

Методические пояснения к оценке степени реализации права: общие положения ЭСК прав

Права человека “универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны” и к ним необходимо относиться “на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием”¹, что подразумевает их *универсальное применение* во всех государствах и *неделимость* отдельных категорий прав. При оценке степени реализации права необходимо учитывать как положения, касающиеся этого права, так и общие обязательства. Интерпретация норм Пакта основывается, прежде всего, на комментариях общего порядка и заключительных замечаниях КЭСКП. Некоторые требования и/или рекомендации к политикам и законодательным нормам также указаны в документах специализированных международных организаций (ВОЗ, ЮНЕСКО, МОТ и т.д), включая заключения и рекомендации.

Формулировка норм статьи 2(1) Пакта включает в себя несколько форм общих обязательств, имеющих различную правовую природу: *обязательства поведения*, т.е. обязанность государства действовать определенным образом, и *обязательства результата*, т.е. обязанность незамедлительного обеспечения установленного стандарта². Наряду с этим, пакт устанавливает обязательства *соблюдать, защищать и осуществлять* права.³ В силу сложности формулировки статьи, каждый из ее структурных элементов рассматривается отдельно. Так, выделяется 4 основных обязательства⁴:

- обязательство “обеспечить [права] всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер”;
- обязательство обеспечения “постепенно [полного] осуществления прав”;
- обязательство принять меры “в максимальных пределах имеющихся ресурсов”; и
- обязательство принимать такие меры “в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях”.

С целью определения природы обязательств в целом, ниже будет рассмотрен каждый из указанных структурных элементов.

1. Обеспечение прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

-

¹ Венская декларация и Программа действий, 1993, параграф 5; See also the 2005 World Summit Outcome, UN Doc A/60/L1 (15 September 2005) para 13;

General Assembly Resolution 60/251 establishing the Human Rights Council, UN Doc A/RES/60/251 (3 April 2006), preamble, para 3; and Human Rights Council Resolution 8/2, Optional Protocol to the ICESCR, preamble, para 3 and Art 5. For the view that UN statements about indivisibility are ‘broad overstatements of more modest truths’, see JW Nickel, ‘Rethinking Indivisibility: Towards a Theory of Supporting Relations Between Human Rights’ (2008) 30 Human Rights Quarterly 984–1001.

² Замечание общего порядка № 3, п.1; Маастрихт, п. 7

³ Замечание общего порядка № 24, п. 10

⁴ Mashood A. Baderin and Manisuli Ssenyonjo, “International Human Rights Law. Six Decades after the UDHR and Beyond”, Ashgate Publishing, 2013, p. 56; Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray, “The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials”, OUP, 2014, p. 136

Этот структурный элемент статьи 2(1) Пакта определяет общие рамки для действий государства, направленных на осуществление гарантированных прав. Рассматриваемая формулировка явно допускает гибкий подход к таким действиям, позволяя учитывать отличия в уровне их развития, доступности и приемлемости мер, принимаемых ими для обеспечения прав, закрепленных Пактом. Тем не менее, государства обязаны начать принятие таких мер уже с момента ратификации Пакта⁵ и использовать для этого все имеющиеся средства⁶. Принимаемые меры должны быть осознанными, конкретными и нацеленными на полное осуществление закрепленных Пактом прав⁷.

1.1. Законодательные меры

Несмотря на прямое упоминание статьей законодательных мер в качестве одного из надлежащих способов обеспечения прав, Пакт не обязывает государства инкорпорировать его нормы в национальное законодательство⁸. Каждое государство, таким образом, самостоятельно принимает решение о том, какие меры являются наиболее эффективными для осуществления каждого из гарантированного Пактом права⁹. В то же время Комитет отмечает, что часто «наличие законодательства является весьма желательным, а когда-то оно может быть даже необходимым»¹⁰. Примером последнего называется борьба с дискриминацией; в сферах здравоохранения, охраны материнства и детства, образования, законодательство также может стать необходимой основой для обеспечения прав¹¹. Комитет положительно оценивает роль инкорпорации положений Пакта в национальное законодательство и рекомендует государствам следовать такому подходу¹². В принимаемых в сфере ЭСК прав законам Комитет устанавливает некоторые базовые требования: так, в отношении законодательства направленного на обеспечение права на здоровье рекомендуется включать положения о целях и сроках их выполнения, средств для достижения ориентиров, касающихся права на здоровье, планируемого сотрудничества с гражданским обществом и др¹³.

