



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 December 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать пятая сессия

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по правам
человека и доклады Управления Верховного
комиссара и Генерального секретаря**

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие**

Доклад Генерального секретаря по вопросу об осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав

Резюме

В настоящем докладе, подготовленном во исполнение резолюции 22/5 Совета по правам человека, изложен общий обзор, посвященный сфере охвата права на доступ к правосудию и эффективной правовой защите в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав и применяемым в этой связи нормам. Доклад дает обобщенное представление о толковании этого права договорными органами и мандатариями специальных процедур Организации Объединенных Наций как права, необходимого для осуществления экономических, социальных и культурных прав, при этом основное внимание в нем уделяется важнейшим элементам этого права и вытекающим из него конкретным обязательствам и примерам, почерпнутым у региональных правозащитных механизмов.

GE.13-19054 (R) 270114 280114



* 1 3 1 9 0 5 4 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Право на правовую защиту в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав	2–6	3
III. Характер эффективных внутренних средств правовой защиты	7–12	6
IV. Правовая база внутренних средств правовой защиты	13–15	9
V. Препятствия доступу к правосудию в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав	16–24	10
A. Физическая доступность	17	11
B. Экономическая доступность	18	11
C. Юридическая помощь	19	12
D. Доступ к информации	20–21	13
E. Равный доступ	22–24	14
VI. Право на надлежащий процесс предоставления средств правовой защиты, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам	25–35	16
A. Компетентность, независимость, транспарентность и подотчетность	27–29	17
B. Безотлагательный характер разбирательства	30–31	18
C. Разумное упрощение и удешевление процедуры разбирательства	32	19
D. Равная возможность для доказывания нарушения	33	20
E. Мотивированное решение по существу дела	34	20
F. Эффективное обеспечение выполнения решения	35	21
VII. Вывод	36	21

I. Введение

1. В своей резолюции 22/5 Совет по правам человека просил Генерального секретаря продолжать подготовку и представление Совету ежегодного доклада по вопросу об осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав с уделением особого внимания доступу к правосудию в связи с нарушениями экономических, социальных и культурных прав (пункт 18). Вопрос о правовой защите экономических, социальных и культурных прав уже рассматривался в предыдущих докладах, подготовленных Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека¹. Произошедший с тех пор ряд событий в рамках правозащитной системы Организации Объединенных Наций позволил внести дополнительную ясность по вопросам и обязательствам, которые государствам-членам следует учитывать при обеспечении доступа к правосудию в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав. В настоящем докладе Генеральный секретарь анализирует некоторые из этих событий и в первую очередь рассматривает охват права на эффективную правовую защиту в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав, как он определяется договорными органами по правам человека и мандатариями специальных процедур Организации Объединенных Наций. После этого анализа Генеральный секретарь переходит к обсуждению основных препятствий доступу к правосудию, которые являются нарушением права на эффективную правовую защиту. В заключение доклада приводятся предложенные договорными органами и мандатариями специальных процедур Организации Объединенных Наций требования к должной процедуре рассмотрения вопроса о предоставлении средств правовой защиты в связи с нарушениями экономических, социальных и культурных прав.

II. Право на правовую защиту в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав

2. Право на правовую защиту в случаях нарушений прав человека имеет основополагающее значение для самого понятия прав человека. В статье 8 Всеобщей декларации прав человека указано, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом². Это положение в равной степени распространяется на все гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Вместе с тем Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не содержит конкретного положения с требованием к государствам-участникам предоставлять эффективные средства правовой защиты в таких случаях, в то время как в Международном пакте о гражданских и политических правах оно прописано в пункте 3 статьи 2. Тем не менее существовавшие по этому вопросу неясности были в основном устранены благодаря работе по тол-

¹ См., например, доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Экономическому и Социальному Совету за 2006 год (E/2006/86).

² См. также статью 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

кованию, проделанной договорными органами по правам человека и мандатариями специальных процедур Организации Объединенных Наций за последние 20 лет, ставших периодом, в течение которого правозащитная система Организации Объединенных Наций последовательно признавала право на эффективную правовую защиту в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав.

3. В этой связи важную роль сыграл Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. В одном из своих ключевых замечаний общего порядка, устанавливающих сферу охвата обязательств, вытекающих из положений пункта 1 статьи 2 Пакта, Комитет отметил, что "среди мер, которые можно считать "надлежащими" [для достижения полного осуществления прав, закрепленных в Пакте], помимо законодательства, можно назвать предоставление средств судебной защиты в отношении прав, которые, в соответствии с национальной правовой системой, могут рассматриваться в суде"³. В дальнейшем Комитет последовательно утверждал, что любому потерпевшему лицу или группе лиц должны быть обеспечены надлежащие средства восстановления нарушенных прав или средства защиты⁴ и что в качестве одной из мер для обеспечения осуществления Пакта на национальном уровне любым лицам или группам, экономические, социальные и культурные права которых были нарушены, должен быть предоставлен доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты как на национальном, так и международном уровнях⁵.

