

Исследование реализации некоторых экономических и социальных прав в Беларуси Концептуальный документ

Настоящий документ призван очертить концептуальные рамки исследования, посвященного осуществлению некоторых экономических и социальных прав в Беларуси. Он описывает существующий контекст и поясняет выбор тем. Документ описывает избранный методологический подход и излагает поставленные цели и задачи.

Контекст

Отсутствие единого подхода ко всем категориям прав человека как неделимым и взаимосвязанным во многом отражает существующее положение концепции прав человека в Беларуси. В то время как правозащитные организации активно сосредоточены на работе в сфере гражданских и политических прав¹, охватывающей проблемы, о которых представители государственных органов зачастую не готовы вести диалог и реагировать на критику, власти, в свою очередь, обращаются к экономическим и социальным правам, рассматриваемым в качестве приоритетной категории государственной политики². При этом основой такой политики являются не международные обязательства и стандарты в области прав человека, а собственные соображения властей, редко выносящиеся на общественное обсуждение. Так, на практике экономические и социальные права рассматриваются как *следствие* действий властей на пути к строительству социального государства, а не в качестве *основы* развития или шагов, необходимых для реализации взятых на себя международных обязательств.

Отсутствие подхода ко всем категориям прав человека как к универсальным, неделимым, взаимозависимым и взаимосвязанным, а также требующих равного отношения и одинакового внимания³, представляется проблематичным. Необходимость такого подхода подтверждается, например, процедурой Универсального периодического обзора (УПО), представляющей собой механизм сбора информации и подготовки всеми государствами-членами ООН отчётов о предпринятых ими мерах в области прав человека: как на основании норм ратифицированных ими международных договоров, так и на основании положений Всеобщей декларации прав человека⁴. Таким образом, УПО развивает подход к пониманию прав человека с точки зрения их универсальности не только в отношении *универсальной применимости* во всех государствах, но и *неделимости* отдельных категорий прав.

Универсальность прав также просматривается во взаимосвязи всех их категорий с концепцией устойчивого развития: такой вывод можно сделать в результате анализа «Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года», принятой государствами-членами ООН 25 сентября 2015 года⁵. Повестка закрепляет 17 основных целей и 169 связанных с ними задач,

1 В то время как место не позволяет представить здесь подробное описание работы белорусских правозащитных организации в отношении экономических и социальных прав, представляется показательным, что во время отчёта Беларуси перед КЭСПП в 2013 году белорусские НПО не представили ни одного параллельного отчёта. Доклады, представленные «The Equal Rights Trust» и «Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children» не оценивали ситуацию комплексно, а охватывали лишь дискриминационные практики в сфере осуществление ЭСК прав и законность телесных наказаний детей в Беларуси соответственно, см. <http://goo.gl/lZgPY5>.

2 Такой дискурс не является новым и следует советской традиции подхода к правам человека, делая больший акцент на ЭСК права и скептически относясь к гражданским и политическим; также см. недавнее интервью министра иностранных дел Беларуси, <http://www.belta.by/politics/view/makej-prava-cheloveka-ne-tolko-v-vozmozhnosti-vyhodit-na-ulitsu-s-razlichnymi-lozungami-187441-2016/>

3 См. напр., «Венская декларация и Программа действий», 1993, п. 5

4 Резолюция Совета по правам человека 5/1, «Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединенных Наций», A/HRC/5/21, п. 1 Приложения

5 Резолюция Генеральной Ассамблеи 70/1, «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», A/RES/70/1; следует отметить, что на политическом уровне Правительство Беларуси выражает поддержку концепции «Повестки дня», см. напр., <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=210553>

направленных на искоренение нищеты и обеспечение построения более устойчивого мира в течение следующих 15 лет⁶. Как показывает исследование, проведенное Датским институтом прав человека, 92% закреплённых задач прямо связаны с нормами, закреплёнными в международных инструментах в сфере прав человека. Все категории прав человека и концепция устойчивого развития, таким образом, взаимосвязаны и подкрепляют друг друга⁷.

