национальным правозащитным учреждением, должны касаться правовых обязательств государства по международному праву, например по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Конвенции о правах ребенка, а также по внутригосударственному праву. Они должны касаться обязательства государства достичь соответствующие результаты и его обязательства проводить надлежащую работу.

Обязательство достичь соответствующие результаты требует от государств обеспечения фактической реализации всех прав человека. Применительно к экономическим, социальным и культурным правам это включает обязательство, касающееся постепенного осуществления в полной мере этих прав, а также обязательство незамедлительно обеспечить минимально необходимый уровень реализации данных прав.

Обязательство проводить надлежащую работу касается порядка осуществления прав человека. Мониторинг действий или бездействия государства по соблюдению своей обязанности уважать, защищать и осуществлять экономические, социальные и культурные права, а также его конкретных обязательств в отношении недискриминации и "принятия мер" в направлении постепенного осуществления прав является одной из функций национальных учреждений⁸⁹.

Показатели, используемые для оценки состояния экономических, социальных и культурных прав, необязательно должны представлять собой непосредственные критерии выполнения этих обязательств. Они могут составляться для других целей, но обеспечивать косвенные или неполные, но уместные критерии, позволяющие судить о выполнении обязательств. Так, например, некоторые показатели социального развития не имеют непосредственного отношения к правам человека, однако, тем не менее, могут служить надежными показателями уровня осуществления экономических, социальных и культурных прав⁹⁰.

Показатели выполнения государством своих обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав могут быть либо количественными, либо качественными.

Количественные показатели - это соответствующие статистические или цифровые данные, показывающие или характеризующие условия, существующие в том или ином месте на тот или иной отрезок времени⁹¹. Некоторыми примерами количественных показателей в отношении экономических, социальных и культурных прав является процентная доля детей школьного возраста, обучающихся в системе начального образования, а также уровни доходов групп, относящихся к этническим меньшинствам, по сравнению с соответствующими показателями для других групп населения. Многие количественные показатели в отношении экономических, социальных и культурных прав уже определены и применяются такими учреждениями, как Всемирная организация здравоохранения и Программа развития Организации Объединенных Наций.

⁸⁹ Clarence Dias, "Towards effective monitoring - elements of a monitoring system", документ, представленный в ходе совещания в рамках Азиатской региональной учебной программы по вопросам деятельности национальных правозащитных учреждений, которое было организовано Канадским фондом прав человека и Комиссией по правам человека Филиппин в Антиполо Сити, Филиппины, 9-14 мая 1999 года.

⁹⁰ Данило Тюрк, Специальный докладчик по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав, доклад о ходе работы (E/CN.4/Sub.2/1990/19).

⁹¹ Взято из работы Maria Socorro I. Diokno, "Monitoring the progressive realization of housing rights".

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

10. Количественные показатели в сфере здравоохранения⁹²

Показатели, касающиеся права на здоровье, можно разделить на пять категорий:

1. Информация о физической инфраструктуре в разбивке по географическим районам, например информация о числе и типе больниц, количестве и типе поликлиник, а также показатели интенсивности использования больниц и поликлиник;
2. Информация о людских ресурсах в разбивке по возрасту, полу, социальному и этническому происхождению и географическим районам, например данные о количестве и специализации врачей, соотношении числа врачей и пациентов, о количестве и специализации медсестер, акушерок, количестве и специализации других профессиональных работников системы здравоохранения, соотношении числа врачей и медсестер, информация о рабочих сменах и продолжительности рабочего дня, стандартах в отношении повышения квалификации, найме сотрудников и повышении в должности, а также об уровнях заработной платы и размерах пособий, предоставляемых работникам системы здравоохранения;
3. Информация о населении в разбивке по возрасту, полу, социальному и этническому происхождению и географическим районам, например данные об уровне младенческой смертности, уровне смертности среди детей в возрасте до пяти лет, численности наркоманов и излечившихся от наркомании лиц, о количестве алкоголиков и лиц, употребляющих психотропные вещества, и лиц, излечившихся от алкоголизма, данные о доле лиц молодого возраста, прошедших вакцинацию, виде вакцинации, уровне смертности, уровне заболеваемости, средней продолжительности жизни, о причинах смертности и заболеваемости, о заболеваемости ВИЧ/СПИДом, данные о доле лиц с проблемами в области психического здоровья, о проблеме подростковой беременности и беременности среди молодежи, а также темпах роста населения;
4. Информация о материалах и оборудовании, например, о числе и типе объектов в разбивке по географическим районам, соотношении числа пациентов и числа коек в больницах, доступности лекарственных средств и препаратов и лабораторных обследований, а также числе и видах лекарственных средств и препаратов;
5. Информация о доступе к природным ресурсам по географическим районам, например, показатель доли домохозяйств, имеющих доступ к безопасной чистой питьевой воде, виды доступа к безопасной чистой питьевой воде, показатель доли домохозяйств, имеющих доступ к средствам санитарии, и виды доступа к средствам санитарии.

⁹² Взято из работы Maria Socorro I. Diokno, "Monitoring the progressive realization of housing rights".

Качественные показатели также используются для того, чтобы показать или объяснить существующие условия в отношении экономических, социальных и культурных прав, однако в цифрах они не выражены. Качественные показатели скорее отражают более углубленную, но одновременно и более субъективную оценку существующей ситуации. Они могут быть получены, например, в результате проведения подробных собеседований с ведущими специалистами в ходе непосредственного наблюдения за процессами и практикой на местах или же изучения содержания письменных исследований или докладов.

Качественные показатели связаны с использованием исходных посылок, которые, прежде чем использовать, необходимо тщательно изучить и проверить⁹³. Их нельзя оценивать лишь "по номиналу". Вместе с тем, несмотря на присущие им ограничения, качественные показатели являются полезными инструментами, позволяющими адекватно и точно оценить не только степень осуществления или нарушения экономических, социальных и культурных прав, но и любой прогресс в направлении их реализации⁹⁴.

Использование как количественных, так и качественных показателей позволит расширить объем информации для анализа обязательств государства и их выполнения государством, а также уменьшить ограничения, возникающие при использовании лишь одного вида показателей.

Возьмем, например, право на здоровье. Одним из количественных показателей положения дел в области права на здоровье применительно к обязательствам государства по достижению конкретных результатов может быть доля вакцинированного населения. Анализ бюджетных расходов на здравоохранение за последние 10 лет также может представлять собой количественный критерий, однако он будет связан с обязательством государства по проведению надлежащей работы - обязательством "принимать меры" для постепенного улучшения состояния здоровья его граждан. Качественный подход к данному вопросу может состоять в проведении серии собеседований с родителями и поставщиками услуг в области здравоохранения в городских и сельских районах по вопросу о доступе к вакцинации и другим услугам в сфере здравоохранения.

Другие примеры использования качественных показателей включают анализ содержания существующих законов, политики, нормативных актов, национальных планов действий, предлагаемых законопроектов, а также

⁹³ McGranahan, Pizarro and Richard, *Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: An Enquiry into International Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development* (Geneva, United Nations Institute for Research and Development, 1985).

⁹⁴ Maria Socorro I. Diokno, "Working with indicators to monitor economic, social and cultural rights", документ, представленный в ходе совещания в рамках Азиатской региональной учебной программы по вопросам деятельности национальных правозащитных учреждений, которое проходило в Антиполо Сити, Филиппины, в мае 1999 года.

решений судебных и аналогичных органов на предмет проверки их сопоставимости и соответствия экономическим, социальным и культурным правам и соответствующим обязательствам и степени их воздействия на эти права и обязательства. Помимо анализа содержания законов, политики, планов и решений следует также осуществлять контроль за обеспечением их исполнения. Контроль как возможностей государства, так и его готовности осуществлять работу по реализации экономических, социальных и культурных прав даст возможность проведения более полного и точного анализа.

В своей деятельности по определению надлежащих показателей национальные правозащитные учреждения могут руководствоваться положениями самого Пакта, Замечаниями общего порядка Комитета, а также другими документами, связанными с Пактом. Особенно полезными в этом отношении могут быть Замечания общего порядка, например Замечание общего порядка № 4 по вопросу о праве на достаточное жилище, Замечание общего порядка № 12 по вопросу о праве на достаточное питание, Замечание общего порядка № 13 по вопросу о праве на образование и Замечание общего порядка № 14 по вопросу о праве на наивысший достижимый уровень здоровья. Все эти документы касаются обязательства по достижению конкретных результатов.

Другие документы, такие, как Замечание общего порядка № 3 по вопросу о природе обязательств государств-участников, Замечание общего порядка № 9 по вопросу о применении Пакта во внутреннем праве и Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, рассматривают обязательства государства по принятию надлежащих мер.

В статьях 16 и 17 Пакта, Замечании общего порядка № 1 и руководящих принципах Комитета, касающихся представления докладов, излагается каждое обязательство государства по представлению Комитету периодических докладов о принятых мерах и достигнутых результатах в области реализации экономических, социальных и культурных прав. Это обеспечивает еще одну основу для проведения национальным правозащитным учреждением мониторинга действий государства. Руководящие принципы Комитета, касающиеся докладов, возлагают на государства-участники следующие требования:

- следить за состоянием экономических, социальных и культурных прав в стране;
- проводить всесторонний обзор национального законодательства, административных норм, процедур и практики;
- представлять доклады об установленных приоритетах и принятой политике;
- подготавливать и публично рассматривать национальные доклады на общенациональном уровне до их представления Комитету;
- использовать международную техническую помощь.

В руководящих принципах Комитета, касающихся представления докладов, предусматривается также ряд вопросов по каждому из прав, указанных в Пакте, в целях содействия подготовке государством-участником своих национальных докладов (см. вставку "Стандарты в отношении экономических, социальных и культурных прав: 6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах - руководящие принципы, касающиеся представления докладов"). Эти же вопросы также могут оказывать помощь национальному правозащитному учреждению в принятии решения относительно объекта мониторинга.

Для того чтобы узнать мнения Комитета по вопросу о толковании и применении конкретных прав, национальному правозащитному учреждению следует также знакомиться с заключительными замечаниями Комитета по периодическим докладам государств. Конкретные заключительные замечания по периодическому докладу государства, в котором находится национальное правозащитное учреждение, будут иметь особо важное значение для деятельности этого учреждения по мониторингу соблюдения государством своих обязательств, касающихся экономических, социальных и культурных прав.

Национальное правозащитное учреждение может использовать и другие договоры, такие, как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин или Конвенция о правах ребенка, а также комментарии и замечания комитетов, учрежденных в рамках этих договоров, в качестве других источников получения необходимой информации для работы по мониторингу в области экономических, социальных и культурных прав.

Национальное правозащитное учреждение может контролировать состояние своих собственных отношений с государством в качестве одного из критериев оценки стремления государства к проведению работы в области экономических, социальных и культурных прав. Это может заключаться в анализе того, в какой степени правительство обеспечивает для национального правозащитного учреждения достаточные ресурсы для эффективного осуществления его мандата, а также в анализе характера и уровня сотрудничества, на которые учреждение может рассчитывать при проведении деятельности по защите и поощрению прав.

Наконец, для обеспечения всестороннего подхода к работе национального правозащитного учреждения в области экономических, социальных и культурных прав важное значение для него будет также иметь контроль за поведением негосударственных субъектов, включая корпорации. Они оказывают большое воздействие - как позитивное, так и негативное - на осуществление экономических, социальных и культурных прав. При рассмотрении роли негосударственных субъектов следует принимать во внимание обязательство государства по защите своих граждан путем регламентирования действий таких негосударственных субъектов⁹⁵.

⁹⁵ "Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social and cultural rights" (Module 19), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Development, 2000, p. 170.

Установление контрольных и целевых показателей

После определения показателей для оценки результатов работы в области экономических, социальных и культурных прав следующим шагом является установление надлежащих национальных контрольных и целевых ориентиров для каждого показателя.

Контрольные ориентиры представляют собой исходные показатели. Они показывают состояние дел в начале рассматриваемого периода. Прогресс по сравнению с исходными показателями указывает на то, что государство соблюдает свои обязательства, касающиеся постепенного осуществления соответствующих прав. Для отслеживания прогресса можно периодически проводить рассмотрение этих значений.

Плановые ориентиры представляют собой цели. Они указывают на уровень осуществления экономических, социальных и культурных прав, считающийся достижимым за определенный период времени и, таким образом, являющийся обязательным. Они должны быть реалистичными, а не исключительно ожидаемыми и потому практически недостижимыми, или же, напротив, чрезмерно скромными и, таким образом, достижимыми без каких-либо усилий или стремления. В том случае, если реалистичные плановые ориентиры установлены, но не достигнуты, следует возложить на государство бремя доказывания того, что оно все же выполнило свои обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав.

Каждый выбранный показатель следует измерять в начале контрольного периода и установить плановое значение, которого должен достичь этот показатель к концу периода. Контрольные и плановые ориентиры должны быть установлены на национальном уровне и выбраны с учетом обязательств государства по Пакту и в соответствии с замечаниями общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, касающимися толкования. Они должны сопоставляться и устанавливаться с учетом других соответствующих международных стандартов, например стандартов, установленных Программой развития Организации Объединенных Наций и Всемирной организацией здравоохранения. Их следует регулярно рассматривать и при необходимости пересматривать с учетом прогресса в направлении полного осуществления экономических, социальных и культурных прав.

В своем Замечании общего порядка № 1 Комитет по экономическим и социальным правам одобрил данный подход к проведению мониторинга с использованием контрольных и плановых ориентиров. Комитет подчеркнул важное значение обеспечения:

основы для того, чтобы само государство-участник, а также Комитет могли эффективно оценивать степень выполнения обязательств, содержащихся в Пакте. С этой целью для государств может оказаться целесообразным установить конкретные рубежи или цели, по которым может оцениваться их положение в данной области. Например, получила общее признание важность установления конкретных целей в области

снижения детской смертности, расширения вакцинации детей, потребления калорий на душу населения, числа людей на одного врача и т.д. Во многих из этих областей глобальные показатели имеют ограниченное использование, тогда как национальные или другие более конкретные рубежи могут явиться чрезвычайно ценным показателем прогресса⁹⁶.

В ряде последующих Замечаний общего порядка Комитет продолжил разработку своей "основы" или контрольных ориентиров для оценки осуществления изложенных в Пакте обязательств. Так, например, Замечание общего порядка № 14 по вопросу о праве на наивысший достижимый уровень здоровья устанавливает поддающийся измерению контрольный ориентир, указывая, что право на предупреждение и лечение заболеваний и борьбу с ними (пункт с) статьи 12.2) требует от государства в качестве одной из приоритетных задач "разработки или совершенствования программ иммунизации" для борьбы с основными инфекционными заболеваниями.

В качестве еще одного руководства для установления контрольных и плановых ориентиров для целей будущего мониторинга национальное правозащитное учреждение может использовать также заключительные замечания Комитета по периодическому докладу его правительства⁹⁷. Так, например, если Комитет рекомендует государству принять конкретные меры по расширению доступа девочек, проживающих в сельских районах, к начальному образованию, национальное правозащитное учреждение может контролировать действия государства в этом направлении в течение следующего отчетного периода.

Национальному правозащитному учреждению следует также использовать концепцию минимального основного содержания экономических, социальных и культурных прав в качестве еще одной основы или контрольного ориентира для целей мониторинга и оценки степени выполнения обязательств. В Лимбургских принципах осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах утверждается, что согласно международному праву "государства-участники обязаны, независимо от уровня экономического развития, обеспечить всем людям уважение минимума жизненно необходимых прав"⁹⁸.

Кроме того, в своем Замечании общего порядка № 3 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам утверждает, что государство несет непосредственное обязательство соблюдать по меньшей

⁹⁶ Замечание общего порядка № 1 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о представлении докладов государствами-участниками, пункт 6.

⁹⁷ Clarence Dias, "Towards effective monitoring - elements of a monitoring system", документ, представленный на совещании в рамках Азиатской региональной учебной программы по вопросам работы национальных правозащитных учреждений, проходившем в Антиполо-Сити, Филиппины, в мае 1999 года.

⁹⁸ Принцип 25.

мере минимальные стандарты в связи с правами человека, закрепленными в Пакте. Комитет заявляет,

что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом⁹⁹.

Еще одним примером минимального основного требования является положение Замечание общего порядка № 14, устанавливающее в качестве одного из основных обязательств государств:

принятие на основе имеющихся эпидемиологических данных и осуществление общенациональной государственной стратегии по охране здоровья и плана действий, учитывающих потребности в сфере здравоохранения всего населения; эти стратегии и план действий должны быть разработаны и должны периодически пересматриваться при соблюдении принципа участия населения и принципа транспарентности; они должны предусматривать методы, такие, как право на информацию о показателях и ориентирах в области здравоохранения, на основе которых можно пристально следить за достигнутым прогрессом; в рамках процедуры разработки стратегии и плана действий, а также определения их содержания следует уделять особое внимание всем уязвимым или социально отчужденным группам.

Вопрос об уместности определения минимального основного содержания того или иного права активно дебатруется. Выдвигаются, в частности, аргументы относительно сложности установления повсеместно применимых стандартов, а также тот аргумент, что это приведет к ограничению общей гарантии соблюдения прав лишь теми аспектами, которые легко обеспечить в судебном порядке¹⁰⁰. В любом случае национальному правозащитному учреждению все же следует добиваться того, чтобы содержание экономических, социальных и культурных прав и связанные с ним национальные контрольные ориентиры определялись и устанавливались в соответствии со всем комплексом обязательств, включая обязательство применять для этой цели средства "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". Так, например, ожидается, что даже та страна, которая без труда выполняет минимальные требования, касающиеся базового уровня

⁹⁹ Замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о природе обязательств государств-участников, пункт 10.

¹⁰⁰ "Defining the content of economic, social and cultural rights" (Module 8), *Circle of Rights - Economic, Social and Cultural Activism: A Training Resource*, International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development, 2000, pp. 151-157.

образования, и обеспечивает бесплатное среднее образование для подавляющего большинства детей школьного возраста, тем не менее будет "принимать меры", направленные на "постепенное введение бесплатного [высшего] образования", согласно статье 13.2 с) Пакта.

В связи с этим важно определить, приняло ли государство планы действий и конкретные контрольные и целевые показатели, и если да, то каково их содержание, а также выяснить, улучшило ли государство свои показатели по сравнению с первыми контрольными ориентирами и достигло ли оно поставленных им целей¹⁰¹.

Вместе с тем независимо от того, установило ли государство контрольные и целевые ориентиры, национальное правозащитное учреждение должно сыграть свою роль в определении и оценке того, какими должны быть эти национальные показатели. Помощь в установлении надлежащих национальных контрольных и целевых ориентиров в отношении экономических, социальных и культурных прав могут оказать другие международные источники, такие, как Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала¹⁰² и ее Индекс развития человека, а также конкретные доклады о развитии людских ресурсов в национальном масштабе. Международные стандарты также создают основу для проведения периодической оценки национальных контрольных и целевых ориентиров.

Сбор данных

Данные для показателей, контрольных ориентиров и целевых задач могут поступать из различных источников. Во многих правительственных публикациях содержатся важные количественные данные. В ежегодных докладах о государственном бюджете содержится информация обо всем комплексе и доле государственных расходов в областях, имеющих непосредственное отношение к экономическим, социальным и культурным правам, например в таких, как образование и здравоохранение, а также в других сферах, например в области военных расходов. В программах и ежегодных докладах отдельных ведомств, например органов, занимающихся вопросами образования, здравоохранения, жилищного строительства, труда и культуры, могут содержаться подробные дезагрегированные данные о расходах, по которым можно судить о том, сколько именно государственных средств затрачивается на данные области. Важные данные для целей мониторинга и оценки могут давать такие государственные инструменты планирования, как общенациональный план действий в области прав человека и национальные доклады, представляемые договорным органам.

¹⁰¹ Взято из работы Maria Socorro I. Diokno, "Monitoring the progressive realization of housing rights, в *Focus Asia-Pacific*, Newsletter of the Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS Osaka), No. 16, June 1999.

¹⁰² Ежегодные доклады имеются на вебсайте ПРООН (<http://www.undp.org/hdro>).

СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

6. **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах - Руководящие принципы в отношении представления докладов**¹⁰³

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам разработал руководящие принципы в отношении представления докладов для оказания помощи государствам - участникам Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах при подготовке представляемых ими материалов и выполнении своих обязательств по представлению докладов в соответствии с Пактом. В отношении каждого права сформулированы схожие руководящие принципы, которые можно кратко обобщить следующим образом:

Состояние дел

- Представить подробную информацию о степени реализации данного права. Указать любые группы, которые не пользуются этим правом вообще или пользуются им в значительно меньшей степени по сравнению с большинством населения. В частности, каково в этой связи положение женщин? Привести случаи неосуществления права.
- Указать источники имеющейся информации по данному вопросу, включая статистические данные, обследования и другие механизмы мониторинга. В частности, представить информацию о показателях, касающихся данного права (например, показатель средней ожидаемой продолжительности жизни, согласно определению, данному Всемирной организацией здравоохранения), и провести данные в разбивке по полу, городским/сельским районам, социально-экономическим или этническим группам и географическим областям.

Принимаемые меры

- Сообщить о всех мерах, принимаемых правительством в максимальных пределах имеющихся ресурсов в целях обеспечения данного права или устранения препятствий на пути его осуществления, особенно для групп населения, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении. Включить информацию о мерах финансового характера и указать, какой процент валового национального продукта (ВНП) и национального и/или регионального (региональных) бюджета (бюджетов) затрачивается на реализацию данного права. Как это соотносится с положением, существовавшим 10 лет назад? Каковы причины любых изменений?

¹⁰³ Ниже приводится резюме документа Комитета по экономическим, социальным и культурным правам "Пересмотренные общие руководящие принципы в отношении формы и содержания докладов, представляемых государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах" (E/C.12/1991/1).

- Указать любые правовые положения, обеспечивающие осуществление данного права. Включить ссылки на любое законодательство, запрещающее любые формы дискриминации.
- Каковы последствия этих мер или положений для осуществления данного права, особенно применительно к группам, находящимся в уязвимом положении? Привести примеры успешных решений, указать проблемы и недостатки таких мер или положений.
- Какие цели и контрольные ориентиры с указанием сроков установлены правительством для измерения прогресса, достигнутого в направлении реализации данного права?