4. Другие договорные органы пришли к аналогичным выводам. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, а также Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей пришли к выводу о том, что трудящиеся-мигранты и особенно трудящиеся женщины-мигранты должны иметь доступ к средствам правовой защиты в случаях нарушений прав, совершаемых на рабочем месте⁶. Комитет по правам ребенка настоятельно призвал государства-участники, среди прочего, принять все необходимые меры для искоренения всех форм детского труда, а также регулировать условия труда работающих подростков, с тем чтобы обеспечить полную защиту подростков и их доступ к механизмам правовой защиты⁷.

³ Замечание общего порядка № 3 (1990 год), пункт 5.

⁴ Замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 2.

⁵ Замечание общего порядка № 19 (2008 год), пункт 77 (право на социальное обеспечение); замечание общего порядка № 18 (2005 год), пункт 48 (право на труд); замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 55 (право на воду); замечание общего порядка № 14 (2000 год), пункт 59 (право на здоровье); замечание общего порядка № 12 (1999 год), пункт 32 (право на достаточное питание). См. также State Party Reporting Guidelines for Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights (руководящие принципы представления государствами-участниками докладов об экономических, социальных и культурных правах в рамках Африканской хартии прав человека и народов), в которых государствам рекомендуется сообщать о "существующих судебных и других надлежащих средствах правовой защиты, позволяющих жертвам добиваться восстановления нарушенных прав в случае их нарушения" (пункт 2 d)).

⁶ Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 26 с); Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ), замечание общего порядка № 1 (2010 год), пункт 49.

⁷ Комитет по правам ребенка (КПР), замечание общего порядка № 4 (2003 год), пункт 18; КПР, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 30.

5. Мандатарии специальных процедур и вспомогательные органы Совета по правам человека решительно выступали в поддержку права на правовую защиту. Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека обратилась к государствам с призывом установить эффективные, экономически и физически доступные процедуры, включая механизмы неформального урегулирования споров, соответствующие правовым нормам, для поддержки живущих в бедности лиц, обращающихся в суд, с учетом конкретных препятствий, с которыми эти лица сталкиваются на пути к правосудию⁸. Согласно Специальному докладчику по вопросу о праве на питание возможность защиты в судебном порядке имеет крайне важное значение для реализации права на питание⁹. Аналогичным образом, Специальный докладчик по вопросу о неблагоприятных последствиях незаконных перевозок и захоронения токсичных и опасных продуктов и отходов для осуществления прав человека с удовлетворением отметил мнение Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о том, что жертвы нарушений права на здоровье должны иметь доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровнях¹⁰. Другие эксперты Организации Объединенных Наций сделали вывод о том, что эффективная правовая защита позволит добиться, чтобы это право рассматривалось в качестве гарантированного законом, а не как подаяние¹¹ и служило исправлению перекосов во властных отношениях на местном уровне¹², способствовало подотчетности¹³ и создавало условия для развития конкретной судебной практики¹⁴.

6. Правовая защита права на средство правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав в последнее время была усилена благодаря принятию и недавнему вступлению в силу Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, который наделяет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам полномочиями рассматривать сообщения с утверждениями о нарушениях прав, закрепленных в Пакте. Вступление в силу Факультативного протокола создает международный механизм правовой защиты, который усилит защиту в судебном порядке всех экономических, социальных и культурных прав¹⁵. Многие эксперты Организации Объединенных Наций, включая мандатариев специальных процедур, в дальнейшем подтвердили свое толкование Факультативного протокола как четкое выражение того факта, что осуществление экономических, социальных и культурных прав является не благотворительностью, а правовым обязательством¹⁶.

⁸ A/HRC/21/39, пункт 68 а); A/67/278, пункты 51–56 и 60–67.

⁹ См. A/HRC/7/5, пункт 66.

¹⁰ A/HRC/7/21, пункт 30.

¹¹ A/HRC/14/31, пункт 80.

¹² См. там же, пункт 81.

¹³ См. A/HRC/15/31/Add.1, пункт 61.

¹⁴ E/CN.4/2002/58, пункты 49 и 51.

¹⁵ Факультативный протокол, статья 1.

¹⁶ Заявление, озаглавленное «"Economic, social and cultural rights: legal entitlements rather than charity" say UN human rights experts» («"Экономические, социальные и культурные права: законные права, а не благотворительность", – утверждают эксперты ООН по правам человека»), подписанное мандатариями специальных процедур 10 декабря 2008 года. Можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9216&LangID=E.