В белорусском контексте проблема отсутствия единого подхода имеет как минимум два аспекта: во-первых, большая часть государственной политики в области экономических и социальных прав не имеет или имеет очень низкий уровень контроля со стороны гражданского общества. Во-вторых, белорусские НГО упускают шанс начать с властями диалог и повлиять на осуществляемую политику в сфере экономических и социальных прав, т.е. по вопросам, в отношении которых власти декларируют свою готовность к принятию мер. Кроме этого, представляется возможным предположить, что в рамках такого диалога и с течением времени вероятно изменение понимания о правах человека в целом, на сегодняшний день рассматриваемых властями в качестве далёкой концепции, а не операционного стандарта, требуемого правовыми нормами.

Объекты исследования

Исследовательский проект является пилотной работой в рамках более широкого исследования экономических, социальных и культурных прав в Беларуси. Так, на данном этапе работа посвящена лишь некоторым проблемным вопросам, которые можно разделить на три следующие темы: безработица, социальное обеспечение, принудительный труд.

Исследование проблемы безработицы направлено в первую очередь на оценку подходов и политики властей к данному вопросу, а также некоторые иные смежные вопросы: (1) эффективность и адекватность образовательных методов в отношении существующего рынка труда, в том числе методы обучения безработных, и (2) систему обязательного распределения студентов.

Исследование системы социального обеспечения основывается на её оценке с точки зрения применимых стандартов и норм международного права прав человека. Оценка включает в себя все элементы системы; особое внимание направлено на наиболее уязвимые группы населения и адекватность помощи, которую они получают. Такой подход был избран в силу ухудшения экономической ситуации, особенно сильно сказывающейся на лицах, зависящих от получаемой ими социальной помощи и оказывающихся, таким образом, ближе к черте бедности.

Последним элементом исследования является анализ существующих практик принудительного труда, принимающего различные формы, в том числе субботников; труда в ЛТП и обязанных лиц; а также практик, документированных и исследованных в меньшей степени: принудительный труд в вооруженных силах, а также детский труд в сельской местности во время сезона сбора урожая.

Очевидно, что данные темы затрагивают разные по своей природе вопросы, которые фрагментируют исследование на несколько отдельных частей, не являющихся последовательными элементами её структуры. Такая фрагментация является результатом стратегического выбора, сделанного в результате предварительного обсуждения концептуальных рамок исследования. Так, вопросы безработицы и социального обеспечения имеют существенное значение в связи со сложной экономической ситуацией и ожидаемым ростом числа безработных⁸. Кроме этого, существуют признаки того, что власти планируют принятие мер в

6 ООН, «Повестка дня в области устойчивого развития», <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

7 Датский институт по правам человека, «Руководство по правам человека и целям устойчивого развития», <http://sdg.humanrights.dk/ru>

отношении данных вопросов⁹. Разумно предположить, что исследование станет своевременной и релевантной базой для начала диалога с властями. Необходимо признать, что вероятность готовности правительства обсуждать проблему принудительного труда является достаточно низкой¹⁰. В то же время, учитывая серьезность проблемы, она по-прежнему должна изучаться и оставаться в центре внимания. Необходимо также отметить, что проблема принудительного труда широко отражается в отчётах, подготавливаемых белорусскими правозащитными организациями¹¹. Таким образом, данное исследование не только стремится рассмотреть последние изменения в данном вопросе, но и предложить более тщательный правовой анализ, а также ответить на вопрос о том, насколько такие практики вносят значимый вклад и достигают ли они заявленных целей.

Методология

Методологический подход исследования состоит из трех основных этапов: во-первых, правового анализа применимых инструментов в области международного права человека, а также анализа проистекающих из них стандартов в отношении каждого из рассматриваемых прав. Во-вторых, анализа национального законодательства, политики и стратегии государства, а также подхода властей к принятию решений в сфере рассматриваемых прав с точки зрения применимых международных стандартов и с учётом необходимости их постепенно полной реализации¹². В-третьих, из анализа практики их реализации, основанный на имеющихся количественных и качественных данных. Таким образом, результаты исследования представляют собой комплексное исследование правовых норм в сфере социально-экономических прав и их реализации в Беларуси. На основании достигнутых в процессе исследования выводов также будут разработаны рекомендации, направленные на дальнейшее усовершенствование законодательства и практик в сфере рассматриваемых прав.

Выбор такой методологии обоснован следующими причинами.