Трудности

- Какие трудности/недостатки встречаются при осуществлении данного права?
- Указать любые правовые ограничения для осуществления этого права.
- Указать любые изменения за отчетный период в судебных решениях, национальных законах, политике, правилах и практике, затрагивающие данное право, в частности для групп, находящихся в неблагоприятном положении, а также оценить их воздействие. Включить информацию об отмене любых законодательных актов или о реформе существующих законов, препятствующих осуществлению данного права.
- Каковы последствия этих трудностей, положений или изменений для прав групп, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении?
- Какие цели и контрольные ориентиры с указанием соответствующих сроков установлены правительством и какие меры были приняты для исправления такого положения?

Участие

- Каким образом группы, находящиеся в уязвимом положении, получают информацию о своих правах?
- Какие меры были приняты в целях обеспечения максимального участия общин в планировании, организации и проведении работы в отношении того или иного права, а также в контроле за его обеспечением?
- Указать, какую возможную роль международная помощь играет в деле полного осуществления данного права.

Данные переписей при их наличии могут служить особенно надежным источником количественных показателей, таких, как доля работающего населения или уровень образования, для определения и оценки состояния дел в области экономических, социальных и культурных прав. Перепись населения может проводиться и планироваться таким образом, чтобы обеспечить

возможность дезагрегирования данных, например их разбивки по маргинализированным группам, таким, как женщины и этнические меньшинства, или же по географическим регионам и городским и сельским районам.

Все это предполагает в первую очередь наличие благоприятных политических условий, в которых государство проводит сбор данных, готовит доклады и публикует их. В противном случае национальному правозащитному учреждению необходимо будет призвать государство отчитываться перед обществом и заниматься мониторингом и подготовкой докладов по правам человека. В любом случае меры в области мониторинга должны осуществляться на основе информации, получаемой из самых различных источников.

Помимо государства, ценными источниками как количественных, так и качественных данных в отношении экономических, социальных и культурных прав могут служить организации гражданского общества, включая неправительственные организации, а также научные учреждения. Объективные и сопоставимые данные за определенные периоды времени можно получать из таких международных источников, как Доклад о развитии человеческого потенциала и Статистический ежегодник ПРООН или же доклад ЮНЕСКО о положении в области образования в мире.

Национальному правозащитному учреждению не следует упускать из виду, что оно само может потенциально служить источником данных для определения положения дел в области экономических, социальных и культурных прав. Оно может собирать и отслеживать данные на основании получаемых им запросов и жалоб, а также расследуемых им случаев. Эти данные могут быть дезагрегированы следующим образом:

- количество дел и их "средний возраст";
- отношение количества новых дел к числу закрытых дел;
- характер предполагаемых нарушений прав;
- статус заявителей с точки зрения принадлежности к маргинализированным группам;
- сфера обязанностей ответчиков как представителей государственного или частного сектора;
- разрешение дел и целесообразность обжалования.

В случаях отсутствия информации о конкретных экономических, социальных и культурных правах или уделения им недостаточного внимания национальное учреждение может принять решение о проведении или организации обследования и сбора новых данных.

Анализ информации

Основным требованием, предъявляемым к национальному правозащитному учреждению и другим организациям, осуществляющим мониторинг прав человека, является надлежащий анализ информации и последующее ее использование в целях совершенствования системы защиты и поощрения прав. В процессе анализа следует провести сопоставление количественных и качественных данных о полученных показателях с установленными контрольными и целевыми ориентирами в целях определения того, соблюдает ли государство свои обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав.

Анализ должен касаться круга ведения проекта по проведению мониторинга. Следует определить подлежащие мониторингу аспекты Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в конечном итоге рассмотреть следующие вопросы:

- Выполняет ли государство свои обязательства уважать, защищать и осуществлять экономические, социальные и культурные права?
- Соблюдает ли государство минимальные основные требования в отношении каждого права?
- Происходит ли "постепенное осуществление" экономических, социальных и культурных прав с течением времени?
- Соблюдает ли государство свои непосредственные обязательства по "принятию мер", а также по недопущению дискриминации? Если нет, то в каком отношении? Интересы каких групп ущемляются?
- Попустительствует ли государство действиям негосударственных субъектов, нарушающих экономические, социальные и культурные права, или же принимает меры по защите населения?
- Может ли государство для оправдания несоблюдения какого-либо из своих обязательств ссылаться на коллидирующие права, политические приоритеты и/или на ограниченность ресурсов?

Анализ должен подробно показывать, каким образом государство выполняет или не выполняет свои обязательства и интересы каких групп ущемляются.

Поскольку обязательство осуществлять экономические, социальные и культурные права заключается в принятии мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", одним из средств определения того, соблюдает ли государство свои обязательства, является анализ государственного бюджета и структуры государственных поступлений и расходов. Это может включать анализ расходов, доходов и макроэкономической политики. Национальное правозащитное учреждение может играть важную роль в проведении анализа бюджета в рамках своих функций по мониторингу экономических, социальных

и культурных прав¹⁰⁴. Для этого ему понадобится экспертная помощь либо со стороны квалифицированного персонала, либо со стороны внешних консультантов. Приступая к этой задаче, национальное учреждение может изучить опыт ряда стран, где проводилась аналогичная работа официальными и неправительственными организациями. Оно может использовать также другие новаторские подходы к разработке и анализу бюджета. Некоторые группы в Южной Африке предложили разрабатывать "бюджет для обеспечения социально-экономических прав", с тем чтобы установить, в какой мере эти права реализуются посредством бюджетной политики. Другие предложили включить в анализ бюджета гендерный аспект. В бразильском городе Порту-Алегри 25% городского бюджета выделяется на нужды общинных политических групп с учетом мнения граждан относительно удовлетворения местных потребностей¹⁰⁵.

В любой программе мониторинга качество анализа данных будет зависеть от различной информации, получаемой из многих источников. Особое значение будет иметь рассмотрение количественных показателей в совокупности с качественными.

Возьмем в качестве примера право на здоровье. Количественные данные, свидетельствующие об увеличении уровня смертности от инфекционных заболеваний для 80% населения страны за десятилетний период, могут указывать на несоблюдение государством своего обязательства по достижению конкретных результатов и постепенному осуществлению права на здоровье в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Снижение уровня вакцинации за тот же период может служить еще одним количественным показателем, свидетельствующим на сей

¹⁰⁴ О роли гражданского общества в проведении анализа бюджета см. *Budget Analysis and Policy Priority: DISHA's Experience* (Ahmedabad, DISHA, 1995).

¹⁰⁵ Пакт содержит также обязательство осуществлять положения Пакта "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях". В этой связи в Лимбургских принципах указывается следующее: "29. В рамках международного сотрудничества и помощи в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56) и Пактом, в качестве приоритетного вопроса рассматривается осуществление всех как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав человека и основных свобод; 30. Международное сотрудничество и помощь должны быть направлены на установление такого социального и международного порядка, при котором права и свободы, изложенные в Пакте, могут быть реализованы в полной мере (см. также статью 28 Всеобщей декларации прав человека); 31. Несмотря на различия своих политических, экономических и социальных систем, государства сотрудничают между собой с целью поощрения международного социального, экономического и культурного прогресса, в частности экономического роста развивающихся стран, без какой-либо дискриминации на основе указанных различий; 32. Государства-участники принимают меры с использованием международных механизмов с целью предоставления помощи и сотрудничества в осуществлении прав, признанных в Пакте; 33. Международное сотрудничество и помощь основываются на суверенном равенстве государств и направлены на осуществление прав, предусмотренных в Пакте; 34. В процессе международного сотрудничества и оказания помощи в соответствии с пунктом 1 статьи 2 учитывается роль международных организаций и вклад неправительственных организаций".

раз о невыполнении государством своего обязательства по принятию мер для осуществления этого права. Количественные же данные, демонстрирующие, что уровень вакцинации отвечает национальным и международным стандартам применительно лишь к городскому населению данного государства, станут показателем, убедительно свидетельствующим о наличии дискриминации в отношении малоимущего населения сельских районов и непосредственном нарушении Пакта.

Еще одним источником важных количественных данных может служить структура государственных расходов как за определенный период времени, так по различным областям деятельности правительства. По бюджетным ассигнованиям можно судить о государственных ценностях, приоритетах, мерах и намерениях. В случае права на здоровье эти ассигнования могут объяснять факторы, обуславливающие изменения показателей смертности и уровня вакцинации. Если структура расходов показывает, что на цели вакцинации как в городских, так и в сельских районах реально выделялись достаточные средства и что общий объем финансирования сектора здравоохранения неуклонно растет, на основании одних лишь количественных данных нельзя делать сколь-либо уверенных выводов.

Исследование качественных аспектов деятельности патронажных служб и здравоохранения в различных географических районах, включая типичные городские и сельские районы, будет дополнять анализ количественных данных. В представленных ответах может указываться, что главными факторами, препятствующими доступу к таким услугам, являются нехватка поликлиник на местах, отсутствие доступного общественного транспорта и недостаточное просвещение населения по вопросу о важности вакцинации. По результатам количественного анализа можно судить о других полезных количественных и качественных показателях для проверки и принятия последующих мер, например таких, как национальная стратегия в области здравоохранения или другая политика в отношении доступа к больницам, просвещения в вопросах охраны здоровья и в области общественного транспорта. Анализ всех этих данных в совокупности позволяет делать некоторые обоснованные выводы в отношении состояния права на здоровье и адекватности деятельности государства по выполнению своих обязательств в отношении этого права.

Усилия в области мониторинга должны быть также направлены на получение информации, дополняющей внешние показатели и обеспечивающей более глубокое понимание вопросов, касающихся экономических, социальных и культурных прав. Полезным источником информации о наличии пробелов в области защиты прав человека являются жалобы. Национальному правозащитному учреждению следует анализировать данные проводимых им расследований и информацию, содержащуюся в жалобах, получаемых этим учреждением, а также государственными ведомствами, судебными органами и даже организациями гражданского общества. Анализ индивидуальных жалоб может выявить наличие систематической дискриминации в области доступа к услугам здравоохранения маргинализированных групп. Он позволяет также судить об эффективности организаций, на которые возложена задача или обязанность по защите и поощрению экономических, социальных и культурных прав. Анализ жалоб может, в частности, давать следующую информацию:

- типы предполагаемых нарушений экономических, социальных и культурных прав, например прошлые, существующие или ожидаемые нарушения;
- виды маргинализированных групп, интересы которых ущемляются, или по крайней мере группы, которые утверждают о нарушениях прав и имеют доступ к национальному правозащитному учреждению или другим механизмам подачи и рассмотрения жалоб;
- стремление, способность, своевременность и успех работы той или иной организации в области экономических, социальных и культурных прав.

Подготовка выводов и рекомендаций

Для обеспечения максимальной эффективности мониторинга национальному правозащитному учреждению следует выйти за рамки анализа и заняться выработкой собственных выводов и рекомендаций. Оно должно высказать свои мнения в отношении того, что необходимо сделать для ликвидации любого разрыва между нынешним состоянием экономических, социальных и культурных прав и установленными национальными целевыми показателями. Рекомендации могут касаться средств защиты как отдельных лиц, так и более широких общественных интересов в целях ликвидации существующих нарушений и постепенного осуществления прав.

Индивидуальные средства правовой защиты можно считать адекватными, если они обеспечивают восстановление, насколько это возможно, положения жертв до нарушения их прав, а также способствуют предотвращению таких нарушений в будущем. Они могут включать предоставление возмещения за конкретный ущерб, например компенсации за утраченную собственность или средства к существованию, или же за генеральный вред, например компенсации за причиненные муки и страдания. Средства защиты общественных интересов считаются адекватными, если они направлены на предотвращение нарушений прав в будущем. Они могут предусматривать внесение изменений в законы, политику и программы, а также осуществление инициатив по просвещению общественности. Маастрихские руководящие принципы и пересмотренный проект Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв нарушений международных норм в области прав человека и гуманитарного права¹⁰⁶, служат руководством для национальных правозащитных учреждений при разработке рекомендаций, касающихся средств правовой защиты.

¹⁰⁶ E/CN.4/2000/62, приложение.

Представление докладов

Главная цель мониторинга заключается в улучшении результатов будущей деятельности по защите и поощрению прав человека. Оптимальным способом достижения этой цели является обнародование результатов мониторинга в тщательно подготовленном подробном докладе. Доклады должны содержать точную информацию и отражать объективный характер проведенного обследования и анализа. При их составлении следует избегать жаргонных выражений, словесной риторики или преувеличений¹⁰⁷. Доклады должны быть информативными в части, касающейся достигнутых в прошлом результатов, и директивными в отношении будущих стратегий.

В докладах следует указывать сферу охвата соответствующего проекта, излагать природу и содержание прав, о которых идет речь, давать характеристику показателей, описывать методологии сбора данных и источники используемой информации, кратко указывать контрольные ориентиры, приводить обоснование поставленных целей, а также проводить беспристрастный сбалансированный анализ данных и излагать рекомендации.

Следует проверять источники информации, используемой при составлении докладов, на предмет их реальности и надежности. Должно быть в общих чертах сообщено о любой неучтенной информации или данных. В докладе следует отразить позицию правительства и представленные им ответы на поднятые в докладах вопросы, а также сообщить об усилиях, предпринятых для получения таких ответов. Высказанные утверждения следует поместить отдельно от изложенных национальным правозащитным учреждением выводов, а анализ фактов следует отделить от любых рекомендаций, которые может пожелать высказать национальное учреждение.

На первоначальном этапе планирования мероприятий по мониторингу и установления круга ведения следует рассмотреть вопрос о способах подготовки, использования и распространения докладов. Национальное правозащитное учреждение может принять решение о том, чтобы по своей структуре его доклады соответствовали общей схеме, установленной другими механизмами подготовки и представления докладов, например руководящим принципам Комитета по экономическим, социальным и культурным правам относительно представления периодических докладов государствами в соответствии с Пактом.

Доклады о результатах мониторинга могут и должны использоваться для поддержания других функций национального правозащитного учреждения, таких, как проведение расследований и рассмотрение дел, а также информационно-пропагандистская работа в области экономических, социальных и культурных прав. Они должны также представлять интерес для деятельности неправительственных организаций.

¹⁰⁷ D.J. Ravindran, Manuel Guzman and Babes Ignacio, eds., *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations* (Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development (Forum Asia), 1994), p. 60.

Одним из первоначальных этапов процесса планирования проекта в области мониторинга должна стать разработка коммуникационной стратегии для распространения доклада. Правильно выбранная коммуникационная стратегия может усилить воздействие доклада о результатах мониторинга благодаря привлечению к нему внимания со стороны общественности и политических кругов через средства массовой информации, конференции, семинары, публичные выступления и другие мероприятия, включая публикацию этих докладов в привязке к соответствующим годовщинам. Коммуникационная стратегия должна также предусматривать представление докладов в альтернативном формате. В полном виде доклад может быть недоступен для многих заинтересованных людей. Публикация доклада в адаптированном варианте, в упрощенном аудио- и видеоформате может способствовать расширению осведомленности о содержащихся в нем выводах и рекомендациях и обеспечить поддержку их осуществления.

С. Информационно-просветительская деятельность в области экономических, социальных и культурных прав

Для чего необходима информационно-просветительская деятельность в области экономических, социальных и культурных прав?

Информационно-просветительская деятельность в области прав человека включает повышение осведомленности и распространение знаний о правах человека, с тем чтобы люди могли лучше пользоваться своими правами¹⁰⁸. Защита прав человека зависит от того, насколько хорошо люди осведомлены о своих правах и о механизмах, которые имеются для обеспечения соблюдения этих прав¹⁰⁹. Она зависит также от того, в какой степени люди знают и признают свои обязательства по отстаиванию этих прав. Распространение информации о правах человека способствует предотвращению нарушений, недопущению безнаказанности, способствует развитию культуры прав человека и в конечном счете расширяет возможности отдельных лиц и групп¹¹⁰.

Практически все без исключения мандаты национальных правозащитных учреждений наделяют их важной функцией по распространению знаний о правах человека. Поскольку все права человека являются взаимозависимыми и неделимыми, информирование о правах человека должно включать и распространение информации об экономических, социальных и культурных правах. Вместе с тем информационно-пропагандистская работа в сфере экономических, социальных и культурных прав должна дополнять, а не заменять собой проведение расследований случаев нарушения этих прав и их мониторинга.

Распространение информации о правах человека входит в число целей и функций национальных правозащитных учреждений, которые заключаются в следующем:

- информировать и просвещать общественность о правах человека;
- поощрять развитие ценностей и установок, которые способствуют уважению прав человека;

¹⁰⁸ Организация Объединенных Наций, *Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека...* пункт 141.

¹⁰⁹ Там же.

¹¹⁰ См. "Enhancing economic, social and cultural rights through domestic legal systems" (Module 22), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Development, 2000).

- поощрять действия, направленные на защиту прав человека от нарушений¹¹¹.

Мероприятия и действия в целях распространения информации об экономических, социальных и культурных правах должны быть многообразными и могут включать в себя следующее:

- поддержку и поощрение политических установок национального правозащитного учреждения;
- консультирование (по запросу или иным образом) государства и иных организаций и оказание им помощи;
- реагирование на внешние запросы относительно комментариев по поводу инициатив, консультаций, документов и докладов;
- участие в работе совещаний, конференций, семинаров и консультативных встреч;
- подготовку печатных и электронных публикаций;
- распространение информации;
- выпуск докладов и пресс-релизов о сфере деятельности национального правозащитного учреждения, включая результаты исследований или мониторинга;
- проведение публичных кампаний, например радио- или телепередач информационно-пропагандистского содержания;
- подготовку и/или проведение программ или семинаров для целей профессиональной подготовки и обучения.

Просветительские и другие информационно-пропагандистские мероприятия могут способствовать повышению уровня осведомленности и понимания экономических, социальных и культурных прав и расширению участия людей в их реализации, давая им возможность осознать свое собственное положение в более широком контексте прав человека. Информационно-пропагандистская деятельность может побуждать отдельных лиц или группы определять цели, планировать и осуществлять конкретные меры, включая меры по дальнейшему распространению информации и пропаганде в целях улучшения положения в области экономических, социальных, культурных и других прав. Рассмотрение экономических и социальных условий в правозащитной плоскости также будет способствовать принятию более широкого правозащитного подхода к развитию в целом.

¹¹¹ Организация Объединенных Наций, *Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека...* пункт 140.

Информационно-пропагандистская деятельность также дает национальному правозащитному учреждению возможность рассказать о своем мандате, включающем не только работу по поощрению прав человека, но и функции в области расследования и мониторинга. В части, касающейся распространения информации, мандат национального правозащитного учреждения свидетельствует также о каталитической роли этого учреждения как органа, способствующего установлению контактов с государственными субъектами и объединению государства и гражданского общества. Участие в эффективной деятельности по распространению информации о правах человека должно также помогать национальному учреждению повышать свою ответственность и доверие со стороны общественности.

Принципы

Распространение информации об экономических, социальных и культурных правах должно являться одним из элементов всех видов деятельности национального правозащитного учреждения и должно касаться всего спектра прав человека.

Гендерный аспект должен стать неотъемлемой частью деятельности по планированию и осуществлению мер, направленных на поощрение прав человека. Эта работа должна обеспечивать признание и учет различного воздействия экономических, социальных и культурных прав на женщин и на мужчин, а также существующих различий в их положении в плане реализации этих прав.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

11. Распространение информации о взаимозависимости и неделимости прав

Взаимозависимость и неделимость всех прав человека являются важными концепциями, которые следует пропагандировать среди самой различной аудитории. Так, например, на общенациональном уровне пропагандистская деятельность может быть направлена на оказание государству содействия в выполнении его обязательств по защите как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав путем расширения доступа и улучшения координации между государственными организациями, программами и службами. На местном уровне такая деятельность может быть направлена на содействие пониманию и осуществлению членами общин прав и обязательств, например, в связи с вопросом о влиянии природоохранной практики на сельское хозяйство и доступ к продовольствию и средствам к существованию.

Важное значение имеет и учет нужд сельского населения. Группы меньшинств зачастую проживают в отдаленных сельских районах, где условия их жизни несопоставимы с условиями жизни в городах. В отдаленных районах, вдали от пристального внимания правозащитников и средств массовой информации, нарушения прав происходят гораздо чаще. Люди,

живущие в этих районах, должны знать свои права, чтобы иметь возможность осуществлять их.

Информационная деятельность в сфере прав человека является более эффективной и более значимой в тех случаях, когда она ориентирована на конкретные последствия и ситуации, возникающие в реальной жизни, а не на чисто абстрактные концепции или правовые тексты. Меры в этой области во многих случаях могут быть направлены лишь на распространение информации о стандартах в области прав человека, являясь самоцелью. Однако это означает, что при этом не учитываются лежащие в основе структурные факторы, являющиеся корнем проблем в области прав человека, а оценка эффективности самих информационно-просветительских мероприятий не проводится.

Процесс разработки и осуществления мер по распространению информации об экономических, социальных и культурных правах и участия в этой работе сам должен являться отражением прав человека, предполагая широкое участие, развитие диалога и уважение достоинства всех, кто причастен к этому процессу сторон. Информационно-пропагандистская деятельность в сфере прав человека является максимально эффективной, когда она проводится на основе широкого участия, носит прогрессивный, творческий и гибкий характер, учитывая и удовлетворяя потребности самых различных групп¹¹². По своему содержанию и форме осуществления она должна быть своевременной и актуальной, с тем чтобы учитывать интересы целевой аудитории и обеспечивать максимальное воздействие. Она должна оказывать влияние на аудиторию, побуждая ее к конкретной деятельности и мобилизуя ее на конкретные действия и перемены как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Она должна побуждать аудиторию к передаче накопленных знаний и навыков другим лицам и проведению комплексной и постоянной работы в сфере реализации экономических, социальных и культурных прав. При возможности она должна также вестись на основе конкретных программ и являться частью более широкого плана.