III. Характер эффективных внутренних средств правовой защиты

7. Право на эффективную правовую защиту в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав в принципе может быть реализовано либо с помощью средств судебной, либо административной защиты при наличии возможностей обжалования в суд, в случае необходимости¹⁷. Несколько договорных органов и мандатариев специальных процедур также указали на то, что средства административной защиты могут быть достаточными, если их применение может быть оспорено в порядке надзорного производства. Хотя Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что любая форма правовой защиты может быть достаточной, он подчеркнул, что "во всех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты" и что эффективное средство судебной защиты рассматривается в качестве надлежащего и, возможно, даже необходимого способа для осуществления экономических, социальных и культурных прав, поскольку другие способы, "возможно, окажутся неэффективными, если они не будут подкреплены или дополнены средствами судебной защиты"¹⁸. Кроме того, даже в случае, когда средства административной защиты являются допустимыми, как правило, важно, чтобы в наличии имелась возможность обжалования в суд, позволяющая пересмотр принятого в административном порядке решения по соответствующему вопросу в порядке надзора¹⁹. Государству, стремящемуся оправдать непредоставление возможностей для обращения в судебные органы, потребовалось бы доказать, что такое обращение не относится к надлежащим способам осуществления экономических, социальных и культурных прав и не является необходимым для этой цели, что, по мнению Комитета, было бы доказать трудно²⁰.

8. Поскольку несоблюдение государством своих обязательств в области экономических, социальных и культурных прав зачастую затрагивает группы правообладателей, находящихся в схожей ситуации, во многих случаях для осуществления права на эффективную защиту необходимо создать возможности для получения коллективных или групповых средств правовой защиты. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам неоднократно признавал, что группы, пострадавшие от нарушений своих экономических, социальных и культурных прав, должны иметь доступ к правовой защите либо судебного, либо административного характера²¹. К числу примеров таких коллективных или групповых средств правовой защиты, почерпнутых из разных правовых систем,

¹⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 9; замечание общего порядка № 3 (1990 год), пункт 5; замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 38; и замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 а); E/C.12/NPL/CO/2 (2007 год), пункт 32.

¹⁸ КЭСКП, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункты 3 и 9.

¹⁹ См. там же, пункты 3 и 9.

²⁰ См. там же, пункт 3; КЭСКП, замечание общего порядка № 3 (1990 год), пункт 5.

²¹ КЭСКП, замечание общего порядка № 4 (1991 год), пункт 17 (право на жилище); замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 2; замечание общего порядка № 19 (2008 год), пункт 77 (право на социальное обеспечение); замечание общего порядка № 18 (2005 год), пункт 48 (право на труд); замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 55 (право на воду); замечание общего порядка № 14 (2000 год), пункт 59 (право на здоровье); замечание общего порядка № 12 (1999 год) (право на достаточное питание), пункт 32. См. также A/HRC/7/21, пункт 30.

среди прочего, относятся групповые иски, процедура коллективного ампаро, судебная тяжба, представляющая общественный интерес, *actio popularis* и признание статуса национальных правозащитных учреждений, народных защитников или органов по вопросам равноправия, с тем чтобы они могли представлять группы лиц. Комитет по правам ребенка также заявил, что, возможно, следует принять обязательную норму, позволяющую направлять коллективные жалобы, когда "большое число детей" страдает от схожих нарушений экономических, социальных и культурных прав²². Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека указала, что механизмы предоставления средств защиты должны допускать подачу коллективных жалоб²³. Специальный докладчик по вопросу о праве на образование отметил, что группы должны иметь право на подачу иска в случаях нарушения прав²⁴ и что вопрос "о правовом статусе следует истолковывать максимально широким образом"²⁵.

9. В некоторых обстоятельствах самоналичие надлежащей процедуры еще до фактического нарушения экономического, социального или культурного права может явиться важным компонентом права на правовую защиту. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам счел, что в случае прав на социальное обеспечение, жилье и воду до осуществления государством действия, которое могло бы воспрепятствовать осуществлению конкретного права, должна быть обеспечена возможность для проведения надлежащей консультации с затрагиваемыми субъектами, своевременного и полного оглашения информации о предлагаемых мерах, заблаговременного уведомления о предполагаемых действиях, обжалования и получения средств правовой защиты затрагиваемыми субъектами, а также обращения за юридической помощью в получении доступа к средствам правовой защиты²⁶.

10. Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья пришел к аналогичному выводу, дополнительно указав, что подотчетность может включать в себя перспективную компоненту, которая означает, что "государства должны быть всегда в состоянии продемонстрировать и пояснить, как они выполняют свои обязательства"²⁷. Потенциально затрагиваемые лица должны иметь доступ к информации о мерах и иметь возможность для оспаривания их достаточности²⁸.