Важно отметить, что принятие законодательных мер не является достаточным как таковое: такой вывод можно сделать исходя из положений Руководящих принципов подготовки государствами отчетов для их рассмотрения Комитетом¹⁴. Помимо законодательных мер руководство требует, кроме прочего, представления государствами информации о принятии им соответствующей политики и стратегии; существовании механизмов отслеживания прогресса; судебных решениях,

⁵ Лимбург, п.15; Philip Alston and Gerard Quinn, "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, p. 167

⁶ Замечание общего порядка №9, п. 2

⁷ Замечание общего порядка №13, пара 43. Замечание общего порядка №14, пара 30

⁸ Замечание общего порядка №9, п. 5, 8; Philip Alston and Gerard Quinn, "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, pp. 165-167

⁹ Замечание общего порядка №9, п. 5; Manisuli Ssenyonjo, "Economic, Social and Cultural Rights in International Law", Hart Publishing, 2009, p. 54

¹⁰ Замечание общего порядка №3, п.3

¹¹ Замечание общего порядка №3, п.3

¹² Замечание общего порядка №9, п. 8; Manisuli Ssenyonjo, "Economic, Social and Cultural Rights in International Law", Hart Publishing, 2009, p. 55

¹³ Замечание общего порядка №14 п.56

¹⁴ E/C.12/2008/2

статистических данных¹⁵.

Вне зависимости от наличия или отсутствия национального законодательства, инкорпорирующего нормы Пакта, они должны признаваться во внутреннем праве и каждое потерпевшее лицо должно быть обеспечено надлежащими средствами восстановления нарушенных прав¹⁶. Пакт, таким образом, должен иметь прямое применение во внутренней правовой системе государства, позволяя затрагиваемым субъектам добиваться обеспечения осуществления закрепленных им прав через национальную судебную систему¹⁷.

1.2. Иные надлежащие способы

В дополнение к законодательным мерам государства обязаны обеспечивать эффективное осуществление прав с помощью любых других надлежащих способов. Помимо предоставления возможности защиты гарантированных Пактом прав в национальных судах, Комитет относит к ним, например, административные, финансовые, просветительские и социальные меры, соответствующие характеру прав¹⁸. На оперативном уровне это может потребовать, распространения текста Пакта или проведения тренингов для судей и адвокатов¹⁹. Эффективной мерой административного характера является создание национального учреждения по правам человека или поста омбудсмена с широким мандатом, включающим в себя, кроме прочего, компетенцию в сфере консультаций, просветительской деятельности, исследований, разработки показателей для отслеживания выполнения обязательств и рассмотрения персональных жалоб на нарушения ЭСК прав²⁰. Финансовые меры, направленные на улучшение условий, способствующих более эффективной имплементации Пакта, могут включать в себя снижение внешнего долга, инфляции и увеличение роста экспорта²¹.

Комитетом также отмечено обязательство государств по разработке и принятию подробного плана мероприятий для постепенного проведения в жизнь каждого из прав, гарантированного Пактом²². Такое обязательство в целом коррелирует с положениями Венской декларации и Программы действий, принятой государствами-членами ООН в 1993 году²³, и целью 1.b Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года о создании надежных стратегических рамок на национальном, региональном и международном уровнях на основе стратегий развития, учитывающих интересы бедноты и гендерные аспекты, для поддержки ускорения инвестиций в меры

¹⁵ Замечание общего порядка №3, п. 4; Лимбург, п.18; E/C.12/2008/2, Приложение, п.3; схожий подход к оценке существовал и ранее, см. Philip Alston and Gerard Quinn, "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, p. 168

¹⁶ Замечание общего порядка №9, п.2

¹⁷ Замечание общего порядка №9, п.3, 4. Практика Комитета см. например. U.N. Doc. E/C.12/1994/20 пара. 146; E/C.12/1991/4 пара. 258; CESCR, Concluding Observations: United Kingdom, UN Doc. E/C.12/GBR/CO/5 (22 May 2009), para. 13; Лимбург п.19

¹⁸ Замечание общего порядка №3, п.5,7; Лимбург, п.17

¹⁹ Philip Alston and Gerard Quinn, "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, p. 171; U.N. Doc. E/1985/WG.1/SR.6, para. 54