При разработке пропагандистских мероприятий национальное правозащитное учреждение может использовать существующие ресурсы, опыт и такие инициативы, как Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций. За счет создания сети профессиональных связей с другими национальными правозащитными учреждениями, гражданским обществом и международными организациями национальное учреждение может обмениваться информацией об имеющихся ресурсах, потенциальных партнерах и примерах успешной деятельности и обеспечивать к ним доступ. А поскольку многие неправительственные и общинные организации имеют многолетний опыт деятельности по планированию и проведению просветительской работы в сфере прав человека, они могут помочь национальному правозащитному учреждению установить контакт с проблемными общинами.

¹¹² См. "Education for empowerment: some reflections" (Module 20), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*.

Уникальная роль национальных правозащитных учреждений по установлению и укреплению отношений сотрудничества с правительствами, неправительственными организациями и гражданским обществом дает им прекрасную возможность руководить процессом планирования, осуществления и оценки мероприятий информационно-пропагандистского характера. Руководство этим процессом может быть упрощено за счет использования многодисциплинарной группы по проектам или программам, в состав которой должны входить сотрудники и представители различных департаментов и функциональных структур национального учреждения, а также внешние партнеры, консультанты и представители целевых групп, имеющие опыт работы в сфере содержания данной проблематики, составления учебных планов, в области подготовки публикаций, обеспечения связи, поддержки или материально-технического обеспечения. В качестве партнеров по развитию информационно-просветительской деятельности национальным правозащитным учреждениям следует привлекать гражданское общество, и в особенности неправительственные организации.

Группе по проектам или программам необходимо будет с самого начала провести оценку людских, технических и финансовых ресурсов, требуемых для работы. Среди членов группы следует распределить обязанности по разработке и реализации планов и программ, а также установить соответствующие сроки. Тщательного планирования также требуют меры в области материально-технического обеспечения в период планирования, во время и после проведения мероприятий, например резервирование помещений и технического оборудования для проведения встреч. Деятельность национального правозащитного учреждения в области распространения информации об экономических, социальных и культурных правах будет более успешной, если предпринимаемые им инициативы будут тщательно прорабатываться и являться частью стратегического плана или программы.

Программа информационно-просветительской работы

Как и в случае мониторинга, деятельность по распространению информации об экономических, социальных и культурных правах будет наиболее эффективной в случае существования четко проработанной программы или плана, в которых должна быть определена цель или логическое обоснование деятельности по пропаганде экономических, социальных и культурных прав на основе мандата национального правозащитного учреждения. В них должны быть изложены методологии, ресурсы, обязанности, сроки и процедуры разработки, проведения и оценки просветительских мероприятий.

В рамках такой программы национальное правозащитное учреждение должно:

1. определить круг участников, вопросы и потребности;
2. установить цели и задачи;
3. определить содержание и сформулировать программы;
4. подготовить необходимые материалы;
5. провести просветительские мероприятия;
6. провести оценку результатов и спланировать последующую деятельность.

Все эти меры не имеют строгой хронологической последовательности и осуществляются в совокупности. Дело в том, что планирование и осуществление деятельности в рамках одной части процесса будет оказывать влияние на другие его составляющие, приводя к изменению прежних представлений. Так, например, попытки воплотить какую-либо цель в конкретные меры могут привести к изменению или полностью пересмотру первоначальной задачи. Возможно также, что лишь в ходе проведения и оценки того или иного мероприятия обнаружится, что задача была изначально сформулирована с ошибками и его эффективность является минимальной.

Гибкость при разработке мероприятий и их осуществлении поможет национальному правозащитному учреждению воспользоваться опытом других и удовлетворить потребности всех участников. Уроки, полученные в ходе планирования, осуществления и оценки информационно-просветительских мер, могут быть использованы на последующих этапах данного процесса, способствуя применению динамичного и прогрессивного подхода к нынешним и будущим инициативам.

Определение круга участников, проблем и потребностей

Участники, контингент лиц или группы, на которых может быть ориентирована информационно-просветительская деятельность в области экономических, социальных и культурных прав, а также характер и уровень их заинтересованности и участия могут существенно различаться. Стратегии такой деятельности, рассчитанные, например, на средний класс, будут существенно отличаться от тех, которые требуются для бедных слоев населения или для подготовки государственных должностных лиц.

Целевые аудитории могут быть весьма различными и могут включать:

- уязвимые и маргинализованные группы, например общины коренных народов, женщины и дети;
- местные, региональные и общенациональные органы государства, включая представителей исполнительной власти, работников министерств, отраслевых агентств, законодательных и судебных органов;
- группы специалистов, например юристы и врачи;
- работников формальной и неформальной системы образования, а также других государственных учреждений и служб, таких, как больницы;
- представителей частного бизнеса, включая национальные и многонациональные корпорации;
- сотрудников неправительственных организаций (местных, общенациональных и международных), включая:

- агентства социального развития;
 - правозащитные организации;
 - группы социальных действий;
 - отраслевые организации;
 - правовые группы;
 - группы, действующие в области искусства и культуры;
- работников других организаций и групп гражданского общества;
 - общественность.

Существуют и другие частные лица и группы, которые не могут быть отнесены к целевой аудитории, но роль и потребности которых также могут быть учтены при планировании мероприятий по распространению информации об экономических, социальных и культурных правах. Прежде всего национальное правозащитное учреждение может рассмотреть вопрос о роли и потребностях ее собственных представителей и сотрудников, а также персонала потенциальных партнеров по программе. Национальное учреждение должно также привлекать других участников, располагающих определенным опытом, включая преподавателей, посредников, консультантов, экспертов и других внешних партнеров, которые могут оказать полезное содействие в деле разработки, осуществления и финансирования информационно-пропагандистской деятельности.

Для различных целевых аудиторий требуются и различные подходы. При разработке программы необходимо определить и учесть имеющиеся знания, интересы, профессиональные особенности и потребности целевой аудитории для каждого информационно-просветительского мероприятия. Необходимо также учесть возможные различия в понимании и представлениях общественности, государственных должностных лиц и даже сотрудников судебных органов об особом характере экономических, социальных и культурных прав и обязательстве государства по их уважению, защите и осуществлению.

При разработке информационно-пропагандистских мероприятий национальному правозащитному учреждению не следует считать, что оно имеет полное представление о потребностях каждой целевой аудитории. Оно должно быть открыто для независимой оценки потребностей. Обзор последних общенациональных и местных происшествий и случаев, равно как и анализ поддающихся количественному определению показателей состояния дел в области осуществления прав человека и их нарушений, поможет определить и выявить основные целевые группы, проблемы и потребности в области пропаганды экономических, социальных и культурных прав. Национальное учреждение может также использовать информацию, полученную в ходе мониторинга или проведения расследований. Оно может организовать встречи с представителями целевых групп в целях непосредственного обсуждения их потребностей. Так, например, для успешного проведения просветительских мероприятий при рассмотрении проблемы потребностей женщин важнейшее значение будет иметь учет гендерных аспектов. Кроме того, предварительная рассылка заданий или вопросников выбранным представителям целевых групп,

а также проведение обследований общей аудитории может дать полезную информацию для установления целей и задач, а также для определения содержания и выбора методологии.

После определения проблем и вопросов, а также особенностей и потребностей тех субъектов, на кого могут быть ориентированы просветительские мероприятия, национальное правозащитное учреждение может перейти к установлению целей и задач в сфере распространения информации об экономических, социальных и культурных правах.

Установление целей и задач

При разработке просветительских мероприятий, будь то в форме всеобъемлющей стратегии или в порядке разового мероприятия, национальному правозащитному учреждению надлежит в первую очередь определить четкие цели и задачи.

Установление целей и формулирование задач помогают уточнить, на достижение чего направлена та или иная инициатива. В общем плане цели являются, как правило, широкими и охватывают все мероприятие, в то время как задачи носят более конкретный характер, представляя собой поддающиеся контролю и измерению показатели. Цели и задачи должны быть четко сформулированы, а информация о них предана гласности, с тем чтобы люди могли знать о планах и ожидаемых результатах национального правозащитного учреждения или других специалистов в области подготовки кадров и координаторов. Они должны быть реалистичными, актуальными и поддерживаться целевой группой населения, логически вытекать одна из другой, способствовать практическим действиям с учетом программных ориентиров и касаться тех проблем, которые, как считает национальное правозащитное учреждение, люди должны знать, понимать и ощущать¹¹³.

Национальное правозащитное учреждение может разработать и принять всеобъемлющую стратегию распространения информации об экономических, социальных и культурных правах. В рамках расширенной стратегии цели и задачи могут предусматривать наращивание потенциала, распространение информации среди широкой общественности или же консультирование представителей государственных органов или оказание им помощи. Данная стратегия может быть ориентирована на целый ряд целевых аудиторий и предусматривать различные средства информационной работы, а также включать группу программных компонентов, каждый из которых имеет свои цели и задачи. Эти цели и задачи могут быть разделены на краткосрочные или долгосрочные потребности или же распределены по принципу географического охвата на общенациональные, региональные или местные.

¹¹³ См. *Training for Human Rights Trainers*, Canadian Human Rights Foundation training programme handbook., Kiev, November 1996.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

12. Установление целей и формулирование задач

Одной из возможных целей инициативы в области экономических, социальных и культурных прав является укрепление способности государственных учреждений поощрять и защищать экономические, социальные и культурные права его граждан с помощью законодательного механизма. Три конкретные задачи, направленные на достижение этой цели, могут состоять в следующем:

- рассмотрение роли различных групп, участвующих в деятельности по защите и поощрению экономических, социальных и культурных прав;
- рассмотрение обязательств государства по соблюдению, защите, поощрению и осуществлению экономических, социальных и культурных прав;
- разработка практических стратегий государственных учреждений, используемых при поощрении и защите экономических, социальных и культурных прав.

Состоит ли цель в том, чтобы изменить ценности и подходы целевой аудитории или же лишь в недопущении поведения, нарушающего права человека, или же и в том и в другом? Эти цели кардинально отличаются друг от друга. Так, например, можно убедить то или иное государственное учреждение принять новую политику, учитывающую права человека, однако пользы от этого будет мало, если такая политика не будет осуществляться на практике. Информационно-пропагандистская кампания, посвященная ценностям и подходам в области прав человека, может не повлиять на политику транснациональной корпорации, однако поведение этой корпорации может измениться в случае, если она будет опасаться судебного преследования или потери прибыли. Одна целевая аудитория может нуждаться в улучшении понимания своих прав и путей их осуществления, а другой может потребоваться углубление осознания своих обязанностей по отстаиванию этих прав.

В своих планах и инициативах национальное правозащитное учреждение может уделять основное внимание конкретным экономическим, социальным и культурным правам, например праву на жилище, или какому-либо конкретному обязательству, например обязательству, касающемуся "постепенного осуществления". Информационно-пропагандистские инициативы могут быть также ориентированы на определенные проблемы или трудности, препятствующие реализации этих прав, такие, как отсутствие соответствующих приоритетов в политике, законодательства, обеспечивающего осуществление прав, административных норм, правоприменительных механизмов или имеющихся ресурсов.

В период осуществления и на последующем этапе цели и намерения программ должны также предусматривать возможности создания сетей взаимодействия и сотрудничества с целевыми группами и другими партнерами,

в рамках которых национальные правозащитные учреждения будут действовать в качестве катализаторов.

По мере разработки целей и задач должны формироваться общие тематические направления для реализации инициатив или планов. К числу пяти таких тематических направлений деятельности в области экономических, социальных и культурных прав, которые подробнее рассматриваются ниже, относятся следующие:

- содействие признанию правительством экономических, социальных и культурных прав и соответствующих обязательств;
- содействие признанию судебными органами возможности отстаивания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке;
- содействие расширению осведомленности об экономических, социальных и культурных правах, улучшению их понимания и повышению их актуальности посредством просвещения общественности;
- содействие соблюдению экономических, социальных и культурных прав негосударственными субъектами;
- подготовка небольших групп по вопросам экономических, социальных и культурных прав.

Определение содержания программ и их формулирование

Характер и содержание информационно-просветительской программы в области прав человека должны определяться на основе выбранной целевой аудитории и ее потребностей, целей и задач обучения, а также имеющегося времени и ресурсов. При этом необходимо учитывать уроки прошлой деятельности. Следует детализировать содержание программы, осуществляемой в рамках практических мероприятий или действий, наряду со смежными вопросами, темами, основными идеями и другой информацией.

Национальному правозащитному учреждению потребуется решить, какой вид деятельности будет наиболее эффективным для реализации содержания программы. Мероприятия и действия по распространению информации об экономических, социальных и культурных правах могут существенно различаться в зависимости от целевой аудитории. Если задачей является оказание влияния на правительство и законодательные органы, учреждение может пропагандировать определенные политические установки, оказывать помощь или предоставлять консультации по собственной инициативе, отвечать на письменные запросы о представлении комментариев и участвовать в работе совещаний или семинаров. Если же задача заключается в оказании влияния и подготовке отдельных лиц, будь то сотрудники правительственных органов, неправительственных организаций или же члены общинных групп, оно может осуществлять учебные и просветительские программы или же использовать текущие мероприятия, такие, как программы

повышения квалификации, усовершенствования или профессиональной подготовки персонала, ежегодные конференции или регулярные плановые совещания. В тех случаях, когда задача заключается в проведении работы среди широкой общественности, а также ее информировании в оказании на нее влияния, национальное учреждение может проводить просветительские кампании среди общественности, кампании и мероприятия в средствах массовой информации, а также заниматься распространением информации¹¹⁴.

Национальное правозащитное учреждение может придерживаться какого-либо одного подхода к распространению информации об экономических, социальных и культурных правах, например, в форме учебных рабочих совещаний для государственных должностных лиц или информационно-пропагандистских кампаний в средствах массовой информации. Это, несомненно, позволяет установить конкретную сферу деятельности национального учреждения, четко сориентировать программу и стимулировать создание экспертного потенциала учреждения. Вместе с тем более оптимальным вариантом является принятие широкого и долгосрочного стратегического плана, включающего многочисленные программные компоненты и виды деятельности. Такой подход позволяет учитывать разнообразные интересы и потребности государства, различных групп, влияющих на осуществление экономических, социальных и культурных прав, а также широкий круг обязанностей национального правозащитного учреждения, действующего в качестве официальной организации по правам человека. Он позволяет национальному учреждению со временем охватить различные целевые группы. Он также дает ему возможность максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы за счет комбинированного применения различных методологий и видов деятельности.

Вместе с тем независимо от масштабов эффективные информационно-просветительские инициативы требуют обоснованных методологий обучения, должны, насколько это возможно, быть максимально конкретными и ориентированными на конкретных участников или целевые аудитории, а также предусматривать оценку и проведение последующих мероприятий.

Кампании, организуемые через средства массовой информации, обеспечивают оптимальную возможность для проведения работы среди большого числа людей. По одной лишь этой причине они являются весьма привлекательными для национального правозащитного учреждения, стремящегося масштабно, быстро и действительно довести до сознания масс ту или иную идею. Вместе с тем такие кампании сопряжены с определенными сложностями. Их проведение требует конкретных знаний, которыми персонал национального правозащитного учреждения может не располагать. Они будут весьма дорогостоящими, если только информационные агентства безвозмездно не выделят на такие кампании эфирное время и место. Они позволяют распространять лишь простые идеи, рассчитанные на самую широкую аудиторию. Они не подходят для изменения бытующих подходов и формирования ценностей. Их трудно оценивать и контролировать с точки

¹¹⁴ Jefferson R. Plantilla, "Promoting economic, social and cultural rights", paper presented to the National Human Rights Institutions at Work: Regional Workshop on Economic, Social and Cultural Rights, 5-10 November 2000, Manila, Philippines.

зрения принятия последующих мер. Поскольку средства массовой информации могут влиять на людей через подсознание и опосредованно, информационная кампания в средствах массовой информации должна быть очень тщательно спланирована таким образом, чтобы довести до людей именно те идеи, которые она должна пропагандировать. Национальное учреждение не может избежать использования средств массовой информации для широкого распространения идей и мнений; средства массовой информации дают такие возможности для распространения информации, которые выходят за пределы возможностей любых других имеющихся в его распоряжении механизмов. Вместе с тем средства массовой информации следует использовать умело и стратегически выверено.

Многие национальные правозащитные учреждения организуют групповые учебные курсы или рабочие совещания по проблематике прав человека. Хотя такие учебные курсы и совещания ориентированы на сравнительно небольшое число людей, они могут являться полезными элементами более широкой информационно-просветительской стратегии. Они могут дать опыт интенсивного обучения основным представителям тех или иных организаций, общин или групп населения. В связи с тем, что число лиц, имеющих возможность участвовать в таких мероприятиях, невелико, национальным правозащитным учреждениям следует особо тщательно подходить к обеспечению того, чтобы обучаемые ими лица являлись ключевыми фигурами, способными либо кардинальным образом изменить характер осуществления экономических, социальных и культурных прав, либо самим просвещать других лиц в вопросах экономических, социальных и культурных прав и обязанностей. Вопрос о подготовке небольших групп рассматривается ниже в данном разделе руководства, которое само может служить источником информации для такой учебной деятельности.

Подготовка информационно-просветительских материалов

Информационно-просветительская деятельность требует и надлежащих информационных материалов. Разумеется, характер этих материалов будет зависеть от характера программы.

Материалы, предназначенные для широкой и разнородной аудитории, должны быть составлены надлежащим образом с учетом языковых, культурных и этнических различий. Просветительские материалы для широкой общественности должны иметься в самых различных форматах, в том числе в печатном виде, в виде электронных текстовых файлов, вебсайтов, в форме информации для рассылки по электронной почте и, возможно, аудиокассет и видеофильмов с субтитрами. Это обеспечит понимание адресатами тех идей, которые содержатся в данных материалах. Это также предоставит доступ к более широкой аудитории, включая инвалидов, которым могут требоваться альтернативные форматы для восприятия информации. Для работы с малограмотными лицами могут также потребоваться некоторые материалы в адаптированном формате. Необходимо тщательно согласовывать терминологию и содержание различных материалов с одинаковыми информационными целями.

Материалы для рабочих совещаний в составе небольших групп могут быть более узко ориентированными, поскольку будут заранее известны особенности и потребности соответствующей аудитории. Руководства для участников и дополнительные руководства для преподавателей могут быть неоценимыми инструментами, особенно в тех случаях, когда рабочие совещания являются всеобъемлющими по своему охвату и сравнительно продолжительными. Эти руководства, которые можно корректировать для будущих учебных занятий, могут также быть полезными для продолжения обучения после завершения программы. Они должны включать четко установленные цели, методологии и ожидаемые результаты и указывать, какие принципы использовались для их составления и кто участвовал в их подготовке. По своей структуре руководства могут быть построены по модульному принципу и содержать подробное расписание занятий и мероприятий с указанием ораторов, целей и характера рабочего совещания, справочную информацию, таблицы и диаграммы. К числу других учебных пособий могут относиться вопросники, схемы, резюме конкретных дел, информационные таблицы, видеоматериалы и КД-ПЗУ, а также ресурсы Интернета. По характеру изложения материала и своему формату руководства и другие материалы должны быть удобными для пользователя.

В том случае, когда информационно-просветительская деятельность в области экономических, социальных и культурных прав осуществляется в форме консультирования государства или других организаций и оказания им помощи, национальным правозащитным учреждениям стоит заняться подготовкой вспомогательных материалов в форме консультативных писем, информационных записок, резюме дискуссий, состоявшихся в ходе совещаний, или же в форме выступлений, а также более объемных программных и/или справочных документов.

Проведение информационно-просветительских мероприятий

При проведении информационно-просветительской деятельности, или мероприятий, следует учитывать многие факторы, которые будут зависеть от характера данного вида деятельности, или мероприятия, будь то широкие программы просвещения населения, консультирование или оказание помощи государству или другим организациям, участие в совещаниях или консультациях или же проведение учебных и просветительских семинаров или курсов по вопросам, касающимся экономических, социальных и культурных прав.

В каждом случае ключевое значение для обеспечения эффективности такой деятельности или мероприятий имеет их надлежащая организация. Они должны быть хорошо спланированы, поскольку проблемы в области материально-технического обеспечения могут осложнять достижение поставленных целей. В целом, чем масштабнее программа, тем более сложными будут организационные задачи. Организация программы просвещения населения может включать не только подготовку требуемых материалов, но и обеспечение надлежащих ресурсов для проведения кампании, резервирование места и эфирного времени в средствах массовой информации, разработку и проведение параллельных мероприятий, информирование соответствующих государственных учреждений и правозащитных

неправительственных организаций о данной кампании и оказание им помощи в подготовке к удовлетворению любых возросших в результате ее проведения требований, организацию получения сотрудниками и другим персоналом запросников после проведения кампании и подготовку ответов на них, обеспечение готовности к росту числа жалоб вследствие расширения осведомленности и знаний о соответствующих проблемах в результате проведения кампании и т.д.

Проведение даже небольших рабочих совещаний может быть сопряжено с серьезными организационными задачами. Задачи в области материально-технического обеспечения включают определение сроков, выбор надлежащего места проведения совещания, установление непосредственных связей с приглашенными, ведущими или экспертами, организацию поездки и размещения участников, регистрацию на месте, распределение материалов, вывешивание табличек и пояснительных указателей, подготовку помещений и оборудования, документирование работы совещания и постоянные проверки всех аспектов подготовительного процесса.

В ходе осуществления программы или мероприятия возникнут другие проблемы в зависимости от их характера. Здесь национальное правозащитное учреждение также может воспользоваться знаниями и опытом многих организаций, организовавших и проводивших аналогичные программы¹¹⁵.

Проведение оценки и последующей деятельности

Все информационно-просветительские мероприятия должны оцениваться на предмет установления того, были ли достигнуты их цели и задачи. Оценка имеет важное значение не только для определения эффективности проведенного мероприятия, но и для планирования национальным учреждением своей будущей работы и программ. В плане мероприятия должны быть четко зафиксированы критерии его успешного проведения и возможности определения степени успеха. В нем должны быть установлены основные оценочные показатели, применяемые после завершения мероприятия.