11. Право на эффективную правовую защиту предполагает, что эта защита должна обеспечивать достаточное возмещение в случае нарушения. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам недвусмысленно заявил, что все жертвы нарушений экономических, социальных и культурных прав должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения²⁹. Другие договорные органы

²² КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 68; а также КПП, замечание общего порядка № 15 (2013 год), пункт 119.

²³ A/HRC/14/31, пункт 81.

²⁴ A/HRC/23/35, пункт 22.

²⁵ См. там же, пункт 82 j); A/HRC/15/31/Add.1, пункт 61.

²⁶ КЭСКП, замечание общего порядка № 19 (2008 год), пункт 78; замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 56 (право на воду); и замечание общего порядка № 7 (1998 год), пункт 15 (право на жилище и принудительные выселения).

²⁷ A/HRC/20/15, пункт 50.

²⁸ См. там же, пункты 50–51.

²⁹ КЭСКП, замечание общего порядка № 19 (2008 год), пункт 77 (право на социальное обеспечение); замечание общего порядка № 18 (2005 год), пункт 48 (право на труд);

пришли к аналогичным выводам, в частности это касается Комитета по правам ребенка, который признал необходимость широкого круга видов возмещения в случае нарушений прав ребенка, а также прямо указал на такое право в случае нарушений права на здоровье³⁰. Специальные докладчики по вопросам о праве на здоровье³¹, праве человека на безопасную питьевую воду и санитарии³², крайней нищете и правах человека³³ и токсичных отходах³⁴ также заявили, что право на правовую защиту в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав должно предусматривать предоставление в соответствующих обстоятельствах возмещения за ущерб. Со своей стороны Африканская комиссия по правам человека и народов пришла к выводу, согласно которому внутренняя правовая защита, которая бы положила конец разбирательствам по вопросу о неисчерпании внутренних средств правовой защиты, должна быть доступной, эффективной и достаточной³⁵.

12. Восстановление нарушенного права означает принятие мер по восстановлению в максимально возможной степени положения, существовавшего до нарушения³⁶. Вместе с тем в случаях, когда возможность для восстановления существовавшего ранее положения отсутствует, компенсация должна покрывать расходы, понесенные в результате нарушения прав³⁷. Предоставление жертвам сатисфакции в случае нарушения прав связано с принятием официального обязательства соблюдать право³⁸, т.е. принять такую меру, которая бы находилась в тесной связи с предоставлением гарантий неповторения нарушения. Гарантии неповторения могут включать в себя проведение пересмотра конкретного закона и политики, приведших к нарушению, а также применение санкций к субъектам, ответственным за нарушения³⁹. Важно, чтобы при возмещении обеспечивался дифференцированный подход к особым потребностям и уязвимостям разных категорий жертв, например детей, для которых характерны присущие только им возможности и требования к развитию⁴⁰. Дифференцированный подход может повлечь за собой предоставление таких услуг, как "медицинская и пси-

замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 55 (право на воду); замечание общего порядка № 14 (2000 год), пункт 59 (право на здоровье); замечание общего порядка № 12 (1999 год), пункт 32. См. также КЭСКП, замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 21 (обеспечение наличия и доступности соответствующих средств защиты, таких как компенсация, возмещение, реституция, реабилитация, гарантии неповторения, заявления, публичные извинения, учебные и превентивные программы); и замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 40 (недискриминация).

³⁰ КПП, замечание общего порядка № 5 (2003 год), пункт 24 (в отношении всех прав ребенка); замечание общего порядка № 15 (2013 год), пункт 119 (право на здоровье); и замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункты 30–31 (вред, причиненный третьими сторонами); см. также CRC/C/MMR/CO/3-4, 2012 год, пункты 21–22 и 86 d).

³¹ A/HRC/20/15, пункт 58.

³² A/HRC/12/24, пункт 64; A/HRC/15/31, пункт 60.

³³ A/67/278, пункт 8.

³⁴ A/HRC/7/21, пункт 30.

³⁵ *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*, 279/03-296/05, пункт 99.

³⁶ A/HRC/20/15, пункт 57.

³⁷ См. там же, пункт 58.

³⁸ См. там же.

³⁹ КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 31.

⁴⁰ См. там же.

хологическая помощь, юридическая поддержка и меры по реабилитации"⁴¹, которые необходимы для удовлетворения их особых потребностей.

IV. Правовая база внутренних средств правовой защиты

13. Для обеспечения права на правовую защиту в общей правовой базе, определяющей национальную стратегию обеспечения осуществления экономических, социальных или культурных прав, должны быть предусмотрены механизмы правовой защиты в случае нарушений. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, рамочное законодательство должно содержать положения, касающиеся "учреждений, отвечающих за осуществление национальной стратегии охраны здоровья... и возможных процедур обжалования"⁴². Другими договорными органами и мандатариями специальных процедур подчеркивалась необходимость включения в национальное законодательство положений, касающихся процедур предоставления средств правовой защиты. По мнению Комитета по трудящимся-мигрантам, в национальную правовую базу следует включить положения о механизмах мониторинга, а также процедурах рассмотрения жалоб⁴³. Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилье как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте и Специальный докладчик по вопросу о праве на образование пришли к выводу о том, что в национальном законодательстве должны быть определены положения, касающиеся внутренних средств правовой защиты в целях устранения предполагаемых нарушений этих прав⁴⁴.