Во-первых, выбор подхода основывается на объеме имеющихся ресурсов. Исследование соответствия международным стандартам в области экономических и социальных прав, проводимое максимально всеобъемлющим образом, требует широкой экспертизы в области экономики, статистики и социологии, необходимой для корректной оценки шагов, принимаемых государством с точки зрения постепенного осуществления прав с учётом имеющихся ресурсов, а также оценки тенденций на основе количественных данных. Кроме этого, такие данные, даже при условии их наличия и надёжности, не всегда могут быть достаточными для детальной деагрегации, необходимой для оценки того, осуществляются ли права на недискриминационной основе. Так, был избран иной подход к таким данным: вместо того, чтобы использовать количественные данные в качестве основы для общей оценки реализации прав, они будут

8 См. напр., короткий анализ Информационного бюро солидарности с Беларусью, *“Количество безработных в Беларуси в 2016 году может увеличиться в 2,5-3 раза”*, <http://belarusinfofocus.info/by/subscribe/1454348465>

9 Некоторые из таких мер уже приняты: новая редакция Закона «О занятости населения» вступает в силу 23 октября 2016 года; разрабатываемые меры включают в себя систему социального страхования от безработицы.

10 Недавний отчёт правительства Комитету по применению стандартов МОТ говорит о том, что Указ Президента "О дополнительных мерах по развитию деревообрабатывающей промышленности" был отменен после анализа замечаний, сделанных Комитетом. Другие замечания, высказанные Комитетом, были найдены в качестве непротиворечащих положениям Конвенции о принудительном труде, см. <http://goo.gl/6Kls2c> (стр. 6); оригинальное представление Комитета <http://goo.gl/UWZIYE> (стр. 175).

11 Один из последних отчётов был подготовлен FIDH и ПЦ «Вясна» в 2013 году, http://spring96.org/files/book/ru/2013_compulsory_labour_belarus_ru.pdf

12 См. ст. 2(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, устанавливающую обязательство поведения по постоянному принятию мер для постепенно полной реализации прав, гарантированных Пактом

использованы лишь в качестве результатов предпринятых государством шагов в сфере рассматриваемых прав. Такой же подход будет использоваться в отношении индикаторов, т.е. будут рассматриваться лишь те, отражающие результаты политики государства¹³. Иными словами, только уровень практического осуществления экономических и социальных прав будет оцениваться на основании количественной информации.

Исследование также будет стремиться определить количество отсутствующих данных, необходимых для измерения соблюдения государством своих международно-правовых обязательств. Так, сделанные по данному вопросу выводы могут быть представлены правительству в качестве указания на недостающую информацию, необходимую для мониторинга и отчётности.

Во-вторых, избранная методика соответствует целям, стоящим перед исследованием. Общие рамки работы не ставят перед собой цели установления ответственности государства за возможные недостатки в реализации экономических и социальных прав¹⁴, но направлено на представление позитивного ориентира для дальнейшего совершенствования проблем, заслуживающих большего внимания.

Цели и задачи проекта

Согласно представленному выше описанию, целью исследования является комплексная оценка осуществления международных и национальных правовых норм, и политики государства в отношении выбранных социальных и экономических прав с окончательной целью выявления возможных проблем / недостатков в обеспечиваемом уровне их защиты и разработки соответствующих рекомендаций.

Исследование направлено на достижение следующих задач:

- Стать основой для конструктивного диалога с властями в силу декларируемого приоритета экономических и социальных прав в государственной политике
- Привлечь внимание широкой общественности и гражданского общества к вопросам социальных и экономических прав, зачастую не получающих должного внимания

¹³ Очевидно, что такая методология отличается от других существующих инструментов, предназначенных для оценки и контроля за соблюдением государством обязательств в сфере экономических и социальных прав, а также от системы индикаторов, разработанных УВКПЧ. В сравнении с последним, «структурные» и индикаторы «процесса» будут заменены первыми двумя шагами предложенной методологии, в то время как показатели «результата» будут использоваться на третьем этапе.

¹⁴ Справедливо отметить, что данный вопрос будет неизбежен в отношении практик принудительного труда, прямо санкционируемых государством. В то же время многие из них *de jure* не попадают под определение принудительного труда.