При проведении оценки следует учитывать мнения целевой аудитории. Если мероприятие представляет собой широкую кампанию по просвещению населения, эти мнения могут выясняться посредством обследования выборки широкой целевой аудитории. В случае небольшого рабочего совещания или группового мероприятия можно предложить всем участникам представить свои мнения путем организации неформальной дискуссии или заполнения вопросника или же с помощью обоих этих методов. Следует также запросить мнение лиц, участвовавших в проведении данной программы или мероприятия. К числу возможных вопросов относятся следующие:

¹¹⁵ Например, что касается программ групповой подготовки, см. Julius E. Eittington, *The Winning Trainer: Winning Ways to Involve People in Learning*, 3rd edition, (Houston Texas, Gulf Publishing Company, 1996); а также *Training for Human Rights Trainers* (note 113).

- Была ли понятна цель или задача мероприятия?
- Была ли также понятна представленная информация?
- Достигнута ли цель мероприятия?
- Отвечало ли данное мероприятие потребностям целевой аудитории?
- Соответствовал ли выбранный подход (т.е. методы, вид и характер деятельности) содержанию, контексту и потребностям целевой группы?

В ходе оценки следует также учесть эффективность процесса планирования и материально-технического обеспечения мероприятия, а также возможности участников работы по подготовке и изложению материалов.

Содействие признанию государством обязательств, касающихся экономических, социальных и культурных прав

Национальные правозащитные учреждения должны принимать согласованные меры по содействию признанию правительством обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав. Многие государственные должностные лица, включая министров и других политических руководителей, зачастую слабо разбираются в вопросах экономических, социальных и культурных прав или не проявляют готовности к их надлежащему обеспечению. В силу своего уникального статуса и мандата национальное правозащитное учреждение располагает всеми возможностями для привлечения внимания государства к вопросам прав человека.

Большинство национальных правозащитных учреждений уполномочены консультировать государство по вопросам прав человека и помогать различным правительственным органам в деле поощрения и защиты прав человека посредством законодательства, нормативных положений, политики, программ и административной практики. На национальное правозащитное учреждение может быть возложена обязанность обращать внимание правительства на нарушения прав человека и выработать конкретные предложения, касающиеся инициатив по прекращению нарушений. Оно может иметь возможность представлять свои мнения в отношении предлагаемого или действующего законодательства непосредственно законодательной власти, инициировать разработку новых законов или оказывать содействие в этой работе, а также участвовать в судебных разбирательствах, затрагивающих вопросы прав человека. Многие национальные правозащитные учреждения играют все более важную роль в обеспечении надзора за осуществлением на национальном уровне международных стандартов в отношении прав человека и в оказании правительствам помощи в выполнении их обязательств по представлению докладов в соответствии с международными договорами¹¹⁶.

¹¹⁶ В пункте 76 Лимбургских принципов и в пункте 5 Замечания общего порядка № 1 подчеркивается, что представление докладов должно содействовать общественному контролю за деятельностью государства и способствовать приобщению неправительственных организаций и организаций гражданского общества к разработке, проведению и рассмотрению хода выполнения соответствующих мер.

Национальное правозащитное учреждение может также содействовать обеспечению того, чтобы политика и программы государства разрабатывались с учетом или "через призму" прав женщин и других маргинализированных групп.

Другая стратегия национального правозащитного учреждения в сфере поощрения прав человека может заключаться в усилении и укреплении экономических, социальных и культурных правозащитных компонентов существующих правительственных программ или учреждений, например учреждений, занимающихся вопросами развития сельских и городских районов или окружающей среды и природных ресурсов или же тех, деятельность которых сосредоточена на проблемах социально неблагополучных групп, таких, как женщины, дети и коренное население.

Обзор и анализ национального бюджета также являются важными и эффективными средствами мониторинга и содействия соблюдению экономических, социальных и культурных прав. Аналогичным образом оказание государству помощи и его консультирование по вопросам разработки национальных планов действий может содействовать обеспечению согласованной и скоординированной институциональной основы для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Планы действий могут способствовать уточнению и более четкому определению характера обязательств государства, а также разработке стандартов и контрольных ориентиров для установления того, в какой мере эти обязательства соблюдаются. Они могут служить эффективными средствами для повышения ответственности правительств в связи с проводимой ими деятельностью по выполнению своих обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав¹¹⁷.

Еще одним отправным моментом для национального правозащитного учреждения может служить содействие ратификации и применению на национальном уровне уже ратифицированных государством международных договоров по правам человека, таких, как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Большинство государств ратифицировали большую часть договоров о правах человека, однако в области их применения в целом наблюдается определенное отставание. Факт того, что международные нормы не включены во внутреннее законодательство, должен постоянно находиться в центре внимания правозащитного учреждения. В самом Пакте содержится требование о необходимости принятия мер для выполнения обязательств государства по достижению осуществления экономических, социальных и культурных прав "всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер" (статья 2.1).

¹¹⁷ См. "Development of policies, plans and legislation" (Module 21), Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

13. Деятельность Национальной правозащитной комиссии Индии в связи с правом на здоровье¹¹⁸

Признавая, что сохраняющиеся проблемы, связанные с распространением анемии среди матерей, младенческой и материнской смертностью и уровнем заболеваемости идут вразрез с любыми понятиями о развитии людских ресурсов, Национальная комиссия по правам человека Индии, в сотрудничестве с ЮНИСЕФ и Департаментом по вопросам улучшения положения женщин и детей, решила провести в этой связи двухдневное общенациональное рабочее совещание по проблемам прав человека и здоровья, уделив особое внимание распространению анемии среди матерей.

В работе этого совещания, которое проходило в апреле 2000 года, приняли участие видные ученые, политические деятели, гражданские служащие, специалисты в области права и работники социальной сферы, а также государственный министр информации и радиовещания, министр здравоохранения и благополучия семьи и министр по улучшению положения женщин и детей.

В своем вступительном заявлении при открытии совещания Председатель Национальной комиссии по правам человека отметил, что для разработки надлежащей политики в области здравоохранения и ее скорейшего осуществления в целях улучшения состояния здоровья нации необходимы позитивные рекомендации. Объясняя причины участия Комиссии в деятельности по предупреждению анемии среди матерей, Председатель сказал, что здоровье является одним из важнейших прав человека. Право на жизнь, гарантированное статьей 21 Конституции Индии, следует рассматривать как право на жизнь в условиях обеспечения достоинства личности. Поэтому каждый аспект человеческого достоинства является в равной мере священным и неприкосновенным и каждый из них представляет собой право человека.

Цитируя слова Амартии Сена о "трех несвободах", затрагивающих индийское общество, Председатель отметил настоятельную необходимость уделения повышенного внимания формированию более совершенного общества. Выразив сожаление по поводу существующих недостатков в этой области, он заявил о том, что все слои общества должны участвовать в поисках решения этой проблемы. Роль Комиссии в этой области заключается в объединении всех политических и директивных органов, а также практических работников. Право на адекватное здоровье закреплено в Конституции, и его обеспечение является обязанностью каждого гражданина. Председатель призвал средства массовой информации способствовать расширению осведомленности о данной проблеме. Он подчеркнул, что безопасное материнство и здоровое детство позволят обеспечить лучшее будущее для страны.

¹¹⁸ Текст взят из документа Национальной правозащитной комиссии Индии, *Newsletter*, May 2000 (имеется на вебсайте www.nhrc.nic.in).

Помощь и консультативная деятельность национального правозащитного учреждения явится более эффективной в том случае, если процесс формулирования государственной политики будет открытым, транспарентным и основанным на широком участии. В этой связи национальное учреждение может рассмотреть возможность использования существующих механизмов, таких, как постоянные парламентские комитеты, публичные слушания или другие консультативные форумы, в качестве инструментов консультирования государства и оказания ему помощи в вопросах экономических, социальных и культурных прав. В дополнение к этому национальное правозащитное учреждение может представлять свои замечания для содействия соблюдению государством своих обязательств по представлению докладов в соответствии с Пактом. Такие замечания, в которых должна тщательно анализироваться государственная политика и практическая деятельность, могут представляться также непосредственно Комитету по экономическим, социальным и культурным правам. Национальное правозащитное учреждение может стимулировать открытый и основанный на широком участии процесс разработки политики и представления докладов в тех случаях, когда такой процесс в стране отсутствует.

В целях использования своего консультативного потенциала и эффективного проведения других видов информационно-просветительской деятельности национальным правозащитным учреждениям, возможно, потребуется создать собственный потенциал и приобрести или развить определенные навыки, в том числе в таких областях, как анализ законодательства, проведение переговоров, написание докладов и устные выступления.

Стратегии информационно-просветительской деятельности, ориентированные на государство, не ограничиваются консультированием и оказанием помощи. Национальное правозащитное учреждение может также использовать образование и подготовку кадров или же деятельность по распространению информации для того, чтобы побудить правительство и его должностных лиц к проведению работы по соблюдению экономических, социальных и культурных прав. Руководители правительства, представители законодательных органов и должностные лица должны обладать соответствующими знаниями в отношении экономических, социальных и культурных прав, с тем чтобы включать правозащитные аспекты в деятельность по планированию, разработке и осуществлению, а также устанавливать показатели достигнутого прогресса и оценивать полученные результаты. Обучение и подготовка государственных должностных лиц может также быть направлена на оказание государству содействия в выполнении его международных обязательств. Выбор стратегий будет зависеть от национальных условий, основных проблем в области прав человека и ресурсов, имеющихся в распоряжении национального правозащитного учреждения. Использование комплекса различных стратегий и видов деятельности позволит обеспечивать более полное признание государством экономических, социальных и культурных прав и их соблюдение.

В замечаниях общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам содержатся общие принципы или руководящие указания для национальных правозащитных учреждений в отношении содержания информационно-просветительских инициатив, осуществляемых для государства в области экономических, социальных и культурных прав. Так, например, в Замечании общего порядка № 3 вновь подчеркивается важность и целесообразность принятия государством шагов по соблюдению экономических, социальных и культурных прав с помощью законодательных и иных мер и дается толкование обязательств государства согласно Пакту, включающих "минимальные основные" обязательства. Замечание общего порядка № 9 касается обязательства государства обеспечить надлежащее признание Пакта во внутригосударственном праве, наличие средств возмещения и правовой защиты, а также подотчетность государства. Ряд других Замечаний общего порядка также касается национального правозащитного учреждения, если его информационная деятельность ориентирована на конкретные права, такие, как право на здоровье или образование, или же на конкретные маргинализованные группы, такие, как престарелые или инвалиды.

В своей информационно-просветительской деятельности национальное правозащитное учреждение должно ориентироваться на государство, однако оно может проводить эту работу совместно с другими учреждениями и группами, занимающимися вопросами поощрения и защиты прав человека, включая судебные органы, неправительственные организации и группы гражданского общества, частный сектор, затрагиваемые маргинализованные группы населения, а также широкую общественность. Национальному учреждению следует искать пути стимулирования и обеспечения участия других сторон совместно с государством в работе в области экономических, социальных и культурных прав, в частности в разработке, осуществлении и мониторинге социальной политики и законодательства¹¹⁹. В дополнение к этому более широкие информационно-просветительские стратегии, такие, как кампании по расширению осведомленности и мобилизации общественности, проводимые через средства массовой информации, могут использоваться для обеспечения того, чтобы как можно более широкий круг организаций и частных лиц воздействовал на государство в связи с этими вопросами.

Содействие признанию судебными органами возможности отстаивания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке

Права могут обеспечиваться в судебном порядке, когда на них можно ссылаться в судах и когда суды могут выносить по ним решения. Традиционно суды в различных странах мира неохотно принимают к рассмотрению дела, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, оставляя эти вопросы на усмотрение директивных органов и политиков, являющихся, по их мнению, надлежащими инстанциями для принятия решений по данным вопросам. Однако экономические, социальные и культурные права, равно как и гражданские и политические права в настоящее время в целом

¹¹⁹ См. "Development of policies, plans and legislation" (Module 21), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*.

рассматриваются как подлежащие отстаиванию в судебном порядке¹²⁰. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что защита экономических, социальных и культурных прав может обеспечиваться в судебном порядке. В Замечании общего порядка № 9 Комитет указывает: "при определении оптимального способа придания юридической силы признаваемым Пактом правам в системе внутреннего права актуальное значение имеет необходимость обеспечения возможности защиты прав в судебном порядке"¹²¹.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

14. Содействие включению экономических, социальных и культурных прав в учебные программы

Комиссия по правам человека Северной Ирландии установила эффективные рабочие взаимоотношения с департаментом образования Северной Ирландии. Она вносит вклад в разработку относящихся к правам человека элементов школьной учебной программы, направляя в этой связи свои замечания по представляемым проектам предложений. Помимо этого Комиссия вступила в партнерские отношения с департаментом образования и пятью советами по вопросам образования и библиотек в Северной Ирландии в целях содействия преподаванию в средних школах вопросов, касающихся предлагаемого Билля о правах. Эта работа дополняет широкий процесс консультаций, проведенных с детьми и молодежью за пределами сектора формального образования по предложениям, касающимся Билля о правах.

Департамент совместно с Комиссией также издал рекомендации для директоров школ по вопросам, касающимся Закона о правах человека 1998 года, в соответствии с которым положения Европейской конвенции о правах человека были включены в политику и практику в области образования. В частности, согласно статье 2 Протокола 1 к Европейской конвенции Комиссия включила вопросы образования в качестве приоритетных в свой Стратегический план на 2003-2006 годы, и данные вопросы до настоящего времени фигурируют в качестве основных элементов ее деятельности. Комиссия содействовала организации поездки, а впоследствии официальной миссии в Северную Ирландию Специального докладчика Комиссии по правам человека (Организация Объединенных Наций) по вопросу о праве на образование г-жи Катарины Томашевски.

Вследствие своего уникального статуса в качестве официального, но независимого учреждения национальное учреждение по правам человека располагает прекрасными возможностями для содействия признанию

¹²⁰ "Strategies for enforcing economic, social and cultural rights through domestic legal systems" (Module 22), *Circle of Rights: Economic Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*, p. 421.

¹²¹ Замечание общего порядка № 9 по вопросу о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 7.

судебными органами и юристами возможности обеспечения защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке. Меры информационно-просветительского характера, такие, как рабочие совещания, должны быть направлены на привлечение внимания государственных должностных лиц, судебных органов и юристов к возможности отстаивания экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке. Они могут также быть ориентированы на рассмотрение вопроса о том, каким образом юридическая система, которая предлагает широкий круг вариантов правоприменения и средств правовой защиты, может учитывать аспекты экономических, социальных и культурных прав в посреднической деятельности, в процессе урегулирования споров альтернативными методами, использовании метаправовой практики, а также вынесении судебных решений.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА НА ПРАКТИКЕ

15. Возможность обеспечения защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке

Возможность обеспечения защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке уже давно признается во многих странах. В различных странах, таких, как Аргентина, Канада, Филиппины, Финляндия, Франция, Южная Африка и многие другие, суды выносят решения по делам, касающимся экономических, социальных и культурных прав. Во многих случаях на Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах непосредственно ссылались как истцы в ходе выступлений по делу, так и суды при вынесении окончательных решений. В дополнение к мерам на национальном уровне формируется свод региональной судебной практики по экономическим, социальным и культурным правам на основе решений региональных правозащитных органов, таких, как Европейский комитет по социальным правам.

Национальному правозащитному учреждению следует разрабатывать и реализовывать на практике принципы, согласно которым суды могут непосредственно принимать решения по вопросам экономических, социальных и культурных прав. К числу возможных стратегий относятся следующее:

- уделение приоритетного внимания существующим законам, касающимся прав человека, соблюдение которых не обеспечивается;
- использование информации о состоянии экономических, социальных и культурных прав в качестве основы для возбуждения дел в суде;
- определение обязательств государства в отношении экономических, социальных и культурных прав на основе гражданских и политических прав, в особенности права на жизнь;

- установление обязательств в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав на основе принципа недискриминации согласно статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах;
- установление обязательств в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав на основе принципа неделимости прав;
- использование концепции недопущения регресса в области осуществления экономических, социальных и культурных прав;
- использование судебной защиты и гарантий надлежащей правовой процедуры для защиты экономических, социальных и культурных прав, например, путем судебного пересмотра административных решений и применения равных процессуальных гарантий;
- использование международных стандартов и судебной практики других стран для толкования неясных положений национальных конституционных гарантий и законов;
- принятие национальным правозащитным учреждением мер по содействию проведению дел прецедентного характера или по непосредственному участию в рассмотрении в суде дел по вопросам, касающимся прав человека;
- содействие обмену судьями и другими специалистами, имеющими опыт работы в области экономических, социальных и культурных прав.

Национальное правозащитное учреждение может также вносить важный вклад в укрепление возможностей обеспечения защиты в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав, инициируя рассмотрение в суде дел по вопросам, касающимся экономических, социальных и культурных прав, выступая в ходе слушаний или же выполняя функции консультанта суда при рассмотрении таких дел. Круг обязанностей многих национальных правозащитных учреждений включает участие в судебном рассмотрении важных дел, связанных с вопросами прав человека. Эта функция может иметь большое значение для содействия более широкому признанию и обеспечению защиты судами экономических, социальных и культурных прав.

Содействие расширению осведомленности о правах и их актуализации посредством просвещения общественности

Не все случаи нарушений прав человека можно отнести на счет несовершенства законодательства, несправедливой административной практики или вопиющих нарушений со стороны государства. Нарушения экономических, социальных и культурных прав являются также результатом действий частных организаций и отдельных лиц, они могут происходить на

производстве, в общинах и в семье, зачастую ускользая от внимания широкой общественности. В связи с этим следует добиваться того, чтобы все члены общества в полной мере понимали свои права и обязанности в соответствии с международным и внутригосударственным правом. Их внимание следует обращать на собственные возможности как в плане нарушения, так и в плане защиты прав человека. Их следует информировать об обязанностях, которые они имеют перед другими¹²².

Национальное правозащитное учреждение может играть существенную роль в выявлении и освещении проблем в области экономических, социальных и культурных прав во всех секторах общества. Оно может привлекать непосредственное внимание к необходимости просвещения общественности или принятия других инициатив, направленных на формирование социальной культуры прав человека, которая исключает подобного рода нарушения или, по крайней мере, не игнорирует их и при которой уважение внутреннего достоинства и ценностей каждого человека имеет главенствующее значение¹²³. Просвещение в вопросах прав человека "может и должно быть процессом расширения возможностей, который позволяет лицам, находящимся в ущемленном положении в экономическом, социальном, политическом и культурном плане, требовать для себя статуса полноправных членов общины"¹²⁴.

В деятельности по просвещению общественности в вопросах прав человека должны участвовать те, интересы которых ущемляются. Эта работа должна способствовать выявлению и использованию общиной всех имеющихся у нее возможностей для творческой и конструктивной работы. Она должна помогать отдельным лицам и общинам определять собственные потребности и проблемы и осознавать связь между проблемами, с которыми они сталкиваются, и более широкими факторами, такими, как государственная социально-экономическая политика и распределение бюджетных средств. Просвещение общественности может также помогать затрагиваемым людям и общинам, разрабатывать стратегии по обеспечению экономических, социальных и культурных прав путем установления соответствующих целей, планирования и проведения мероприятий¹²⁵.

¹²² Взято из публикации Организации Объединенных Наций *Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека...*, пункт 141.

¹²³ Организация Объединенных Наций, *Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека...*, пункт 203.

¹²⁴ См. "Education for empowerment: some reflections" (Module 20), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*, p. 397.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 402.

Национальному правозащитному учреждению следует учитывать многообразие своей аудитории и использовать различные методы для информирования широкой общественности об экономических, социальных и культурных правах. Для больших и малых групп полезными являются инициативы в области обучения и подготовки, в ходе которых используется творческий подход на основе активного участия аудитории и применяются такие методы, как изложение реальных и гипотетических историй или же моделирование ситуаций¹²⁶. Выявление и применение местных понятий о справедливости и правах поможет отдельным лицам и общинам соотносить свое нынешнее и прошлое положение с современными универсальными стандартами в отношении прав человека и общенациональным контекстом¹²⁷.

В более широком плане просветительская деятельность может быть ориентирована на широкую общественность за счет использования возможностей телевидения, радио, рекламы, фото-/художественных выставок, а также других художественных мероприятий, таких, как кукольные или театральные представления. Национальное правозащитное учреждение может также поддерживать неправительственные организации и другие группы гражданского общества и сотрудничать с ними в целях включения вопросов прав человека в программы повышения активности общин. Содействие включению вопросов, касающихся экономических, социальных и культурных прав, в школьную программу представляет собой важнейший и эффективный подход к проведению информационной работы с широкими слоями общества через посредство детей и молодежи. Это дает немедленный эффект и оказывает долгосрочное воздействие на развитие традиций уважения прав человека.

Содействие соблюдению экономических, социальных и культурных прав негосударственными субъектами

Национальное правозащитное учреждение должно также содействовать соблюдению экономических, социальных и культурных прав негосударственными субъектами. Негосударственные субъекты, к числу которых относятся владельцы малых предприятий и бизнесмены, национальные и транснациональные корпорации, а также международные финансовые учреждения, оказывают большое влияние на осуществление экономических, социальных и культурных прав. В плане реализации этих прав некоторые негосударственные субъекты играют даже более важную роль чем национальные правительства. Национальное правозащитное учреждение не может не уделять внимания их деятельности.

Первым и наиболее непосредственным способом содействия соблюдению экономических, социальных и культурных прав негосударственными субъектами является принятие и осуществление национальных законов в целях недопущения нарушений этих прав такими

¹²⁶ Ibid., p. 403.

¹²⁷ Jefferson R. Plantilla, "Promoting economic, social and cultural rights" (note 113).

субъектами. Проведение работы по расследованию случаев нарушений экономических, социальных и культурных прав и мониторингу их соблюдения позволяет национальному правозащитному учреждению выявлять те области общественной жизни, которые требуют принятия новых или изменения действующих законов, политики и программ. В деятельности национального учреждения по консультированию государства его информационно-просветительская роль включает предоставление консультаций и по этим вопросам.