14. В нормативно-правовой базе, определяющей внутренние средства правовой защиты, следует предусмотреть возможность применения международных правозащитных норм в рамках процедуры правовой защиты, а также любых применимых внутренних конституционных или законодательных положений, которые устанавливают правовой статус международных правозащитных норм⁴⁵. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам неоднократно заявлял, что инкорпорирование во внутреннее законодательство международных договоров, признающих права, "может существенно расширить сферу охвата и эффективность средств правовой защиты, и это должно поощряться"⁴⁶. Применение договорных положений на национальном уровне также предполагает принятие государствами эффективных мер по повышению уровня осведомленности судей о правозащитных нормах и обеспечению ими того, чтобы в

⁴¹ См. там же.

⁴² КЭСКП, замечание общего порядка № 14 (2000 год), пункт 56. См. также КЭСКП, замечание общего порядка № 12 (1999 год), пункт 29 (равное по значению заявление о праве на питание); замечание общего порядка № 7 (1997 год), пункт 15 (принудительные выселения); замечание общего порядка № 4 (1991 год), пункт 17 (право на жилище).

⁴³ См. КТМ, замечание общего порядка № 1 (2010 год), пункт 41.

⁴⁴ А/НRC/23/35, пункт 22; А/63/275, пункт 69.

⁴⁵ А/НRC/17/29 и Согг.1, пункт 65. См. также Е/С.12/СMR/СО/2-3, 2011 год, пункт 7.

⁴⁶ КЭСКП, замечание общего порядка № 19 (2008 год), пункт 79; замечание общего порядка № 18 (2005 год), пункт 49; замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 57; замечание общего порядка № 14 (2000 год), пункт 60; замечание общего порядка № 12 (1999 год), пункт 33.

ходе подготовки судей принцип возможности защиты в судебном порядке международно признанных прав выдвигался на первый план⁴⁷.

15. Правозащитная система Организации Объединенных Наций признала целесообразность прямой инкорпорации договоров по правам человека во внутренние правовые системы⁴⁸. Договорные органы и мандатарии специальных процедур Организации Объединенных Наций подчеркивают, что в случае любой коллизии с внутренним законодательством приоритет должен отдаваться договорам по правам человека⁴⁹. Вопрос об инкорпорации также возникает в связи с последствиями для внутреннего права договоров, не имеющих прямого применения. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что государства не должны заранее занимать позицию, согласно которой договоры по правам человека не являются прямоприменяемыми⁵⁰. Так, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Специальный докладчик по вопросу о праве на образование сослались на различные договорные нормы, которые суды и другие внутренние судебные механизмы должны рассматривать в качестве имеющих прямое применение⁵¹.

V. Препятствия доступу к правосудию в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав

16. Для того чтобы механизм правовой защиты был эффективным в случае нарушения экономических, социальных и культурных прав, он должен быть доступен для всех без какой-либо дискриминации⁵². Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул необходимость эффективного доступа к правосудию в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав⁵³. Аналогичным образом, Комитет по трудящимся-мигрантам неоднократно выражал обеспокоенность по поводу того, что трудящиеся-мигранты лишены эффективного доступа к правосудию в случае нарушений их экономических, социальных и культурных прав⁵⁴, и нередко рекомендовал государствам обеспечивать такой доступ⁵⁵. В настоящем разделе рассматриваются несколько аспектов доступа, которые были подробно разработаны в рамках системы Организации Объединенных Наций, включая физическую доступность, экономическую доступность, юридическую помощь, доступ к информации, а также равный доступ.

⁴⁷ E/C.12/KAZ/CO/1, 2010 год, пункт 7.

⁴⁸ КЭСКП, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 8: "...хотя Пакт формально не обязывает государства инкорпорировать содержащиеся в нем положения во внутреннее право, такой подход является желательным. Прямая инкорпорация позволяет избежать проблем, которые могут возникнуть при "переводе" договорных обязательств в нормы национального права, и обеспечивать людям основу для прямых ссылок на признаваемые Пактом права в национальных судах".

⁴⁹ КПП, замечание общего порядка № 6 (2005 год), пункт 14; A/HRC/23/35, пункт 21.

⁵⁰ КЭСКП, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 11.

⁵¹ E/C.12/NLD/CO/4-5, 2010 год, пункт 6; A/HRC/23/35, пункт 23.