²⁰ Замечание общего порядка №10

²¹ Concluding Observations: Mexico, UN Doc E/C.12/1/Add.41 (8 December 1999), para 3; Manisuli Ssenyonjo, "Economic, Social and Cultural Rights in International Law", Hart Publishing, 2009, p. 57

²² Замечание общего порядка №1, п.4

²³ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendec93.shtml п. 71

по искоренению нищеты²⁴. Во время разработки такой стратегии государствам необходимо оценить фактическое состояние и уровень осуществления ЭСК прав, на основании чего должны быть выявлены наиболее уязвимые группы общества. Результаты анализа полученных данных необходимо рассматривать как основу разрабатываемой стратегии, которая также должна быть связана с национальным планированием в области развития²⁵. Оценка должна базироваться на критериях “разумности” и “адекватности” принимаемых мер с учетом соображений о том, были ли учтены в процессе принятия решения в полном объеме нормы и стандарты, признанные в Пакте, и были ли принятые меры направлены на осуществление экономических, социальных и культурных прав²⁶.

2. Постепенно полное осуществление прав

Второе обязательство, налагаемое статьей 2(1) Пакта, заключается в принятии шагов с целью *постепенно полного* осуществления гарантированных прав. Как разъяснено Комитетом, такая концепция “представляет собой признание того факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени”²⁷. Пакт, таким образом, адекватно оценивает трудности, с которыми могут столкнуться государства при обеспечении ЭСК прав, но не допускает необоснованного откладывания момента начала принятия соответствующих мер на неопределенный период времени²⁸. Напротив, государства обязаны *начать* принимать меры как можно скорее, не дожидаясь увеличения их ресурсов, а используя имеющиеся²⁹.

Необходимо отметить, что общее правило о *постепенно полном* осуществлении прав имеет исключения: к ним относятся запрет на дискриминацию, установленный ст. 2(2) Пакта и минимальные основные обязательства. Так, *недискриминационное* осуществление прав не требует ресурсов и немедленно распространяется на все права, гарантированные Пактом³⁰. Вторая исключительная категория - *минимальные основные обязательства*, прямо не упоминается положениями Пакта. Однако, на основании опыта рассмотрения докладов государств-участников Комитет полагает, “что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне”³¹. Примерами нарушений минимальных основных обязательств называются нехватка основных продуктов питания значительной группой лиц, отсутствие элементарной первичной медицинской помощи, крова и жилья, а также элементарных форм образования³².

Обязательство постепенно полного осуществления прав также подразумевает нежелательность каких-либо умышленно регрессивных мер которые, при их принятии,

24 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> Цель 1.b,

25 E/2007/82 пп.39-42

26 E/C.12/2007/1 п. 8 - Заявление комитета касается оценки обязательств в рамках Факультативного протокола к Пакту; можно, однако, предположить, что в целом подход к оценке является допустимым и в отношении Пакта, - см. напр. E/C.12/COD/CO/4 пара. 16

27 Замечание общего порядка №3, п.9

28 Лимбург, п. 21

29 Лимбург, п.21, 23

30 Замечание общего порядка №13, п.31, Лимбург п. 22

31 Замечание общего порядка № 3 п.10

32 Замечание общего порядка № 3 п.10

требуют тщательного рассмотрения и нуждаются в исчерпывающем обосновании с учетом всех предусмотренных Пактом прав и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов³³. Под регрессивными мерами понимаются шаги, прямо или косвенно ухудшающие осуществление прав, гарантированных Пактом. Примерами умышленно регрессивных мер являются отмена обязательного начального образования, сокращение государственных расходов в сфере охраны здоровья матерей, приводящее к увеличению смертности матерей и детей³⁴. Таким образом, при сокращении финансирования направлений, способных повлиять на изменение уровня обеспечиваемых прав, государства обязаны показать, что такие меры были приняты после всесторонней оценки существующих альтернатив, с учетом положений Пакта и при использовании максимальных наличествующих ресурсов³⁵.

3. Обязательство принимать меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов

Данный структурный элемент общего обязательства является продолжением рассмотренных выше: государства, таким образом, обязаны постепенно полно обеспечивать права всеми надлежащими способами *в максимальных пределах имеющихся ресурсов*. Так, под *способом* понимаются действия, а от *ресурса* зависит обеспечение права: в сфере обеспечения права на образование действием является принятия закона, закрепляющего обязательное и бесплатное начальное образование; ресурсом для обеспечения такого права выступает финансирование школ и выплата заработной платы учителям³⁶. Таким образом, любое предпринимаемое государством действие должно быть подкреплено выделением адекватных ресурсов, позволяющих достичь эффективного осуществления гарантированных прав. Понятие ресурса, однако, не ограничивается лишь финансированием и включает в себя, кроме прочих, человеческие ресурсы, технологии, информацию и ресурсы натурального характера³⁷. Как отмечает Комитет, они также не ограничиваются ресурсами самого государства и включают в себя ресурсы, которые можно получить от международного сообщества в рамках международной помощи и сотрудничества³⁸.