Разработка эффективных механизмов регулирования деятельности транснациональных корпораций по-прежнему остается сложной задачей. По своим финансовым ресурсам и возможностям многие транснациональные корпорации превосходят многие государства. Их влияние столь огромно, что во многих случаях им удается избегать ответственности за многие из своих действий, а государства могут не проявлять желания или не иметь возможности регулировать их деятельность с помощью юридически обязывающих мер. Международные учреждения и национальные организации разработали кодексы поведения транснациональных корпораций, а многие отраслевые ассоциации также разработали добровольные кодексы для своих членов. Вместе с тем эти кодексы по-прежнему являются ограниченными, необязательными и не подкрепленными правовой санкцией.

На основе информации, полученной в ходе расследований и мониторинга национальное правозащитное учреждение может предлагать и содействовать принятию правовых норм, способных обеспечить, по крайней мере юридически, такое положение, при котором транснациональные корпорации воздерживались бы от нарушения экономических, социальных и культурных прав¹²⁸. По существу, эффективной защиты экономических, социальных и культурных прав национальному правозащитному учреждению необходимо будет развивать возможности для мониторинга последствий деятельности негосударственных субъектов для полного осуществления этих прав. Информационно-просветительская работа в области прав человека должна также непосредственно затрагивать деятельность транснациональных корпораций и ориентировать правительства на обеспечение надлежащей защиты их граждан от действий негосударственных субъектов.

¹²⁸ В пункте 2 b) статьи 2 Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в резолюции 3281 (XXIX) от 12 декабря 1974 года, четко указывается, что каждое государство должно сотрудничать с другими государствами при осуществлении права каждого государства регулировать и контролировать деятельность транснациональных корпораций в пределах действия своей национальной юрисдикции. Специальный докладчик Подкомиссии по вопросу о борьбе с безнаказанностью лиц, виновных в нарушении прав человека, указал в 1996 году, что "государствам и международному сообществу следует объединить усилия, с тем чтобы воспрепятствовать этой деятельности путем принятия правовых норм, способных решить данную проблему" (E/CN.4/Sub.2/1996/15, пункт 132).

Подготовка небольших групп по вопросам экономических, социальных и культурных прав

Многие национальные правозащитные учреждения в качестве одного из главных направлений своей информационной работы в сфере прав человека избрали проведение учебных семинаров для руководящего звена государственных служащих, военных и сотрудников полиции, представителей неправительственных организаций и гражданского общества. Эти семинары дают возможность информировать участников об экономических, социальных и культурных правах, заставляют их анализировать результаты собственной работы и деятельности их организаций и побуждают их к разработке планов или программ в целях более эффективного выполнения обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав. Они также позволяют участникам информировать других лиц либо посредством обмена опытом и распространения материалов данного семинара, либо путем организации аналогичных мероприятий для других сотрудников, работающих в их организациях или в данной сфере деятельности.

При проведении таких учебных семинаров следует использовать наиболее передовые технологии для получения максимальной отдачи от учебного процесса. Национальное правозащитное учреждение может использовать знания и опыт многих других организаций, разработавших и проводивших подобного рода программы. Некоторые из них выпустили руководства по проведению учебных семинаров по правам человека для небольших групп¹²⁹.

Особенно хорошо зарекомендовала себя методология образования для взрослых, ориентированная на проблемы и интересы участников. В ее основе лежат следующие шесть основных элементов:

1. Обучение начинается с рассмотрения опыта или знаний участников.
2. После обмена опытом участники изучают выявленные тенденции и анализируют заслушанную и обсужденную информацию.
3. С тем чтобы работа не ограничивалась только знаниями и опытом самих участников, дается новая информация и теоретические положения из внешних источников (лекции, выступления приглашенных специалистов и материалы средств массовой информации).
4. Участникам необходимо дать возможность поупражняться в практическом применении полученной информации, закрепить новые навыки и разработать стратегии и планы действий.

¹²⁹ См., например, *Training for Human Rights Trainers*, Canadian Human Rights Foundation training programme handbook, Kiev, November 1996.

5. Затем участники должны будут передавать и применять полученную ими новую информацию в своих организациях и в рамках своей повседневной работы.
6. Частью программы является проведение аналитической работы и оценки, причем не только по окончании мероприятия, но и в течение всего учебного процесса.

Следует учесть необходимость распределения участников по группам с учетом различий в уровне знаний, в убеждениях или представлениях в целях обеспечения более активного участия и улучшения учебного процесса. В том случае, когда мероприятие проводится в рамках какой-либо сессии, важное значение будут иметь также следующие вопросы: что должно предшествовать этой сессии и что должно быть осуществлено после ее окончания; что требуется от координатора и участников; и какие учебные материалы будут необходимы¹³⁰.

Полезным является также выделение определенного времени для обобщений и итогового анализа. Одним из способов выявления изменений в уровне знаний или подходах может служить постановка перед участниками одних и тех же вопросов в начале и в конце каждого отдельного компонента учебного процесса. Проведение обсуждений среди участников и координаторов в конце каждого учебного мероприятия или учебного дня также позволяет получать информацию об эффективности данной учебной программы¹³¹.

После того как будут определены и сформулированы конкретные виды деятельности, следует также определить и изложить проблемы или трудности, связанные с осуществлением. Успешные инициативы должны обеспечивать понимание и учет потребностей целевой аудитории и отвечать ее ожиданиям. Они должны также учитывать оценки ранее проведенных мероприятий и поощрять творческий подход, экспериментирование и новаторство в деле разработки учебной программы.

Для обеспечения эффективного взаимодействия организаторам необходимо учитывать целый ряд важнейших вопросов¹³². Для участников семинара, возможно, потребуется установить базовые правила, касающиеся посещения занятий и пунктуальности, назначить руководителей или докладчиков и обеспечить каждому возможность высказаться. Подготовительные мероприятия, включая официальную вводную часть, дружеские и неформальные беседы или мероприятия, служащие способом "снять напряжение" и "активизировать" участников, могут содействовать повышению готовности слушателей к более серьезным беседам или занятиям.

¹³⁰ Ibid, p. 55.

¹³¹ Ibid, p. 23.

¹³² Julius E. Eittington, *The Winning Trainer: Winning Ways to Involve People in Training*, 3rd edition (Houston, Texas, Gulf Publishing Company, 1996).

На уровень и характер участия могут влиять и такие факторы, как рассадка участников (например, по кругу, прямоугольником или рядами), так и состав группы (подбор участников с различными или аналогичными навыками и знаниями). При проведении занятий в группах координаторам необходимо будет строго придерживаться учебной программы и направлять ход дискуссии. Эксперты могут представлять новую информацию и теоретические выкладки в ходе формальных выступлений, а также во время ответов на вопросы по их специальности.

Некоторые проблемы могут возникать в силу разнородного характера участников группы. Выступающим, координаторам и экспертам, надлежит учитывать и принимать во внимание эти различия, включая разное культурное и этническое происхождение, разницу в уровнях знаний, в стремлениях и требованиях относительно степени детализации, различия в мотивации и степени целеустремленности, а также в стремлении к участию, "коллидирующие" интересы, различия в образе мышления, предпочтения в отношении форм преподавания, разницу в профессиональном опыте и уровнях ответственности и влияния¹³³. Знание способностей всех участников Группы и искреннее уважение их интересов будут благоприятствовать удовлетворению их многообразных потребностей.

Условия или атмосфера проведения информационно-просветительского мероприятия или программы непосредственно воздействуют на уровень обмена информацией, учебный процесс и удовлетворенность полученными результатами. Помещения должны быть достаточно комфортабельными и отвечать характеру мероприятия. Важнейшим фактором для создания соответствующей атмосферы является характер изложения информации выступающим, оратором или координатором; эти лица должны хорошо знать или получить соответствующие указания в отношении того, что от них требуется и ожидается с учетом потребностей и интересов аудитории. Следует обеспечить создание благоприятной атмосферы, в которой участники смогут чувствовать себя раскованно и вести откровенную дискуссию. Следует оптимально использовать время, выделенное для каждого вида деятельности с тем, чтобы охватить все вопросы программы. Выступающие, ораторы или координаторы, должны проявлять активность, обеспечивать возможность участия каждого члена группы, обеспечивать обратную связь в ходе работы и после завершения занятий, быть готовыми ответить на вопросы и учиться наряду с другими¹³⁴. Следует контролировать ход дискуссии, чтобы она не уходила в сторону и чтобы ее участники не только присутствовали на занятиях, но и активно работали.

Повышение активности участников с помощью соответствующих подготовительных мероприятий, дающих им возможность физически двигаться и упражняться в скорости мышления, может способствовать проведению более насыщенных дискуссий. Проведение обсуждений в рамках мелких групп способствует более активному участию и улучшению восприятия. Развитию мышления участников способствуют свободные коллективные обсуждения и

¹³³ *Training for Human Rights Trainers* (note 129), p. 61.

¹³⁴ Там же, стр. 66-67.

интерактивное общение. Проведение тематических исследований и имитационные игры позволяют применять практический подход к проверке усвоения новых знаний и навыков. Возможны занятия и в прежнем традиционном формате, например лекции и обсуждения в группах, однако при этом слушатели должны иметь возможность задавать вопросы и высказывать замечания. По своему содержанию представляемая информация должна быть логически увязана с предыдущими или последующими занятиями с участием аудитории.

Эффективные учебные программы в числе своих целей и задач должны предусматривать проведение последующих мероприятий как для национального правозащитного учреждения, так и для целевых аудиторий в целях закрепления знаний, полученных в ходе семинара. Конкретный план последующих действий даст возможность участникам и организациям сохранить и применять на практике концепции и навыки, приобретенные в ходе занятий. Знания, навыки и полезные сведения должны передаваться также другим сотрудникам и участникам.

Может возникнуть необходимость в поощрении участников к разработке и проведению последующей деятельности, однако они и сами могут представить ценную информацию в отношении возможных способов повышения в краткосрочном и долгосрочном плане результатов их обучения. Для национального правозащитного учреждения последующая деятельность может включать:

- поддержание регулярных контактов с участниками по почте, электронной почте, факсимильной или телефонной связи;
- распространение доклада с оценкой программы среди участников, координаторов и участвовавших экспертов;
- обеспечение механизмов для создания сети связи или содействие организации дальнейших совещаний или учебных программ;
- распространение после окончания семинара вопросника для оценки успешности освоения и применения приобретенных концепций и навыков.

Для целевых групп и отдельных лиц последующая деятельность может включать:

- передачу неформальным образом новых знаний, навыков и полезных сведений коллегам, друзьям и членам семей;
- проведение на официальной основе выступлений или учебных занятий с сотрудниками и представителями соответствующих организаций, группами общин, учениками школ, а также с персоналом других учреждений государственного и частного сектора;

- применение приобретенных знаний, навыков и полезных сведений в рамках существующих механизмов планирования и разработки политики, таких, как совещания персонала и публичные встречи, сессии по проблемам стратегического планирования, консультативная деятельность, научные исследования и работа на директивном уровне;
- применение полученных знаний, навыков и полезных сведений для выполнения других функций, таких, как мониторинг, выяснение фактов, преподавание и воспитание, другие меры поощрения, а также осуществление программ и предоставление услуг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Национальные правозащитные учреждения признают необходимость развития своего потенциала для защиты экономических, социальных и культурных прав. В настоящем руководстве рассматриваются следующие вопросы:

- основные концепции, касающиеся правовой основы экономических, социальных и культурных прав;
- важная роль национальных правозащитных учреждений в деле защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав;
- основы эффективных стратегий для деятельности национальных правозащитных учреждений в области экономических, социальных и культурных прав.

Международное сообщество пришло к единому мнению в отношении основных концепций, касающихся правовой основы экономических, социальных и культурных прав:

- Все права человека - гражданские, культурные, экономические, политические и социальные - являются неделимыми и взаимозависимыми.
- Экономические, социальные и культурные права в полной мере признаются в международном праве прав человека, в том числе в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также - в некоторой степени - во внутренних правовых системах большинства государств.
- В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах государства обязаны обеспечивать полное осуществление экономических, социальных и культурных прав, но они могут добиваться этого постепенно. Вместе с тем каждое государство обязано немедленно "принять меры" к достижению постепенного осуществления прав "в максимальных пределах имеющихся ресурсов" и обеспечивать защиту от дискриминации.
- Государства несут также общие обязательства по уважению, защите и осуществлению экономических, социальных и культурных прав.

- Государства несут минимальные основные обязательства по обеспечению немедленного достижения по крайней мере минимально необходимых уровней реализации каждого экономического, социального и культурного права.
- Все большее международное признание получает возможность обеспечения защиты экономических, социальных и культурных прав в судебном порядке, включая эффективные средства правовой защиты, о чем свидетельствуют многие случаи рассмотрения национальными судами многих государств вопросов, касающихся экономических, социальных и культурных прав.
- Регрессивные меры государств представляют собой нарушения экономических, социальных и культурных прав, в особенности если они принимаются намеренно или умышленно или если после выявления таких случаев не принимаются корректирующие меры.

Важная роль национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав основана на ряде исходных посылок.

- Экономические, социальные и культурные права в той или иной степени нарушаются во всех государствах.
- Каждое государство должно принимать дальнейшие меры в отношении более полного соблюдения и осуществления экономических, социальных и культурных прав.
- В каждом государстве должно быть создано эффективное независимое национальное правозащитное учреждение, которое должно действовать на основе минимальных международных стандартов.
- Для проведения эффективной и реальной работы в области экономических, социальных и культурных прав национальное правозащитное учреждение должно быть независимым, подотчетным и плюралистическим по своему членскому составу; оно должно иметь широкий и четко определенный мандат, обладать надлежащими полномочиями и функциями и располагать достаточными ресурсами и компетентными сотрудниками и персоналом, которые при выполнении своих обязанностей должны стремиться работать в сотрудничестве с организациями и частными лицами, разделяющими их взгляды.
- В соответствии с Замечанием общего порядка № 10 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам национальные правозащитные учреждения "располагают потенциалом, для того чтобы играть решающую роль в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека".

Для того чтобы работа национального правозащитного учреждения в области экономических, социальных и культурных прав была эффективной, требуется стратегический подход.

- Национальное правозащитное учреждение может включать деятельность в области экономических, социальных и культурных прав в свои организационные процедуры и практику посредством стратегического планирования, оценки и других мероприятий, вытекающих из определенных его мандатом функций, таких, как исследования, мониторинг и информационно-просветительская деятельность. Включение принципов профессиональной подготовки в деятельность различных подразделений и виды деятельности организации может способствовать формированию многодисциплинарного подхода к работе в области экономических, социальных и культурных прав.
- Национальное правозащитное учреждение должно иметь всестороннее представление об обязательствах государства в отношении экономических, социальных и культурных прав для содействия определению конкретных прав и обеспечения соблюдения обязательств. Особой задачей для национального правозащитного учреждения будет являться поиск способов привлечения негосударственных субъектов к ответственности за нарушения экономических, социальных и культурных прав. В дополнение к этому национальное учреждение должно будет обладать соответствующей компетенцией и желанием заниматься рассмотрением жалоб на нарушения экономических, социальных и культурных прав в рамках своей юрисдикции и иметь необходимые навыки и ресурсы для проведения связанного с этим мониторинга и информационно-просветительных мероприятий.
- Национальное правозащитное учреждение может рассмотреть возможность содействия разработке или даже разработки собственными силами национальных планов действий в целях полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Эти планы могут предусматривать ратификацию соответствующих договоров, утверждение процедур представления докладов, меры по обеспечению согласования национального законодательства с международными обязательствами, программы просвещения и информационно-пропагандистской деятельности, а также профессиональную подготовку. Национальному правозащитному учреждению следует выявить те группы населения, экономические, социальные и культурные права которых нарушаются или находятся под угрозой, установить контрольные показатели для измерения достигнутого прогресса и целевые показатели в отношении результатов деятельности.
- При мобилизации усилий и ресурсов других лиц национальное правозащитное учреждение может играть роль катализатора в создании благоприятных условий для успешного поощрения, защиты и осуществления экономических, социальных и

культурных прав. Для поддержки экономических, социальных и культурных прав будет необходимо проводить работу по созданию контактной сети и налаживанию сотрудничества между национальным правозащитным учреждением и неправительственными организациями, гражданским обществом и правительственными органами на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

- Национальное правозащитное учреждение может выявить потенциальных партнеров и даже поощрять или координировать создание коалиций между организациями, занимающимися вопросами экономических, социальных и культурных прав. Совместно с ними оно может использовать структуры Организации Объединенных Наций и другие международные механизмы. Оно может генерировать более значительную поддержку со стороны общественности и политических кругов инициатив, направленных на решение проблем в сфере экономических, социальных и культурных прав. К числу потенциальных партнеров могут относиться министерства, наделенные соответствующими функциями, например министерство образования и министерство здравоохранения, такие государственные учреждения, как больницы и советы школ, национальные правовые комиссии, ассоциации адвокатов, организации гражданского общества и общинные организации, неправительственные организации и, находящиеся в особо уязвимом положении группы, включая бедноту, детей, женщин, беженцев и коренные народы.
- Ответственность за защиту и поощрение экономических, социальных и культурных прав несут и другие демократические учреждения, выполняющие важные функции в этой области, в том числе правительство, законодательные и судебные органы, полиция и вооруженные силы, организации гражданского общества, частные корпорации и отдельные лица.
- Национальное правозащитное учреждение может отстаивать необходимость поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав внутри страны и на международном уровне.
 - На национальном уровне национальное правозащитное учреждение может организовывать регулярные учебные программы и информационные кампании, изучать существующие законы и законопроекты и предлагать поправки и новые законы, предоставлять технические консультации, определять национальные и местные контрольные ориентиры и целевые показатели для измерения степени осуществления прав, проводить исследования и опросы, контролировать соблюдение, расследовать конкретные жалобы и представлять доклады государственным органам и гражданскому обществу.

- На международном уровне национальное правозащитное учреждение может поддерживать различные инициативы, касающиеся, например, принятия факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, с тем чтобы дать частным лицам возможность представлять жалобы в отношении нарушений Пакта, а также представления информации или "параллельных докладов" об осуществлении Пакта Комитету по экономическим, социальным и культурным правам.
- Организация профессиональной подготовки в вопросах экономических, социальных и культурных прав и участие в этой деятельности может помочь национальному правозащитному учреждению повысить уровень знаний и развить навыки его членов и представителей, а также внешних групп и отдельных лиц. Так, например, в рамках процесса образования на национальном уровне можно обеспечивать подготовку других преподавателей, поощрять различные организации и учреждения к проведению совместной работы, обеспечивать разработку национальных прогнозов и поощрять включение вопросов, касающихся экономических, социальных и культурных прав, в национальные и местные планы и инициативы как государственных органов, так и неправительственных организаций. Образование на местах может способствовать расширению знаний и навыков сотрудников низовых организаций и маргинализированных групп и отдельных лиц. В то же время проведение на региональном уровне деятельности по профессиональной подготовке между соседними странами по-прежнему имеет важное значение для укрепления партнерских отношений, передачи собственного опыта и изучения опыта других организаций.

Цель настоящего руководства заключается в оказании национальным правозащитным учреждениям помощи и содействия в их работе по расследованию нарушений экономических, социальных и культурных прав, мониторингу выполнения обязательств в отношении этих прав и поощрению этих прав, а также в том, чтобы повысить эффективность их деятельности для обеспечения того, чтобы все люди могли в полной мере пользоваться всеми правами человека, которыми они наделены.

Приложения

Основные международные документы

Приложение 1: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, вступил в силу 3 января 1976 года в соответствии со статьей 27

Преамбула

Участвующие в настоящем Пакте государства,

принимая во внимание, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом Организации Объединенных Наций, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира,

признавая, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства,

признавая, что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами,

принимая во внимание, что по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека,

принимая во внимание, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте,

соглашаются о нижеследующих статьях:

ЧАСТЬ I

Статья 1

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление самоуправляющимися и подопечными территориями, должны в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

ЧАСТЬ II

Статья 2

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

3. Развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами.

Статья 3

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Статья 4

Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что в отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных

прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.

Статья 5

1. Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

2. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в какой-либо стране в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

ЧАСТЬ III

Статья 6

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека.

Статья 7

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

- a) вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся:
 - i) справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд;
 - ii) удовлетворительное существование для них и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;

- b) условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;
- c) одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации;
- d) отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни.

Статья 8

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить:

a) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;

b) право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым;

c) право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;

d) право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны.

2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.

3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

Статья 9

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование.

Статья 10

Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что:

1. Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь - в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Брак должен заключаться по свободному согласию вступающих в брак.
2. Особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов. В течение этого периода работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению.
3. Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни, или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом.

Статья 11

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии.
2. Участвующие в настоящем Пакте государства, признавая основное право каждого человека на свободу от голода, должны принимать необходимые меры индивидуально и в порядке международного сотрудничества, включающие проведение конкретных программ, для того чтобы:
 - а) улучшить методы производства, хранения и распределения продуктов питания путем широкого использования технических и научных знаний, распространения знаний о принципах питания и усовершенствования или реформы аграрных систем таким образом, чтобы достигнуть наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов; и

b) обеспечить справедливое распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями и с учетом проблем стран, как импортирующих, так и экспортирующих пищевые продукты.

Статья 12

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают мероприятия, необходимые для:

a) обеспечения сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка;

b) улучшения всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности;

c) предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними;

d) создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

Статья 13

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Они далее соглашаются в том, что образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что для полного осуществления этого права:

a) начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;

b) среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер, и в частности постепенного введения бесплатного образования;

с) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер, и в частности постепенного введения бесплатного образования;

д) элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться, по возможности, для тех, кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования;

е) должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней, должна быть установлена удовлетворительная система стипендий и должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

4. Никакая часть настоящей статьи не должна толковаться в смысле умаления свободы отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими при неизменном условии соблюдения принципов, изложенных в пункте 1 настоящей статьи, и требования, чтобы образование, даваемое в таких заведениях, отвечало тому минимуму требований, который может быть установлен государством.

Статья 14

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство, которое ко времени своего вступления в число участников не смогло установить на территории своей метрополии или на других территориях, находящихся под его юрисдикцией, обязательного бесплатного начального образования, обязуется в течение двух лет выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь - в течение разумного числа лет, которое должно быть указано в этом плане, - принципа обязательного бесплатного всеобщего образования.