⁵² КЭСКП, замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 40.

⁵³ КЭСКП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 b); замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 40; E/C.12/TUR/CO/1, 2011 год, пункт 18 b).

⁵⁴ CMW/C/PRY/CO/1, 2012 год, пункт 24; CMW/C/BOL/CO/2, 2013 год, пункты 24–25; CMW/C/GTM/CO/1, 2011 год, пункт 20; CMW/C/SLV/CO/1, 2009 год, пункт 25; CMW/C/SYR/CO/1, 2008 год, пункт 25; CMW/C/EGY/CO/1, 2007 год, пункт 22.

⁵⁵ CMW/C/CHL/CO/1, 2011 год, пункт 37; CMW/C/ECU/CO/1, 2007 год, пункт 38.

А. Физическая доступность

17. Фундаментальный аспект права на доступ к средствам правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав заключается в обеспечении физического доступа к таким средствам защиты. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал на принципиальную важность того, чтобы люди имели физический доступ к средствам правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав⁵⁶. Эксперты Организации Объединенных Наций, включая Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги⁵⁷ и Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека⁵⁸, а также Консультативный комитет Совета по правам человека⁵⁹, неоднократно упоминали о физическом доступе к правосудию. Физическая доступность имеет особое значение в случае инвалидов, сталкивающихся с дополнительными трудностями в плане физического доступа к полицейским участкам, судам, государственным административным учреждениям и другой инфраструктуре, которая может оказаться необходимой для обращения к закону⁶⁰. Такая доступность также имеет важное значение для лиц, проживающих в удаленных районах, поскольку расстояния, которые приходится преодолевать в ходе поездок к местам нахождения механизмов правосудия, могут создавать серьезные препятствия с точки зрения эффективного доступа⁶¹. И наконец, трудящиеся женщины-мигранты могут также испытывать трудности с физической доступностью в случае, если работодатели изолируют их по месту работы и ограничивают связи с внешним миром⁶².

В. Экономическая доступность

18. Помимо физической доступности, доступу к средствам правовой защиты нередко препятствуют экономические барьеры. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, средства правовой защиты в случаях нарушений этих прав должны быть экономически доступными для всех, при этом "соответствующие расходы на административное или судебное производство должны основываться на принципе равенства"⁶³. Комитет по трудящимся-мигрантам также выразил обеспокоенность по поводу того, что некоторые трудящиеся-мигранты могут не иметь возможности добиваться восстановления прав способами, не требующими оплаты судебных издержек⁶⁴, а Комитет по правам ребенка подтвердил, что государства должны ликвидировать экономические препятствия доступу к правосудию⁶⁵. Один из экспертов системы Организации Объединенных Наций, Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, назвал экономическую доступность в качестве

⁵⁶ КЭСКП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 b) i) (в отношении права автора).

⁵⁷ A/HRC/15/31/Add.1, пункт 54.

⁵⁸ A/HRC/21/39, пункты 67–68; A/67/278, пункт 11.

⁵⁹ A/HRC/22/72, пункт 51.

⁶⁰ КЭСКП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 b) i) (в отношении права автора); A/67/278, пункт 11.

⁶¹ A/67/278, пункты 36–40.

⁶² КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 21.

⁶³ КЭСКП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 b) ii).

⁶⁴ CMW/C/SYR/CO/1, 2008 год, пункт 25.

⁶⁵ КПР, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 68.

одного из основных препятствий, ограничивающих доступ к правосудию⁶⁶, а Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги подчеркнул, что средства правовой защиты должны быть доступны с финансовой точки зрения для малообеспеченных слоев⁶⁷. Для обеспечения экономической доступности следует сократить размеры официальных гонораров или отменить их и уделять внимание другим издержкам, которые могут ограничивать доступ к правосудию⁶⁸.

С. Юридическая помощь

19. Доступ к достаточной юридической помощи в связи с обращением за правовой защитой имеет принципиальное значение для соблюдения права на правовую защиту в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил: "В максимальных пределах имеющихся ресурсов должна предоставляться юридическая помощь по вопросам задействования средств правовой защиты"⁶⁹. В нескольких заключительных замечаниях, принятых договорными органами, подчеркивается, что доступность юридической помощи имеет крайне важное значение в связи с нарушением экономических, социальных и культурных прав⁷⁰. Необходимость доступа к юридической защите и представительству в связи с обращением за средствами правовой защиты в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав была подтверждена и другими договорными органами⁷¹. Эксперты Организации Объединенных Наций согласны с тем, что юридическая помощь необходима в контексте нарушений экономических, социальных и культурных прав для обеспечения доступа к правосудию для всех⁷². Комитет по экономическим, социальным и культурным правам дополнительно указал, что "национальным уполномоченным, комиссиям по правам человека и аналогичным национальным правозащитным учреждениям должно быть разрешено заниматься вопросами нарушений этого права"⁷³, предложив, таким образом, расширить для жертв набор возможностей для получе-

⁶⁶ A/67/278, пункты 51–56.