Помимо вопроса *наличия* необходимых ресурсов, соответствие действий государства обязательствам, налагаемым Пактом, оценивается с учётом того, как *распределяются имеющиеся ресурсы*³⁹. Очевидно, что Пакт не устанавливает процентных показателей для бюджетов государств-участников, которыми они должны руководствоваться при распределении бюджетных средств. В то же время практика, при которой государство не обеспечивает основных социальных услуг и при этом расходует большое количество средств на военные нужды и государственную безопасность, может вступать в противоречие с обязательствами, наложенными Пактом⁴⁰. Для оценки того, были ли принятые государством меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов, Комитет разработал ряд критериев, включающих в себя, кроме прочего, уровень развития страны и её нынешнее экономическое положение, наличие другого

³³ Замечание общего порядка № 3 п.9

³⁴ UN HAND, стр. 28

³⁵ Замечание общего порядка № 3 п.9

³⁶ Робертсон, стр. 695

³⁷ Робертсон, стр. 695-697

³⁸ Замечание общего порядка №3, п.13. Лимбург, п. 26; См. далее п.4

³⁹ Лимбург п.27,28; см. напр. E/C.12/1995/7, para 21

⁴⁰ см. напр. E/C.12/1/Add.62 п. 23; E/C.12/COD/CO/4 п. 16

серьезного спроса на ограниченные ресурсы государства-участника, попытки государства-участника найти недорогостоящие варианты и попытки государства-участника обеспечить сотрудничество и получить помощь со стороны международного сообщества в целях выполнения положений Пакта⁴¹.

4. Обязательство принимать меры в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях.

Четвертый структурный элемент рассматривается с двух позиций: как составная часть понятия “имеющихся ресурсов”⁴², так и в качестве одного из способов полного обеспечения гарантированных Пактом прав⁴³. Так, Пактом признается польза поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях⁴⁴; международное сотрудничество также особенно важно для реализации права на достаточный жизненный уровень⁴⁵.

Роль международного сотрудничества отмечается и в ряде целей, установленных Повесткой дня в области устойчивого развития: так, например, цель 1.а. направлена на масштабную мобилизацию ресурсов из различных источников, в том числе посредством расширения сотрудничества в целях развития, с тем чтобы обеспечить развивающимся странам, в частности наименее развитым странам, достаточные и предсказуемые средства для осуществления программ и стратегий по искоренению нищеты во всех ее аспектах⁴⁶. Государству также может быть необходимо учитывать свои обязательства по защите, поощрению и осуществлению экономических, социальных и культурных прав при переговорах с международными финансовыми учреждениями⁴⁷.

Формулировка статьи 2(2) Пакта подчеркивает обязательство государств гарантировать осуществление прав без какой бы то ни было дискриминации, а норма статьи 3 - равное обращение. Помимо этого, при анализе прав необходимо обращать внимание на обеспечение доступа к правосудию, компенсации, информации, а также участие населения в принятии решений, касающихся прав.

Анализ статистической информации включает сравнение статистических показателей за предыдущий год и нынешний, оценку периодичности ее публикации и насколько она отражает различные элементы и дезагрегирована по полу и другим соответствующим признакам, таким как возраст, инвалидность, гражданство и проживание в городе/сельской местности, и охватывает всех лиц, находящихся на территории Беларуси.

41 E/C.12/2007/1 п. 10 - Заявление комитета касается оценки обязательств в рамках Факультативного протокола к Пакту; можно, однако, предположить, что в целом подход к оценке является допустимым и в отношении Пакта, - см. напр. E/C.12/COD/CO/4 пара. 16

42 Замечание общего порядка №3, п.13. Лимбург, п. 26

43 см. ст. 22, 23 Пакта

44 ст. 15(4)

45 ст. 11(1)

46 ЦУР, Цель 1.а, см. напр. цель 6.а.

47 E/C.12/1/Add.40 пара 38