Статья 15

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на:

а) участие в культурной жизни;

б) пользование результатами научного прогресса и их практического применения;

с) пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.

2. Меры, которые должны приниматься участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно необходимую для научных исследований и творческой деятельности.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях.

ЧАСТЬ IV

Статья 16

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются представлять в соответствии с настоящей частью этого Пакта доклады о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в этом Пакте.

2. а) Все доклады представляются Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет их экземпляры на рассмотрение в Экономический и Социальный Совет в соответствии с положениями настоящего Пакта.

б) Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций также препровождает специализированным учреждениям экземпляры докладов или любые соответствующие части докладов участвующих в настоящем Пакте государств, которые также являются членами этих специализированных учреждений, поскольку такие доклады или части этих докладов относятся к любым вопросам, входящим в рамки обязанностей вышеуказанных учреждений в соответствии с их конституционными актами.

Статья 17

1. Участвующие в настоящем Пакте государства представляют свои доклады по этапам в соответствии с программой, которая должна быть установлена Экономическим и Социальным Советом в течение одного года после вступления в силу настоящего Пакта по консультации с государствами-участниками и заинтересованными специализированными учреждениями.

2. В докладах могут указываться факторы и затруднения, влияющие на степень исполнения обязанностей по настоящему Пакту.

3. Если соответствующие сведения были ранее сообщены Организации Объединенных Наций или какому-либо специализированному учреждению каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством, то нет

необходимости воспроизводить эти сведения, и будет достаточной точная ссылка на сведения, сообщенные таким образом.

Статья 18

Во исполнение своих обязанностей по Уставу Организации Объединенных Наций в области прав человека и основных свобод Экономический и Социальный Совет может вступать в соглашения со специализированными учреждениями о предоставлении ими ему докладов о прогрессе на пути к достижению соблюдения постановлений настоящего Пакта, относящихся к сфере их деятельности. Эти доклады могут включать подробности принимаемых их компетентными органами решений и рекомендаций о таком осуществлении.

Статья 19

Экономический и Социальный Совет может передавать в Комиссию по правам человека для рассмотрения и дачи общих рекомендаций или, в соответствующих случаях, для сведения доклады, касающиеся прав человека, представляемые государствами в соответствии со статьями 16 и 17, и доклады, касающиеся прав человека, представляемые специализированными учреждениями в соответствии со статьей 18.

Статья 20

Заинтересованные участвующие в настоящем Пакте государства и специализированные учреждения могут представлять Экономическому и Социальному Совету замечания по любой общей рекомендации согласно статье 19 или по ссылке на такую общую рекомендацию в любом докладе Комиссии по правам человека или в любом документе, на который там делается ссылка.

Статья 21

Экономический и Социальный Совет может представлять время от времени Генеральной Ассамблее доклады с рекомендациями общего характера и с кратким изложением сведений, получаемых от участвующих в настоящем Пакте государств и от специализированных учреждений, о принятых мерах и достигнутых результатах в области обеспечения всеобщего соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте.

Статья 22

Экономический и Социальный Совет может обращать внимание других органов Организации Объединенных Наций, их вспомогательных органов и специализированных учреждений, занимающихся предоставлением технической помощи, на любые вопросы, возникающие в связи с докладами, упоминаемыми в настоящей части настоящего Пакта, которые могут быть полезны этим органам при вынесении каждым из них в пределах своей компетенции решений относительно целесообразности международных мер,

которые могли бы способствовать эффективному постепенному проведению в жизнь настоящего Пакта.

Статья 23

Участвующие в настоящем Пакте государства соглашаются, что к числу международных мероприятий, способствующих осуществлению прав, признаваемых в настоящем Пакте, относится применение таких средств, как заключение конвенций, принятие рекомендаций, оказание технической помощи и проведение региональных совещаний и технических совещаний в целях консультаций, а также исследования, организованные совместно с заинтересованными правительствами.

Статья 24

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление значения постановлений Устава Организации Объединенных Наций и уставов специализированных учреждений, которые определяют соответствующие обязанности различных органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в отношении вопросов, которых касается настоящий Пакт.

Статья 25

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление неотъемлемого права всех народов полностью и свободно обладать и пользоваться своими естественными богатствами и ресурсами.

ЧАСТЬ V

Статья 26

1. Настоящий Пакт открыт для подписания любым государством - членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством - участником Статута Международного Суда и любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в настоящем Пакте.
2. Настоящий пакт подлежит ратификации. Ратификационные грамоты депонируются у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.
3. Настоящий Пакт открыт для присоединения любого государства, указанного в пункте 1 настоящей статьи.
4. Присоединение совершается депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все подписавшие настоящий Пакт или присоединившиеся к нему государства о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 27

1. Настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Пакт или присоединится к нему после депонирования тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 28

Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий.

Статья 29

1. Любое участвующее в настоящем Пакте государство может предлагать поправки и представлять их Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь препровождает затем любые предложенные поправки участвующим в настоящем Пакте государствам с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если по крайней мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу по утверждению их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятии их большинством в две трети участвующих в настоящем Пакте государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Пакта и все предшествующие поправки, которые ими приняты.

Статья 30

Независимо от уведомлений, делаемых согласно пункту 5 статьи 26, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все государства, о которых идет речь в пункте 1 той же статьи, о нижеследующем:

- a) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 26;
- b) дате вступления в силу настоящего Пакта согласно статье 27 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 29.

Статья 31

1. Настоящий Пакт, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Пакта всем государствам, указанным в статье 26.

Приложение 2: Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений

*(Резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи
от 20 декабря 1993 года, приложение)*

Полномочия и функции

1. На национальное учреждение возлагается задача поощрять и защищать права человека.
2. Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.
3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:
 - а) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:
 - i) любые законодательные и административные положения, а также положения, касающиеся судебных органов и направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека; в этой связи национальное учреждение изучает действующее законодательство и административные положения, а также законопроекты и предложения и выносит рекомендации, которые оно сочтет целесообразными для обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам в области прав человека; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, поправки к действующему законодательству и принятия или изменения административных мер;
 - ii) любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть;
 - iii) подготовка докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;
 - iv) привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на

пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;

b) поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;

c) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;

d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;

e) сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;

f) содействовать разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимать участие в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;

g) предавать гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.

Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей:

a) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциаций юристов, врачей, журналистов и видных ученых,

b) различных философских и религиозных течений;

- c) университетов и квалифицированных экспертов;
- d) парламента;
- e) правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).

2. Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.

3. Для обеспечения стабильности мандата членов учреждения, без чего не может быть подлинной независимости, их назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата. Мандат может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера состава национального учреждения.

Методы работы

В рамках своей деятельности национальное учреждение:

- a) свободно рассматривает любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения, независимо от того, были ли они представлены правительством или приняты к рассмотрению без обращения к более высокой инстанции, по предложению его членов или любого заявителя;
- b) заслушивает любое лицо и получает любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к сфере его ведения;
- c) обращается к общественности непосредственно или через любой печатный орган, особенно для предания гласности своих мнений и рекомендаций;
- d) проводит заседания на регулярной основе и, в случае необходимости, с участием всех своих членов после их надлежащего уведомления;
- e) по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций;
- f) проводит консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);

g) учитывая ту основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

**Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий,
обладающих квазисудебными полномочиями**

Национальное учреждение может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеизложенных принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

a) достижение полюбовного урегулирования путем примирения или, в установленных законом пределах, путем вынесения обязательных решений, или, в случае необходимости, на основе конфиденциальности;

b) уведомление стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты, и содействие получению доступа к ним;

c) заслушивание любых жалоб или заявлений или направление их любому другому компетентному органу в пределах, установленных законом;

d) представление рекомендаций компетентным органам, в частности путем предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отстаивания их прав.

**Приложение 3: Замечание общего порядка № 10 Комитета по
экономическим, социальным и культурным правам - Роль
национальных учреждений по правам человека в защите
экономических, социальных и культурных прав**

1. Пункт 1 статьи 2 Пакта возлагает на каждое государство-участник обязанность "принять [...] меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление [признаваемых в Пакте] прав всеми надлежащими способами". Комитет отмечает, что один из способов, посредством которых могут быть приняты важные меры, - это деятельность национальных учреждений по поощрению и защите прав человека. В последние годы таких учреждений становится все больше и больше, и этой тенденции энергично содействуют Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека осуществляет широкомасштабную программу деятельности по поддержке и поощрению государств в связи с национальными учреждениями.

2. К числу таких учреждений относятся национальные комиссии по защите прав человека, управления омбудсмена, общественные организации, "защитники" прав человека, народные посредники и народные защитники. Во многих случаях такие учреждения создаются правительством. Они в значительной степени независимы от исполнительной и законодательной власти, полностью учитывают международные стандарты в области прав человека, которые применимы к соответствующей стране, и уполномочены заниматься различной деятельностью, призванной содействовать поощрению и защите прав человека. Такие учреждения созданы в государствах с сильно различающимися правовыми системами и разными экономическими условиями.

3. Комитет отмечает, что национальные учреждения располагают потенциалом, для того чтобы играть решающую роль в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека. К сожалению, эта роль слишком часто либо не возлагается на эти национальные учреждения, игнорируется ими, либо считается второстепенной. Поэтому крайне важно, чтобы экономические, социальные и культурные права в полной мере учитывались в каждой соответствующей деятельности этих учреждений. Ниже приводится перечень мероприятий, которые могут быть осуществлены, а в некоторых случаях уже осуществляются национальными учреждениями в связи с этими правами:

а) поощрение просветительских и информационных программ, призванных содействовать повышению уровня знания и понимания экономических, социальных и культурных прав как среди широких слоев населения, так и среди конкретных групп, например государственных служащих, работников судебной системы, частного сектора и профсоюзного движения;

б) тщательное изучение действующего законодательства и административных актов, а также законопроектов и других предложений с целью обеспечения их соответствия требованиям Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

с) оказание технической консультативной помощи или проведение исследований, касающихся экономических, социальных и культурных прав, в том числе по просьбе государственных органов или других соответствующих организаций;

d) определение общенациональных показателей, позволяющих судить о выполнении обязательств, предусмотренных в Пакте;

e) проведение исследований и опросов с целью выяснения того, в какой мере конкретные экономические, социальные и культурные права осуществляются на общегосударственном уровне и уровне определенных районов и общин, находящихся в наиболее уязвимом положении;

f) наблюдение за соблюдением конкретных прав, признанных в Пакте, и представление соответствующих докладов государственным органам и общественности; и

g) рассмотрение жалоб в отношении нарушения норм в области экономических, социальных и культурных прав, действующих в государстве.

4. Комитет призывает государства-участники обеспечить, чтобы мандаты всех национальных учреждений по защите прав человека надлежащим образом учитывали экономические, социальные и культурные права, и просит государства-участники включать подробную информацию как о мандатах, так и об основных видах соответствующей деятельности таких учреждений в доклады, представляемые Комитету.

**Приложение 4: Замечание общего порядка № 3 Комитета по
экономическим, социальным и культурным правам -
Природа обязательств государств-участников**

4. Комитет отмечает, что государства-участники, как правило, добросовестно сообщают по крайней мере о некоторых законодательных мерах, которые они принимают в этой связи. Вместе с тем он хотел бы отметить, что принятие законодательных мер, как это, в частности, предусмотрено Пактом, отнюдь не исчерпывает обязательств государств-участников. Более того, фразе "всеми надлежащими способами" должен быть придан его полный и изначальный смысл. Хотя каждое государство-участник должно само решить, какие способы в данных обстоятельствах являются наиболее "надлежащими", в отношении каждого из прав "надлежащий характер" избранных способов не всегда будет проявляться как нечто само собой разумеющееся. Поэтому желательно, чтобы в своих докладах государства-участники не только освещали принимаемые ими меры, но и указывали ту основу, исходя из которой они считаются наиболее "надлежащими" в данных обстоятельствах. Однако окончательное решение по вопросу о том, приняты ли все надлежащие меры, остаются все же за Комитетом.

5. Среди мер, которые можно считать "надлежащими", помимо законодательства, можно назвать предоставление средств судебной защиты в отношении прав, которые, в соответствии с национальной правовой системой, могут рассматриваться в суде. Комитет отмечает, например, что осуществление признаваемых прав без какой бы то ни было дискриминации будет надлежащим образом обеспечиваться отчасти посредством предоставления мер судебной защиты или иных эффективных мер. Более того, те государства-участники, которые являются также участниками Международного пакта о гражданских и политических правах, уже связаны обязательством (в силу статей 2 (пункты 1 и 3), 3 и 26 этого Пакта) обеспечить любому лицу, права и свободы которого (включая право на равенство и недискриминацию), признаваемые в этом Пакте, нарушены, "эффективное средство правовой защиты" (пункт 3 а) статьи 2). Кроме того, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах имеется ряд других положений, включая статьи 3, 7 а), i), 8, 10 (3), 13 (2) а), 13 (3), 13 (4) и 15 (3), которые, по-видимому, могут непосредственно применяться судебными и иными органами многих национальных правовых систем. Всякий тезис о том, что указанные положения органически не поддаются самореализации, было бы, пожалуй, трудно доказать.

6. В тех случаях, когда конкретные меры, непосредственно направленные на осуществление прав, признаваемых в Пакте, принимаются в законодательной форме, Комитет хотел бы получить информацию, в частности, о том, предусматривают ли такие законы какое-либо исковое право для тех лиц или групп лиц, которые считают, что их права не реализуются в полной мере. В тех случаях, когда конкретные экономические, социальные и культурные права получают конституционное закрепление или когда положения Пакта непосредственно включаются в национальное законодательство, Комитет хотел бы получить информацию о том, в какой степени эти права подлежат судебной защите (т.е. можно ли на них сослаться в суде). Комитет также хотел бы

получить конкретную информацию о каких-либо примерах того, что существующие конституционные положения, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, были ослаблены или существенно изменены.

9. Основное обязательство результата, отраженное в пункте 1 статьи 2, заключается в принятии мер к тому, чтобы "обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав". Формула "постепенно... осуществление" часто используется для того, чтобы раскрыть смысл этой фразы. Концепция постепенного осуществления представляет собой признание того факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени. В этом смысле данное обязательство в значительной мере отличается от обязательства, содержащегося в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, где речь идет о непосредственном обязательстве уважать и обеспечивать все соответствующие права. Тем не менее тот факт, что согласно Пакту такое осуществление может происходить в течение какого-то времени или, другими словами, постепенно, не следует ложно интерпретировать как лишаящий это обязательство всякого конкретного смысла. С одной стороны, здесь присутствует необходимый элемент гибкости, отражающий реальности современного мира и те трудности, с которыми сталкивается любая страна при обеспечении полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. С другой стороны, эту фразу следует рассматривать в свете общей цели да и самой сути Пакта, которая заключается в установлении для государств-участников четких обязательств в отношении полного осуществления соответствующих прав. Тем самым устанавливается обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к этой цели. Кроме того, любые умышленно регрессивные меры в этой связи потребовали бы самого тщательного рассмотрения и нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов.

10. На основе богатого опыта, накопленного Комитетом и его предшественником в результате рассмотрения докладов государств-участников на протяжении более 10 лет, Комитет полагает, что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом. Если бы Пакт рассматривался как документ, не создающий такого минимального основного обязательства, то он во многом утратил бы свой смысл. Точно так же следует отметить, что всякая оценка выполнения тем или иным государством своего минимального основного обязательства должна учитывать и те ограничения, которые испытывает данная страна с точки зрения ресурсов. Пункт 1 статьи 2 возлагает на каждое государство-участник обязательство принять необходимые меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". А для того чтобы государство-участник могло мотивировать свою неспособность выполнить хотя бы минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно продемонстрировать,

что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства.

11. Тем не менее Комитет хотел бы подчеркнуть, что даже в тех случаях, когда наличных ресурсов явно недостаточно, государство-участник все же связано обязательством стараться обеспечить как можно более широкое осуществление соответствующих прав в сложившихся условиях. Кроме того, ограниченность ресурсов отнюдь не освобождает от обязательств контролировать степень осуществления, а особенно неосуществления, экономических, социальных и культурных прав и разрабатывать стратегии и программы их реализации. Комитет уже касался этих вопросов в своем Замечании общего порядка 1 (1989).

12. Точно так же Комитет подчеркивает то обстоятельство, что даже в периоды острой нехватки ресурсов, будь то по причине перестройки, экономического спада или под воздействием других факторов, наиболее уязвимые члены общества могут и должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ...

Приложение 5: Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав

I. Значимость экономических, социальных и культурных прав

1. Со времени принятия Лимбургских принципов 1986 года имело место тревожное по своим темпам ухудшение экономических и социальных условий жизни более чем 1,6 млрд. людей; в то время как за этот же период существенно улучшились условия жизни более четверти населения земного шара. За последние три десятилетия разрыв между богатыми и бедными увеличился вдвое, причем на долю беднейшей пятой части населения мира приходится 1,4% мирового дохода, а на долю богатейшей пятой части - 85%. Влияние этого разрыва на жизнь людей, особенно неимущих, огромно, и его результатом является то, что пользование экономическими, социальными и культурными правами остается иллюзорным для значительной части человечества.

2. После окончания холодной войны во всех регионах мира наблюдается тенденция к снижению роли государства и усилению роли рынка в решении проблем благосостояния людей; часто это происходит в ответ на условия, выдвигаемые международными и национальными финансовыми рынками и учреждениями, а также в попытке привлечь инвестиции многонациональных корпораций, обладающих более значительными богатством и властью, чем многие государства. Уже не считается очевидным, что осуществление экономических, социальных и культурных прав зависит главным образом от действий государства, несмотря на то, что в соответствии с международным правом именно государство, в конечном счете, продолжает нести ответственность за обеспечение реализации этих прав. Хотя задача борьбы с нарушениями экономических, социальных и культурных прав в результате этих тенденций усложнилась, в настоящее время как никогда важное значение приобретает серьезное отношение к этим правам, а следовательно, и обеспечение ответственности правительств за невыполнение своих обязательств в этой области.

3. После 1986 года имел место также значительный прогресс в правовой области, послуживший укреплению экономических, социальных и культурных прав, включая формирование правовой практики Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и принятие таких инструментов, как пересмотренная Европейская социальная хартия 1996 года и Дополнительный протокол к Европейской хартии, предусматривающий систему подачи коллективных жалоб, а также Сан-Сальвадорский протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав 1988 года. В ходе семи Всемирных встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций (1992-1996 годы) правительства приняли на себя твердые обязательства более эффективно заниматься вопросами экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, существует возможность усилить ответственность за нарушения экономических, социальных и культурных прав благодаря предложенным факультативным протоколам к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Значительный прогресс в области экономических,

социальных и культурных прав наблюдается также на уровне национальных структур гражданского общества, а также региональных и международных неправительственных организаций.

4. Сегодня не подвергается сомнению то, что все права человека являются неделимыми, взаимозависимыми, взаимосвязанными и в равной степени важными для человеческого достоинства. Поэтому государства несут ответственность за нарушения экономических, социальных и культурных прав так же, как за нарушения гражданских и политических прав.

5. Как и в случае гражданских и политических прав, несоблюдение государством-участником какого-либо договорного обязательства в области экономических, социальных и культурных прав является, согласно международному праву, нарушением данного договора. Основываясь на Лимбургских принципах, приводимые ниже соображения относятся в первую очередь к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (далее - "Пакт"). Вместе с тем они в равной степени относятся к толкованию и применению других норм международного и внутреннего права в сфере экономических, социальных и культурных прав.

II. Сущность нарушений экономических, социальных и культурных прав

Обязанность уважать, защищать и осуществлять права

6. Подобно гражданским и политическим правам, экономические, социальные и культурные права налагают на государства три различных вида обязательств, а именно обязательства уважать, защищать и осуществлять права. Невыполнение любого из этих трех обязательств составляет нарушение таких прав. Обязательство *уважать* права требует от государств воздерживаться от вмешательства в пользование экономическими, социальными и культурными правами. Так, право на жилище нарушается, если государство проводит произвольные принудительные выселения. Обязательство *защищать* права требует от государств предотвращать нарушения таких прав третьими сторонами. Так, неспособность обеспечить соблюдение частными работодателями основных трудовых норм может приравниваться к нарушению права на труд или права на справедливые и благоприятные условия труда. Обязательство *осуществлять* права требует от государств принятия соответствующих законодательных, административных, бюджетных, судебных и иных мер в целях полной реализации таких прав. Так, неспособность государства обеспечить необходимую первичную медико-санитарную помощь тем, кто в ней нуждается, может приравниваться к нарушению.

Обязательства поведения и обязательства результата

7. Каждое из обязательств уважать, защищать и осуществлять права содержит элементы обязательства поведения и обязательства результата. Обязательство *поведения* требует совершения разумно рассчитанных действий для обеспечения пользования определенным правом. Например, в случае права на здоровье обязательство поведения может включать принятие и

осуществление плана действий по снижению уровня материнской смертности. Обязательство *результата* требует от государств решения определенных задач для удовлетворения какому-либо детально разработанному и важному стандарту. Так, например, в отношении права на здоровье обязательство результата требует сокращения уровня материнской смертности до уровней, установленных в 1994 году на Международной конференции по народонаселению и развитию в Каире и в 1995 году на четвертой Всемирной конференции по положению женщин в Пекине.

Степень свободы действий

8. Как и в случае гражданских и политических прав, государства пользуются определенной степенью свободы действий в выборе средств для выполнения своих обязательств. Практика государств и применение правовых норм международными договорными наблюдательными органами и национальными судами к конкретным случаям и ситуациям способствуют развитию универсальных минимальных стандартов и достижению общего понимания масштаба, характера и ограничения экономических, социальных и культурных прав. Тот факт, что полное осуществление большинства экономических, социальных и культурных прав может быть достигнуто лишь постепенно, что, впрочем, в равной мере относится к большинству гражданских и политических прав, не меняет характера правовых обязательств государств, требующих предпринять некоторые шаги немедленно, а другие - как можно скорее. Таким образом, государство обязано продемонстрировать, что оно достигает измеримого прогресса на пути к полной реализации указанных прав. Государство не может использовать положение о "постепенном осуществлении", содержащееся в статье 2 Пакта в качестве предлога для невыполнения своих обязательств. Государства также не могут оправдывать отступления от признаваемых Пактом прав или их ограничения различиями социальных, религиозных или культурных условий.