⁶⁷ A/HRC/15/31/Add.1, пункт 54.

⁶⁸ A/HRC/23/35, пункты 79–80; A/67/278, пункт 96. См. также Европейский суд по правам человека, *Эйри против Ирландии*, 9 октября 1979 года, пункты 26–28; Inter-American Court of Human Rights, *Cantos v. Argentina*, 28 ноября 2002 года, пункты 54–56 и 60.

⁶⁹ КЭСКИП, замечание общего порядка № 19 (2008 год), пункт 77; замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 56; замечание общего порядка № 7 (1998 год), пункт 15.

⁷⁰ E/C.12/TKM/CO/1, 2011 год, пункт 17; E/C.12/1995/3, 1995 год, пункт 5; E/C.12/CYP/CO/5, 2009 год, пункт 10; E/C.12/CAN/CO/4, E/C.12/CAN/CO/5, 2006 год, пункт 14; E/C.12/1/Add.19, 1997 год, пункт 9; CEDAW/C/CAN/CO/7, 2008 год, пункт 22.

⁷¹ КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 24 f); КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 68.

⁷² A/HRC/19/53, пункт 59; A/HRC/23/35, пункт 82 k); A/67/278, пункты 60–67; A/66/265, пункт 12; A/HRC/15/31/Add.1, пункт 54; A/HRC/19/75, приложение, пункт 2 статьи 13.

⁷³ КЭСКИП, замечание общего порядка № 19 (2008 год), пункт 77; замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 55; замечание общего порядка № 14 (2000 год), пункт 59; замечание общего порядка № 12 (1999 год), пункт 32.

ния доступа к юридической помощи, подачи жалоб и восстановлению нарушенных прав по суду⁷⁴.

D. Доступ к информации

20. Государства несут общее обязательство предоставлять доступ к информации, необходимой для использования средств правовой защиты в целях обеспечения информированности об имеющихся средствах правовой защиты и процедурах их получения. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам неоднократно подтверждал, что государства обязаны представлять информацию, необходимую для получения средств правовой защиты в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав⁷⁵. Комитет по правам ребенка также указал, что дети должны получать информацию об имеющихся средствах правовой защиты и что особое внимание следует уделять повышению информированности детей и их представителей⁷⁶. Комитет по трудящимся-мигрантам выразил обеспокоенность по поводу того, что трудящиеся-мигранты не осведомлены об имеющихся в их распоряжении средствах правовой защиты⁷⁷, и заявил, что как государства происхождения⁷⁸, так и назначения⁷⁹ обязаны представлять такую информацию. И наконец, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил, что отсутствие знаний об имеющихся средствах правовой защиты может затрагивать право трудящихся женщин-

⁷⁴ В рамках региональной межамериканской правозащитной системы получило признание обязательство государств устранять любые препятствия для доступа к правосудию, являющиеся следствием экономического положения. Кроме того, на пленарной ассамблее XIV Иберо-американской конференции сотрудников судебных органов были приняты 100 Бразилианских правил, касающихся доступа к правосудию для уязвимых групп, которые являются руководством для обеспечения доступа к правосудию для лиц, находящихся в уязвимом положении, и которые были одобрены судебными органами, управлениями защитников народа и прокуратурами нескольких латиноамериканских стран. Межамериканский суд по правам человека и Межамериканская комиссия по правам человека обязали предоставлять в определенных обстоятельствах бесплатные юридические услуги нуждающимся в целях предотвращения нарушения их права на справедливое судебное разбирательство и эффективную судебную защиту. Комиссия определила три аспекта, которые должны оцениваться при определении нуждемости в бесплатных юридических консультациях в конкретных случаях, а именно ресурсы, имеющиеся у тяжущейся стороны, сложность рассматриваемых вопросов и значение рассматриваемых прав. Европейский суд по правам человека также обратил особое внимание на тот факт, что требования в отношении юридического представительства в суде не должно являться препятствием для доступа к правосудию (см. Европейский суд по правам человека, *Эйри против Ирландии*, 9 октября 1979 года, пункты 26–28).

⁷⁵ E/C.12/NLD/CO/4-5, 2010 год, пункт 8 (в отношении экономических, социальных и культурных прав в целом). См. также КЭСКП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 b) iii).

⁷⁶ КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункты 66 и 68.

⁷⁷ CMW/C/PRY/CO/1, 2012 год, пункт 24; CMW/C/GTM/CO/1, 2011, пункт 20; CMW/C/SLV/CO/1, 2009 год, пункт 25; CMW/C/BOL/CO/1, 2008 год, пункт 23; CMW/C/SYR/CO/1, 2008 год, пункт 25; CMW/C/EGY/CO/1, 2007 год, пункт 22.