Основные минимальные обязательства

9. Нарушения Пакта происходят, когда государство не соблюдает то, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определяет, как "минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне ... Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, первичной медико-санитарной помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств по Пакту". Такие минимальные основные обязательства действуют независимо от наличия ресурсов в соответствующей стране или каких-либо других факторов и трудностей.

Наличие ресурсов

10. Во многих случаях выполнение таких обязательств может быть достигнуто большинством государств с относительной легкостью и без значительных последствий с точки зрения ресурсов. Однако в других случаях полное осуществление прав может зависеть от наличия достаточных финансовых и материальных ресурсов. Тем не менее, как это установлено

Лимбургскими принципами 25-28 и подтверждено развивающейся правовой практикой Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, недостаточность ресурсов не освобождает государства от определенных минимальных обязательств в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав.

Государственная политика

11. Нарушение экономических, социальных и культурных прав имеет место, когда государство осуществляет, путем действия или бездействия, политику или практику, которые намеренно противоречат обязательствам Пакта или игнорируют их, либо не достигает требуемых стандартов поведения или результата. Кроме того, любая дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, которая имеет целью или следствием ослабление или сведение на нет равного пользования экономическими, социальными и культурными правами или их осуществления, является нарушением Пакта.

Гендерная дискриминация

12. Дискриминация женщин в отношении прав, признанных в Пакте, рассматривается в свете принципа равноправия женщин, установленного Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Этот принцип требует ликвидации всех форм дискриминации женщин, включая гендерную дискриминацию, обусловленную неблагоприятными факторами социального, культурного и иного структурного характера.

Неспособность выполнить обязательства

13. При определении того, какое действие или бездействие составляет нарушение какого-либо экономического, социального или культурного права, важно отличать неспособность государства соблюдать свои договорные обязательства от нежелания это делать. Государство, утверждающее, что оно неспособно выполнять свои обязательства по причинам, не поддающимся его контролю, должно доказать, что дело обстоит именно так. Например, временное закрытие образовательного учреждения вследствие землетрясения является обстоятельством, не поддающимся контролю государства, в то время как ликвидация какого-либо режима социальной защиты без создания адекватной заменяющей его программы может являться примером нежелания государства выполнять свои обязательства.

Нарушения посредством действий

14. Нарушения экономических, социальных и культурных прав могут иметь место вследствие прямой деятельности государств или деятельности других субъектов, которая недостаточно регулируется государствами. Примерами таких нарушений являются:

а) официальная отмена или временное приостановление действия законодательства, необходимого для продолжения пользования каким-либо экономическим, социальным и культурным правом, которое в настоящее время является объектом пользования;

б) активный отказ конкретным лицам или группам в таких правах посредством закрепленной в законе либо проводимой на практике дискриминации;

в) активная поддержка принимаемых третьими сторонами мер, которые несовместимы с экономическими, социальными и культурными правами;

г) принятие законов или политики, которые явно несовместимы с уже действующими юридическими обязательствами в отношении этих прав, кроме тех случаев, когда целью и результатом таких действий является расширение равноправия и повышение степени осуществления экономических, социальных и культурных прав наиболее уязвимых групп;

д) принятие каких-либо намеренно регрессивных мер, снижающих степень обеспечения любого такого права;

е) намеренное создание препятствий или приостановление постепенного осуществления какого-либо права, защищаемого Пактом, кроме тех случаев, когда государство действует в рамках ограничений, допускаемых Пактом, или совершает такие действия в силу нехватки имеющихся ресурсов или форс-мажорных обстоятельств;

ж) сокращение или перераспределение конкретного объема государственных расходов, когда такое сокращение или перераспределение приводит к прекращению пользования такими правами и не сопровождается адекватными мерами по обеспечению каждому человеку минимальных жизненно необходимых прав.

Нарушения, посредством бездействия

15. Нарушения экономических, социальных и культурных прав могут также происходить вследствие бездействия государств или непринятия ими необходимых мер, вытекающих из их правовых обязательств. Примерами таких нарушений являются:

а) непринятие надлежащих мер, требуемых Пактом;

б) отказ изменить или отменить законодательство, явно противоречащее какому-либо обязательству, налагаемому Пактом;

в) необеспечение исполнения законов или проведения в жизнь политики, направленной на осуществление положений Пакта;

d) отсутствие регулирования деятельности лиц или групп с целью предотвращения нарушения ими экономических, социальных и культурных прав;

e) неиспользование максимума имеющихся ресурсов для обеспечения полного осуществления Пакта;

f) отсутствие контроля за осуществлением экономических, социальных и культурных прав, включая разработку и применение критериев и показателей для оценки степени соблюдения обязательств;

g) неустранение государством в кратчайшие сроки препятствий, которые оно обязано устранить, с тем чтобы обеспечить немедленное осуществление какого-либо права, гарантируемого Пактом;

h) необеспечение соблюдения в безотлагательном порядке права, которое, согласно Пакту, требуется предоставить незамедлительно;

i) несоблюдение общепризнанных международных минимальных стандартов осуществления прав, которые государство в состоянии соблюсти;

j) непринятие государством во внимание своих международно-правовых обязательств в области экономических, социальных и культурных прав при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями или многонациональными корпорациями.

III. Ответственность за нарушения

Ответственность государства

16. Ответственность за нарушения, упомянутые в разделе II, в принципе возлагается на государство, под юрисдикцией которого они совершаются. Вследствие этого несущее ответственность государство должно создать механизмы исправления таких нарушений, включая надзор за проведением расследования, привлечением правонарушителей к судебной ответственности и обеспечением правовой защиты потерпевших.

Иностранное господство или оккупация

17. В условиях иностранного господства ответственность за лишение экономических, социальных и культурных прав может быть возложена на государство, которое осуществляет фактический контроль над соответствующей территорией. Это относится к случаям колониализма и к другим формам иностранного господства и военной оккупации. Господствующая или оккупирующая держава несет ответственность за нарушения экономических, социальных и культурных прав. Существуют также обстоятельства, при которых государства, действуя согласованно, нарушают экономические, социальные и культурные права.

Действия негосударственных субъектов

18. Обязанность защищать права включает в себя обязанность государства обеспечить, чтобы частные структуры и лица, в том числе транснациональные корпорации, находящиеся под его юрисдикцией, не лишали индивидов их экономических, социальных и культурных прав. Государства несут ответственность за нарушения экономических, социальных и культурных прав, происходящие в результате того, что государство не уделяет должного внимания контролю над действиями таких негосударственных субъектов и лиц.

Действия международных организаций

19. Обязанности государств защищать экономические, социальные и культурные права также распространяются на их участие в международных организациях, где они действуют коллективно. Особенно важно, чтобы государства использовали свое влияние для недопущения нарушений прав в результате проведения определенных программ и политики организациями, членами которых являются эти государства. Для устранения нарушений экономических, социальных и культурных прав крайне необходимо, чтобы международные организации, в том числе международные финансовые учреждения, так корректировали свою политику и практику, чтобы они не приводили к лишению экономических, социальных и культурных прав. Государствам - членам таких организаций как в индивидуальном порядке, так и через руководящие органы этих организаций и их секретариаты и через неправительственные организации следует поощрять и широко распространять тенденцию, характерную для нескольких таких организаций и состоящую в пересмотре их политики и программ с целью учета вопросов экономических, социальных и культурных прав, особенно в тех случаях, когда такая политика и программы осуществляются в странах, где отсутствуют ресурсы для противодействия влиянию международных учреждений на процесс принятия этими странами решений, затрагивающих экономические, социальные и культурные права.

IV. Жертвы нарушений

Отдельные лица и группы

20. Как и в случае гражданских и политических прав, жертвами нарушений экономических, социальных и культурных прав могут быть как отдельные лица, так и группы. Особенно серьезно от этих нарушений страдают такие группы населения, как малоимущие слои, женщины, коренные и племенные народы, население оккупированных территорий, просители убежища, беженцы и внутренние перемещенные лица, меньшинства, престарелые, дети, безземельные крестьяне, инвалиды и бездомные.

Уголовные санкции

21. Жертвы нарушений экономических, социальных и культурных прав не должны подвергаться уголовным санкциям исключительно из-за их статуса жертв, например, вследствие законов об уголовной ответственности за

бездомность. Также никто не должен подвергаться наказанию за требование соблюдения своих экономических, социальных и культурных прав.

V. Средства правовой защиты и другие формы реагирования на нарушения

Доступ к средствам правовой защиты

22. Любое лицо или группа, являющиеся жертвами нарушения какого-либо экономического, социального или культурного права, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровнях.

Адекватное возмещение

23. Все жертвы нарушений экономических, социальных и культурных прав имеют право на адекватное возмещение, которое может принимать форму реституции, компенсации, реабилитации и сатисфакции или гарантий неповторения.

Запрещение официального санкционирования нарушений

24. Национальные судебные и иные органы должны обеспечивать, чтобы любые вынесенные ими решения не приводили к официальному санкционированию нарушения какого-либо международного обязательства соответствующего государства. Как минимум, национальные суды должны рассматривать соответствующие положения международного и регионального права прав человека как дополнительную правовую основу при вынесении любых решений, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав.

Национальные учреждения

25. Органам, занимающимся поощрением прав и мониторингом, таким, как национальные институты омбудсмана и комиссии по правам человека, следует также активно заниматься вопросами нарушений экономических, социальных и культурных прав, как и вопросами нарушений гражданских и политических прав.

Применение международных договоров на национальном уровне

26. Прямое инкорпорирование или применение международных договоров, признающих экономические, социальные и культурные права, в рамках внутреннего права могут в значительной мере способствовать расширению сферы охвата и повышения эффективности мер правовой защиты, и их следует поощрять во всех случаях.

Безнаказанность

27. Государствам следует разработать эффективные меры по предотвращению возможности любого безнаказанного нарушения экономических, социальных и культурных прав и гарантировать, что ни одно лицо, которое может совершить нарушения таких прав, не будет освобождено от ответственности за свои действия.

Роль юристов

28. С целью обеспечить жертвам нарушений экономических, социальных и культурных прав эффективные судебные и иные средства правовой защиты юристы, судьи, третейские судьи, коллегии адвокатов и юридическая общественность в целом должны уделять гораздо большее внимание таким нарушениям при выполнении своих профессиональных обязанностей, как это рекомендовано Международной комиссией юристов в Бангалорской декларации и Плана действий 1995 года.

Специальные докладчики

29. Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека следует назначать соответствующих тематических специальных докладчиков в целях дальнейшего укрепления международных механизмов предотвращения, раннего оповещения и мониторинга нарушений экономических, социальных и культурных прав, а также восстановления нарушенных прав.

Новые стандарты

30. В целях дальнейшего разъяснения содержания обязательств государств уважать, защищать и осуществлять экономические, социальные и культурные права государствам и соответствующим международным органам следует активно продолжать принимать новые стандарты по конкретным экономическим, социальным и культурным правам, в частности по праву на труд, питание, жилище и здоровье.

Факультативные протоколы

31. Факультативный протокол, предусматривающий представление индивидуальных и коллективных жалоб в отношении прав, признаваемых в Пакте, следует принять и ратифицировать без промедления. Предложенный факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин призван обеспечить уделение равного внимания нарушениям экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, следует рассмотреть вопрос о разработке факультативной процедуры представления жалоб в рамках Конвенции о правах ребенка.

Регистрация нарушений и мониторинг

32. Регистрация и мониторинг нарушений экономических, социальных и культурных прав должны осуществляться всеми соответствующими структурами, включая НПО, национальные правительства и международные

организации. Настоятельно необходимо, чтобы соответствующие международные организации оказывали достаточную поддержку осуществлению международных договоров в этой области. В мандат Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека входит поощрение экономических, социальных и культурных прав, и в этой связи необходимо срочно принять эффективные меры и выделить адекватные людские и финансовые ресурсы для достижения этой цели. Специализированным учреждениям и другим международным организациям, работающим в экономической и социальной сферах, также следует уделять надлежащее внимание экономическим, социальным и культурным правам именно как правам и, в тех случаях, когда они еще этого не делают, внести свой вклад в усилия по борьбе с нарушениями этих прав.

Приложение 6: Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

Введение

- i) Группа авторитетных экспертов по международному праву, приглашенных Международной комиссией юристов, факультетом права Лимбургского университета (Маастрихт, Нидерланды) и Моргановским институтом прав человека при муниципальном университете города Цинциннати (штат Огайо, Соединенные Штаты Америки), собралась в Маастрихте 2-6 июня 1986 года для того, чтобы обсудить характер и масштабы обязательств государств - участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, результаты рассмотрения докладов государств-участников недавно учрежденным Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, а также вопросы международного сотрудничества в соответствии с частью IV Пакта.
- ii) 29 участников встречи прибыли из Австралии, Венгрии, Ирландии, Испании, Мексики, Нидерландов, Норвегии, Сенегала, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Федеративной Республики Германии, Югославии, Центра по правам человека Организации Объединенных Наций, Международной организации труда (МОТ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Секретариата Содружества и организаций-спонсоров. Четыре участника являлись членами Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.
- iii) Участники выразили единодушное согласие со следующими принципами, которые, как они полагают, отражают современное состояние международного права, за исключением некоторых рекомендаций, в которых вместо общепринятой договорной формы выражения долженствования используется глагол "следует".

Часть I. ХАРАКТЕР И МАСШТАБЫ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

A. Общие замечания

1. Экономические, социальные и культурные права представляют собой неотъемлемую часть международного права прав человека. Они являются предметом конкретных договорных обязательств в различных международных договорах, в том числе в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, наряду с Международным пактом о гражданских и политических правах и его Факультативным протоколом, вступили в силу в 1976 году. Эти Пакты служат делу дальнейшего развития положений Всеобщей декларации

прав человека: эти документы составляют Международный билль о правах человека.

3. Поскольку права человека и основные свободы неделимы и взаимосвязаны, следует с равным вниманием и в срочном порядке рассматривать вопросы осуществления, поощрения и защиты как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав.

4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (далее – "Пакт"), в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров (Вена, 1969 год), подлежит толкованию в духе доброй воли с учетом объекта и цели, обычного значения, подготовительной работы и соответствующей практики.

5. В ходе осуществления Пакта и при оценке достижений государств-участников следует принимать во внимание опыт соответствующих специализированных учреждений, а также органов Организации Объединенных Наций и межправительственных организаций, включая рабочие группы Организации Объединенных Наций и специальных докладчиков по правам человека.

6. Осуществление экономических, социальных и культурных прав может быть достигнуто в различных политических условиях. Не существует единого пути к их полной реализации. Успехи и неудачи наблюдаются как при рыночной, так и при нерыночной экономике, как при централизованном, так и при децентрализованном политическом устройстве.

7. Государства-участники во всякое время должны действовать в духе доброй воли для выполнения обязательств, принятых ими по Пакту.

8. Хотя полная реализация признаваемых в Пакте прав достигается постепенно, применение некоторых прав может стать предметом защиты в судебном порядке немедленно, в то время, как другие права могут быть обеспечены такой защитой позднее.

9. Неправительственные организации могут играть важную роль, способствуя осуществлению Пакта. Следует оказывать им содействие на национальном и международном уровнях в выполнении этой роли.

10. Государства-участники подотчетны как международному сообществу, так и народам своих стран за соблюдение взятых на себя по Пакту обязательств.

11. Таким образом, для достижения прогресса в осуществлении экономических, социальных и культурных прав настоятельно необходимы согласованные усилия на национальном уровне при широком участии в этом процессе всех секторов общества. Участие населения требуется на всех этапах, включая формулирование, проведение в жизнь и обзор государственной политики.

12. Наблюдение за выполнением обязательств по Пакту следует вести в духе сотрудничества и диалога. С этой целью при рассмотрении докладов государств-участников Комитету по экономическим, социальным и культурным правам, который далее именуется "Комитетом", следует проанализировать причины и факторы, препятствующие реализации закрепленных в Пакте прав, и, там, где это возможно, указать соответствующие решения. Подобный подход не исключает констатации того, что государство-участник не выполняет свои обязательства по Пакту, если имеющаяся информация дает основания для такого вывода.

13. Всем органам, наблюдающим за выполнением Пакта, следует уделять особое внимание принципам недискриминации и равенства перед законом при оценке соблюдения Пакта государствами-участниками.

14. Учитывая важность постепенной реализации предусмотренных в Пакте прав для целей развития, следует уделять особое внимание мерам по повышению уровня жизни неимущих и других находящихся в неблагоприятном положении групп населения, учитывая, что для защиты культурных прав коренных народов и меньшинств могут потребоваться особые меры.

15. При оценке усилий международного сообщества по достижению целей Пакта, следует учитывать тенденции, существующие в международных экономических отношениях.

В. Принципы толкования, конкретно относящиеся к Части II Пакта

Пункт 1 статьи 2: "принять... меры ... всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер"

16. Все государства-участники несут обязательство немедленно приступить к принятию мер, направленных на полную реализацию прав, изложенных в Пакте.

17. На национальном уровне государства-участники используют все надлежащие средства, включая законодательные, административные, судебные, экономические, социальные и образовательные меры, соответствующие характеру прав, с целью выполнения своих обязательств по Пакту.

18. Для выполнения обязательств, закрепленных в Пакте, недостаточно одних лишь законодательных мер. Однако следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 2 часто требуется принятие законодательных мер в тех случаях, когда действующее законодательство противоречит обязательствам, принятым согласно Пакту.

19. Государства-участники обеспечивают эффективные средства правовой защиты, включая, в соответствующих случаях, судебную защиту.

20. Вопрос о целесообразности средств, подлежащих применению в конкретном государстве, решается самим государством-участником и является предметом рассмотрения со стороны Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций при содействии Комитета. Такое рассмотрение проводится без ущерба для компетенции других органов, учрежденных в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

"обеспечить постепенно полное осуществление прав"

21. Обязательство "обеспечить постепенно полное осуществление прав" предписывает государствам-участникам продвигаться к реализации прав как можно более быстрыми темпами. Ни при каких обстоятельствах это положение нельзя толковать как подразумевающее для государств право откладывать на неопределенный срок принятие мер по обеспечению полного осуществления. Напротив, все государства-участники обязаны немедленно приступить к принятию мер по выполнению своих обязательств по Пакту.

22. Некоторые обязательства по Пакту, такие, как запрещение дискриминации в пункте 2 статьи 2, требуют немедленного и полного проведения их в жизнь участвующими государствами.

23. Обязательство постепенного осуществления прав существует независимо от увеличения ресурсов; оно требует эффективного использования имеющихся ресурсов.

24. Постепенное осуществление может быть достигнуто не только за счет увеличения ресурсов, но также за счет развития общественного потенциала, необходимого для реализации каждым человеком прав, признанных в Пакте.

"в максимальных пределах имеющихся ресурсов"

25. Государства-участники обязаны, независимо от уровня экономического развития, обеспечить всем людям уважение минимума жизненно необходимых прав.

26. Выражение "имеющиеся ресурсы" относится как к ресурсам самого государства, так и к ресурсам, предоставляемым международным сообществом посредством международного сотрудничества и помощи.

27. При определении того, принимаются ли надлежащие меры для осуществления прав, признанных в Пакте, следует уделять внимание справедливому и эффективному использованию и доступности имеющихся ресурсов.

28. При использовании имеющихся ресурсов следует уделять должный приоритет осуществлению признанных в Пакте прав с учетом необходимости обеспечить каждому удовлетворение жизненных потребностей, а также предоставление основных услуг.

"в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях"

29. В рамках международного сотрудничества и помощи, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56) и Пактом, в качестве приоритетного вопроса рассматривается осуществление всех как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав человека и основных свобод.

30. Международное сотрудничество и помощь должны быть направлены на установление такого социального и международного порядка, при котором права и свободы, изложенные в Пакте, могут быть реализованы в полной мере (см. также статью 28 Всеобщей декларации прав человека).

31. Несмотря на различия своих политических, экономических и социальных систем, государства сотрудничают между собой с целью поощрения международного социального, экономического и культурного прогресса, в частности экономического роста развивающихся стран, без какой-либо дискриминации на основе указанных различий.

32. Государства-участники принимают меры с использованием международных механизмов с целью предоставления помощи и сотрудничества в осуществлении прав, признанных в Пакте.

33. Международное сотрудничество и помощь основываются на суверенном равенстве государств и направлены на осуществление прав, предусмотренных в Пакте.

34. В процессе международного сотрудничества и оказания помощи в соответствии с пунктом 1 статьи 2 учитывается роль международных организаций и вклад неправительственных организаций.

Пункт 2 статьи 2: Недискриминация

35. Пункт 2 статьи 2 нуждается в немедленном применении и предполагает наличие твердых гарантий со стороны государств-участников. В этой связи ее соблюдение следует подкреплять контролем со стороны судебных органов и другими процедурами судебной защиты.

36. Перечень оснований дискриминации, упомянутых в пункте 2 статьи 2, не является исчерпывающим.

37. Став участниками Пакта, государства ликвидируют дискриминацию де-юре путем безотлагательной отмены любых дискриминационных законов, постановлений и практики (включая как акты действия, так и акты бездействия), затрагивающие пользование экономическими, социальными и культурными правами.

38. Дискриминацию де-факто, обусловленную неравным использованием экономических, социальными и культурными правами по причине недостаточности ресурсов или по иным причинам, следует прекратить как можно скорее.

39. Специальные меры, принимаемые с единственной целью обеспечения надлежащего улучшения положения определенных групп и лиц, нуждающихся в такой защите, которая может быть необходимой в целях обеспечения этим группам или лицам равное пользование экономическими, социальными и культурными правами, не считаются дискриминацией при условии, однако, что эти меры не приведут впоследствии к сохранению разных прав для различных групп и что применение этих мер не будет продолжаться после достижения поставленных задач.

40. Пункт 2 статьи 2 предписывает государствам-участникам запретить частным лицам и структурам осуществлять дискриминацию в любой сфере общественной жизни.

41. При применении пункта 2 статьи 2 следует уделять должное внимание всем соответствующим международным договорам, включая Декларацию и Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также деятельности созданного в соответствии с указанной Конвенцией наблюдательного органа (КЛРД).

Пункт 3 статьи 2: Лица, не являющиеся гражданами, в развивающихся странах

42. Как правило, положения Пакта в одинаковой степени относятся как к гражданам страны, так и к негражданам.

43. Цель пункта 3 статьи 2 состоит в прекращении установившегося во времена колониализма господства некоторых экономических групп неграждан. В свете этого исключение, содержащееся в пункте 3 статьи 2, подлежит узкому толкованию.

44. Это узкое толкование пункта 3 статьи 2 относится, в частности, к понятию экономических прав и к понятию развивающихся стран. Последнее понятие обозначает те страны, которые обрели независимость и подпадают под соответствующие классификации развивающихся стран в рамках Организации Объединенных Наций.

Статья 3: Равные права для мужчин и женщин

45. При применении статьи 3 следует уделять должное внимание Декларации и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и другим соответствующим договорам, а также деятельности созданного в соответствии с указанной Конвенцией наблюдательного органа (КЛДЖ).

Статья 4: Ограничения

46. Статья 4 изначально была предназначена для защиты прав индивидов, а не для того, чтобы позволить государству вводить ограничения этих прав.

47. Данная статья не предусматривает введения ограничений на права, затрагивающие материальное существование или физическое выживание индивида, а также неприкосновенность личности.

"которые определяются законом"

48. Ни одно ограничение осуществления экономических, социальных и культурных прав не вводится иначе, как в соответствии с национальным законом общего применения, который не противоречит Пакту и действует в момент введения ограничения.

49. Законы, вводящие ограничения на пользование экономическими, социальными и культурными правами, не должны быть произвольными, неразумными или дискриминационными.

50. Правовые нормы, ограничивающие пользование экономическими, социальными и культурными правами, должны быть четкими и понятными всем.

51. Законом должны быть предусмотрены соответствующие гарантии и эффективные средства правовой защиты от незаконного или неправомерного введения или применения ограничений экономических, социальных и культурных прав.

"способствовать общему благосостоянию"

52. Этот термин толкуется в смысле содействия благосостоянию народа в целом.

"в демократическом обществе"

53. Выражение "в демократическом обществе" толкуется в смысле введения дополнительного условия для применения ограничений.

54. Государство, вводящее ограничения, обязано продемонстрировать, что эти ограничения не препятствуют демократическому функционированию общества.

55. Хотя единой модели демократического общества не существует, общество, которое признает и уважает права человека, провозглашенные в Уставе Организации Объединенных Наций и во Всеобщей декларации прав человека, можно рассматривать как соответствующее данному определению.

"совместимо с природой указанных прав"

56. Условие, выраженное в формулировке "совместимо с природой указанных прав", означает, что ограничение нельзя толковать и применять так, чтобы поставить под угрозу существо соответствующего права.

Статья 5

57. В пункте 1 статьи 5 подчеркивается тот факт, что государство не обладает общим, подразумеваемым или остаточным правом вводить ограничения помимо тех, которые конкретно предусмотрены законом. Ни одно из нормативных положений не может толковаться таким образом, чтобы привести к уничтожению "любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте". Кроме того, цель статьи 5 - обеспечить, чтобы ничто в Пакте не толковалось как умаление неотъемлемого права всех народов полностью и свободно обладать и пользоваться своими естественными богатствами и ресурсами.

58. Пункт 2 статьи 5 призван обеспечить, чтобы ни одно из положений Пакта не толковалось в ущерб положениям внутригосударственного права, каких-либо двусторонних или многосторонних договоров, конвенций или соглашений, которые уже вступили или могут вступить в силу и согласно которым лицам, пользующимся защитой, предоставляется более благоприятный режим. Пункт 2 статьи 5 также не толкуется в плане ограничения пользования каким-либо из прав человека, защищаемым национальными или международными обязательствами государства-участника в большем объеме, чем Пактом.

С. Принципы толкования, непосредственно относящиеся к Части III Пакта

Статья 8: "предусматриваются законом"

59. См. принципы толкования для содержащейся в статье 4 аналогичной формулировки "которые определяются законом".

"которые необходимы в демократическом обществе"

60. В дополнение к перечисленным применительно к статье 4 принципам толкования, касающимся формулировки "в демократическом обществе", статья 8 устанавливает более жесткие условия для государства в плане ограничения прав профсоюзов. Статья предписывает, чтобы такое ограничение было действительно необходимо. Термин "необходимо" подразумевает, что такое ограничение:

- a) отвечает насущной потребности государства или общества;
- b) преследует законную цель, а также
- c) соразмерно этой цели.

61. Любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах.

"в интересах государственной безопасности"

62. Ссылка на интересы государственной безопасности для оправдания мер по ограничению некоторых прав возможна только в том случае, когда такие меры принимаются для защиты существования государства, его территориальной целостности или политической независимости от применения силы или угрозы ее применения.

63. На интересы государственной безопасности нельзя ссылаться в качестве основания для введения ограничений с целью предотвращения лишь локальной или относительно изолированной угрозы правопорядку.

64. Интересы государственной безопасности не могут использоваться в качестве предлога для введения неопределенных или произвольных ограничений, и на них можно ссылаться лишь при наличии адекватных гарантий и эффективных средств правовой защиты от нарушений.

65. Систематическое нарушение экономических, социальных и культурных прав подрывает истинную государственную безопасность и может представлять угрозу международному миру и безопасности. Государство, несущее ответственность за такое нарушение, не должно ссылаться на интересы государственной безопасности в качестве оправдания мер, направленных на подавление сопротивления такому нарушению или проведение политики репрессий в отношении своего населения.

"общественный порядок"

66. Выражение "общественный порядок" в том смысле, в каком оно используется в Пакте, может быть определено как совокупность норм, обеспечивающих функционирование общества, или как ряд основополагающих принципов, на которых построено общество. Уважение экономических, социальных и культурных прав является частью общественного порядка.

67. Общественный порядок толкуется в контексте целей конкретных экономических, социальных и культурных прав, которые ограничиваются на этом основании.

68. Государственные органы и представители, ответственные за поддержание общественного порядка подлежат контролю в осуществлении ими своих полномочий со стороны парламента, судебных органов или других компетентных независимых структур.

"для ограждения прав и свобод других"

69. Сфера охвата прав и свобод других лиц, которые могут служить основанием для ограничения провозглашенных в Пакте прав, выходит за рамки прав и свобод, признаваемых Пактом.

D. Нарушения экономических, социальных и культурных прав

70. Невыполнение государством-участником какого-либо из обязательств, содержащихся в Пакте, является, согласно международному праву, нарушением Пакта.

71. При определении того, что является невыполнением обязательств, необходимо учитывать то, что Пакт предоставляет государству-участнику определенную степень свободы в выборе средств, применяемых для достижения его целей, и что факторы, выходящие за пределы его разумного контроля, могут негативно повлиять на его способность обеспечить осуществление конкретных прав.

72. Государство-участник нарушает Пакт, если оно, в частности:

- не предпринимает шаги, которые оно обязано предпринять согласно Пакту;
- не устраняет в кратчайший срок препятствия, которые оно обязано устранить для обеспечения немедленного осуществления какого-либо права;
- не осуществляет в безотлагательном порядке право, которое, согласно Пакту, оно должно обеспечить немедленно;
- намеренно не соблюдает общепризнанные минимальные международные стандарты осуществления прав, которые оно в состоянии соблюдать;
- вводит ограничение какого-либо права, признанного Пактом, иначе, чем это предусмотрено Пактом;
- намеренно задерживает или приостанавливает постепенное осуществление какого-либо права, за исключением тех случаев, когда оно действует в рамках ограничений, допускаемых Пактом, или совершает такие действия в силу нехватки имеющихся ресурсов или форс-мажорных обстоятельств;
- не представляет доклады в соответствии с требованиями Пакта

73. В соответствии с международным правом каждое государство - участник Пакта имеет право выразить мнение, что другое государство-участник не выполняет свои обязательства по Пакту, и указать на это данному государству-участнику. Любой спор, который может возникнуть в этой связи, урегулируется на основе соответствующих норм международного права о мирном урегулировании споров.

Часть II. РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СООТВЕТСТВИИ С ЧАСТЬЮ IV ПАКТА

A. Подготовка и представление докладов государствами-участниками

74. Эффективность наблюдательных механизмов, предусмотренных Частью IV Пакта, в значительной степени зависит от качества и своевременности представления докладов государствами-участниками. В этой связи правительствам настоятельно рекомендуется обеспечить, чтобы их доклады были как можно более содержательными. С этой целью им следует разработать соответствующие внутренние процедуры проведения консультаций с компетентными правительственными ведомствами и учреждениями, сбора данных, подготовки персонала, составления справочной документации и взаимодействия с соответствующими неправительственными и международными организациями.

75. Подготовка докладов в соответствии со статьей 16 Пакта может способствовать реализации элементов программы консультативных услуг и технической помощи, как это было предложено председателями основных наблюдательных органов по правам человека в их докладе Генеральной Ассамблее 1984 года (A/39/484).

76. Государствам-участникам следует воспринимать свои обязательства по представлению докладов как благоприятную возможность для проведения обсуждения широкой общественностью целей и стратегии осуществления экономических, социальных и культурных прав. Для этого следует обеспечить широкую гласность докладов, желательно на стадии проекта. Подготовка докладов следует также рассматривать как удобный повод оценить, насколько адекватно национальная стратегия отражает сферу охвата и содержание каждого права, и конкретно определить средства его осуществления.

77. Государствам-участникам рекомендуется изучить возможность вовлечения неправительственных организаций в процесс подготовки докладов.

78. В той части доклада, где говорится о правовых мерах, принятых с целью выполнения Пакта, государствам-участникам следует не просто описать соответствующие законодательные положения. Им надлежит указать там, где это необходимо, какие средства судебной защиты, административные процедуры и другие меры были ими приняты для обеспечения соблюдения этих прав, а также описать имеющуюся практику применения этих средств и процедур.

79. Государствам-участникам следует включать в доклады количественные данные, чтобы показать, в каком объеме фактически защищены права. Статистические данные, информацию о бюджетных ассигнованиях и о расходах следует представлять таким образом, чтобы облегчить оценку выполнения обязательств по Пакту. Государствам-участникам следует по возможности установить четко определенные цели и показатели в ходе выполнения Пакта. Такие цели и показатели, в соответствующих случаях,

следует основывать на критериях, установленных в рамках международного сотрудничества, для повышения актуальности и сопоставимости данных, приводимых в докладах государств-участников.

80. Там, где это необходимо, правительствам следует провести или заказать исследования, чтобы заполнить пробелы в имеющихся данных о достигнутом прогрессе и о трудностях на пути к обеспечению соблюдения прав, закрепленных в Пакте.

81. В докладах государств-участников следует указать те области, где может быть достигнут более значительный прогресс посредством международного сотрудничества, и предложить программы экономического и технического сотрудничества, которые могут способствовать достижению этой цели.

82. Для обеспечения проведения содержательного диалога между государствами-участниками и органами по оценке выполнения ими положений Пакта государствам-участникам следует назначить таких представителей, которые в полной мере знакомы с проблемами, поднимаемыми в докладе.

В. Роль Комитета по экономическим, социальным и культурным правам

83. Комитету поручено содействовать Экономическому и Социальному Совету в выполнении важных задач, возложенных на него Пактом. В частности, его роль состоит в рассмотрении докладов государств-участников и внесении предложений и рекомендаций общего характера, включая предложения и рекомендации относительно более полного соблюдения Пакта государствами-участниками. Решение Экономического и Социального Совета заменить его сессионную Рабочую группу Комитетом независимых экспертов должно привести к более эффективному наблюдению за осуществлением Пакта государствами-участниками.

84. Чтобы дать возможность Комитету в полной мере выполнять свои обязанности, Экономический и Социальный Совет призван обеспечить достаточное количество сессий Комитета. Следует также предоставить Комитету необходимый персонал и средства для эффективного выполнения им своих функций в соответствии с резолюцией 1985/17 Экономического и Социального Совета.

85. Для рассмотрения охватываемых Пактом важнейших проблем во всей их многогранности Комитет может принять решение поручить выполнение определенных задач своим членам. Например, могут быть созданы редакционные группы по разработке предварительных формулировок или рекомендаций общего характера либо резюме полученной информации. Могут быть назначены докладчики для содействия работе Комитета, в частности для подготовки докладов по отдельным темам и проведения с этой целью консультаций с государствами-участниками, специализированными учреждениями и соответствующими экспертами, а также для формулирования предложений по проектам экономической и технической помощи, способных помочь преодолению трудностей, с которыми сталкиваются государства-участники при выполнении своих обязательств по Пакту.

86. Комитету следует, в соответствии со статьями 22 и 23 Пакта, изучить совместно с другими органами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и другими заинтересованными организациями возможность принятия дополнительных международных мер, которые могли бы способствовать последовательному осуществлению Пакта.

87. Комитету следует пересмотреть действующий в настоящее время шестилетний цикл представления докладов в связи с задержками, которые привели к одновременному рассмотрению докладов, представленных на различных фазах этого цикла. Комитету следует также пересмотреть руководство для государств-участников, призванное помочь им в подготовке докладов, и предложить любые необходимые изменения.

88. Комитету следует рассмотреть вопрос о том, чтобы предложить государствам-участникам высказывать свои замечания по избранным темам с целью проведения прямого и постоянного диалога с Комитетом.

89. Комитету следует уделять надлежащее внимание вопросам методологии при оценке соблюдения обязательств, содержащихся в Пакте. При оценке докладов, представляемых в соответствии с Пактом, может быть полезна ссылка на показатели в той степени, в какой они помогают измерить прогресс, достигнутый в осуществлении определенных прав. Комитету следует должным образом учитывать показатели, установленные специализированными учреждениями или в рамках этих учреждений, а в случаях нехватки информации воспользоваться данными дополнительных исследований или способствовать их проведению во взаимодействии с заинтересованными специализированными учреждениями.

90. В тех случаях, когда Комитет не считает, что информации, представленной государством-участником, достаточно для обоснованной оценки достигнутого прогресса и имеющихся трудностей, ему следует запросить дополнительную информацию, указывая при необходимости конкретные проблемы или вопросы, которые он рекомендовал бы затронуть государству-участнику.

91. При подготовке докладов в соответствии с резолюцией 1985/17 Экономического и Социального Совета Комитет должен рассмотреть возможность, в дополнение к "резюме рассмотрения им докладов", особо выделить тематические вопросы, поднятые в ходе заседаний.

С. Взаимоотношения Комитета со специализированными учреждениями и другими международными органами

92. Создание Комитета следует рассматривать как возможность развития позитивных и взаимовыгодных отношений между Комитетом, специализированными учреждениями и другими международными органами.

93. Следует рассмотреть возможность заключения новых соглашений в соответствии со статьей 18 Пакта там, где они могут расширить вклад специализированных учреждений в работу Комитета. Учитывая, что методы

работы в области осуществления экономических, социальных и культурных прав различны в разных специализированных учреждениях, следует проявлять гибкость при заключении таких соглашений в соответствии со статьей 18.

94. Для надлежащего наблюдения за осуществлением Пакта в соответствии с частью IV весьма важно развивать диалог между специализированными учреждениями и Комитетом по вопросам, представляющим взаимный интерес. В частности, в ходе консультаций следует рассмотреть вопрос о необходимости разработки показателей для оценки выполнения Пакта; составления руководящих принципов по представлению докладов государствами-участниками; заключения соглашений со специализированными учреждениями о представлении ими докладов в соответствии со статьей 18. При этом следует также уделить внимание любым соответствующим процедурам, принятым в данных учреждениях. Было бы весьма ценным участие их представителей в заседаниях Комитета.

95. Было бы полезно, если бы члены Комитета могли посетить соответствующие специализированные учреждения, узнать путем личных контактов о программах этих учреждений, имеющих отношение к реализации прав, содержащихся в Пакте, и обсудить возможные сферы сотрудничества с этими учреждениями.

96. Следует начать консультации между Комитетом и международными финансовыми учреждениями и агентствами развития по обмену информацией и идеями относительно распределения имеющихся ресурсов для реализации прав, признанных в Пакте. В ходе такого обмена следует рассмотреть влияние международной экономической помощи на предпринимаемые государствами-участниками усилия по осуществлению Пакта, а также возможности технического и экономического сотрудничества в соответствии со статьей 22 Пакта.

97. Комиссии по правам человека, в дополнение к ее обязанностям по статье 19 Пакта, следует принимать во внимание работу Комитета при рассмотрении ею пунктов ее повестки дня, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам.

98. Пакт об экономических, социальных и культурных правах взаимосвязан с Пактом о гражданских и политических правах. Хотя большинство прав могут быть четко определены как подпадающие под сферу действия либо одного, либо другого Пакта, существует ряд прав и положений, которые отражены в обоих инструментах и не поддаются четкой дифференциации. Кроме того, в обоих Пактах есть общие положения и статьи. Важно создать механизм консультаций между Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и Комитетом по правам человека.

99. Учитывая значимость других международно-правовых инструментов для Пакта, Экономическому и Социальному Совету следует своевременно рассмотреть вопрос о необходимости создания эффективных механизмов консультаций между различными наблюдательными органами.

100. Международным и региональным межправительственным организациям, которые занимаются вопросами осуществления экономических, социальных и культурных прав, настоятельно рекомендуется разработать при необходимости соответствующие меры по содействию реализации Пакта.

101. Поскольку Комитет является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета, неправительственным организациям, имеющим консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, настоятельно рекомендуется принимать участие в заседаниях Комитета, следить за их работой и при необходимости предоставлять информацию в соответствии с резолюцией 1296 (XLIV) Экономического и Социального Совета.

102. Комитету, в сотрудничестве с межправительственными и неправительственными организациями, а также исследовательскими учреждениями, следует разработать согласованную систему записи, хранения и обеспечения доступности материалов прецедентного права и других материалов, содержащих толкование международных договоров по экономическим, социальным и культурным правам.

103. В качестве одной из мер, предусмотренных в статье 23, рекомендуется периодически проводить семинары по рассмотрению работы Комитета и оценке достигнутого прогресса в деле осуществления экономических, социальных и культурных прав государствами - участниками Пакта.

Библиография

Alston, Philip. U.S. ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the need for an entirely new strategy. *American journal of international law*, vol. 84, No. 2, April 1990. pp. 365-393.

----- Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Human rights quarterly*, vol. 9, No. 3, August 1987. pp. 332-381.

-----and Quinn, Gerard. The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human rights quarterly*, vol. 9, No.2, May 1987. pp. 156-229.

Andreassen, Skalnes, Smith and Stokke. Assessing human rights performance in developing countries; the case for a minimal threshold approach to economic and social rights. *Human rights in developing countries; Yearbook 1987/1988*. Copenhagen, Akademisk Forlag, 1988. pp. 333-355.

Arambulo, Kitty. Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; theoretical and procedural aspects. Antwerp, Intersentia-Hart, 1999.

Berenstein, A. Economic and social rights; their inclusion in the European Convention on Human Rights - problems of formulation and interpretation. *Human rights law journal*, vol. 2, 3/4, 1981. pp. 257-280.

Community Law Centre (University of the Western Cape). Socio-economic rights in South Africa: a resource book. Sandra Liebenberg and Karrisha Pillay, eds. Cape Town, Socio-Economic Rights Project, 2000.

Craven, Matthew. The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Netherlands international law review*, vol.XL,1993. pp. 367-404.

----- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a perspective on its development. Clarendon Press, 1993.

Gomez, Mario. Social economic rights and human rights commissions. *Human rights quarterly*, vol. 17, No.1, February 1995. pp. 155-169.

Harvey, Philip. Monitoring mechanisms for international agreements respecting economic and social human rights. *Yale journal of international law*, vol. 2, No. 2, Summer 1987. pp. 396-420.

Hoof, G.J.H. van. The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views. *The right to food*. Alston and Tomasevski eds. Martinus Nijhof, 1984. pp. 97-110.

Human Rights and Equal Opportunity Commission. Our homeless children; report of the national inquiry into homeless children. Canberra, 1989.

Hunt, Paul. Reclaiming social rights; international and comparative perspectives. Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996.

International Council on Human Rights Policy. Performance and legitimacy; national human rights institutions. Versoix, Switzerland, 2000.

International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development. Circle of rights; economic, social and cultural rights activism: a training resource. Washington D.C., 2000.

Jochnick, Chris. Confronting the impunity of non-State actors; new fields for the promotion of human rights. *Human rights quarterly*, vol. 21, No. 1, February 1999. pp. 56-79.

Karapuu, Heikki and Rosas, Allan. The juridical force of economic, social and cultural rights - some Finnish examples. *Nordic journal of human rights*, 1989. pp. 36-42.

Leckie, Scott. Another step towards indivisibility; identifying the key features of violations of economic, social and cultural rights. *Human rights quarterly*, vol. 20, No. 1, 1998. pp. 81-124.

Lindsnaes, Lindholm and Yigen, (eds). *National human rights institutions: articles and working papers: input into the discussions on the establishment and development of the functions of national human rights institutions*. Copenhagen, Danish Center for Human Rights, 2000.

Robertson, Robert E. Measuring State compliance with the obligation to devote the "maximum available resources" to realising economic, social and cultural rights. *Human rights quarterly*, vol. 16, No. 4, November 1994. pp. 693-714.

Scott, Craig. The interdependence and permeability of human rights norms; towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights. *Osgoode hall law journal*, vol. 27, No. 4, 1989. pp. 770-878.

Trubek, David M. Economic, social and cultural rights in the third world; human rights law and human needs programs. *Human rights in international law; legal and policy issues*. Theodor Meron, ed. Oxford, Clarendon Press, 1984. pp. 205-272.

Данило Тюрк (Специальный докладчик по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав). Первый доклад о ходе работы (E/CN.4/Sub.2/1990/19) и заключительный доклад (E/CN.4/Sub.2/1992/16).