⁷⁸ КТМ, замечание общего порядка № 1 (2010 год), пункты 9, 29. См. также КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 24.

⁷⁹ CMW/C/TJK/CO/1, 2012 год, пункт 24; CMW/C/PRY/CO/1, 2012 год, пункт 25; CMW/C/GTM/CO/1, 2011 год, пункт 21; CMW/C/ALB/CO/1, 2010 год, пункт 22; CMW/C/SLV/CO/1, 2009 год, пункт 26; CMW/C/BOL/CO/1, 2008 год, пункт 24; CMW/C/SYR/CO/1, 2008 год, пункт 26; CMW/C/EGY/CO/1, 2007 год, пункт 22.

мигрантов на доступ к правосудию⁸⁰. С аналогичными заявлениями выступили Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную воду и санитарные услуги и Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека⁸¹.

21. Информация, предоставляемая об имеющихся средствах правовой защиты в случаях нарушений прав, должна быть понятна для всех⁸² и доступна на местных языках, включая языки меньшинств и групп коренных народов⁸³. Она должна содержать подробное описание действующего законодательства и процедур⁸⁴. В связи с этим от государств может потребоваться, чтобы они "обеспечивали наличие и достаточную доступность таких правовых материалов, как законы, судебные решения и протоколы и сведения о процедурах урегулирования споров"⁸⁵.

Е. Равный доступ

22. В случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав доступ к правосудию должен предоставляться всем на основе равенства и без дискриминации. Этот принцип в разных контекстах получил подтверждение со стороны Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, который подчеркнул потребность в средствах правовой защиты в случае дискриминации⁸⁶, причем данный вывод подтвердили многие другие договорные органы, включая Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁸⁷, Комитет по правам ребенка⁸⁸ и Комитет по трудящимся-мигрантам⁸⁹. Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище и Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека заявили, что средства правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав не могут носить дискриминационный характер в отношении определенных групп правообладателей, а должны быть доступны всем на основе равенства⁹⁰. Особое внимание следует уделять прямой или косвенной дискриминации по признаку бедности⁹¹, социальной маргинализации⁹², возраста⁹³, кастовой принадлежно-

⁸⁰ КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 21.

⁸¹ A/HRC/15/31/Add.1, пункт 54; A/HRC/18/33, пункт 41; A/HRC/22/72, пункт 51; A/HRC/21/39, пункт 44; A/67/268, пункты 17 и 26–27.

⁸² КЭСКОП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 b) iii); КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункты 66 и 68.

⁸³ КЭСКОП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 b) iii); КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 21; A/HRC/15/31/Add.1, пункт 54.

⁸⁴ КЭСКОП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 b) iii); A/67/278, пункт 26.

⁸⁵ A/67/278, пункт 26.

⁸⁶ КЭСКОП, замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 21; замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункты 19, 39; замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 40; E/C.12/IND/CO/5, 2008 год, пункт 53; E/C.12/1/Add.82, 2002 год, пункт 36.

⁸⁷ КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 26 b).

⁸⁸ КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 68.

⁸⁹ КТМ, замечание общего порядка № 1 (2010 год), пункт 49.

⁹⁰ A/HRC/19/53, пункт 59; A/67/278, пункты 9–10.

⁹¹ КЭСКОП, замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 21; см. также A/67/278, пункт 10.

⁹² КЭСКОП, замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 21; замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 39.

⁹³ См. КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 66.

сти⁹⁴, расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или по другому признаку⁹⁵.

23. Обеспечение равного доступа к правосудию в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав создает необходимость в отмене или изменении любых законов, которые фактически не позволяют некоторым группам получать доступ к средствам правовой защиты. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин подчеркнул, что законы, оказывающие влияние на действие разрешения на работу после получения жалобы, могут воспрепятствовать трудящимся женщинам-мигрантам в получении доступа к средствам правовой защиты или явиться сдерживающим фактором в этой связи⁹⁶, а Комитет по трудящимся-мигрантам указал, что трудящиеся из числа домашней прислуги как отдельная группа не должны на систематической основе исключаться из систем правовой защиты путем их отнесения к категории лиц, не являющихся трудящимися⁹⁷. Вместе с тем в некоторых обстоятельствах требование о том, чтобы законодательство и нормативно-правовые акты, касающиеся доступа к средствам правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав, не носили дискриминационного характера, может оказаться недостаточным. В некоторых случаях, как, например, незарегистрированных трудящихся женщин-мигрантов или бездомных, процессуальные нормы и нормативно-правовые акты должны предусматривать принятие упреждающих мер по обеспечению доступа к правосудию для лиц таких категорий⁹⁸. Важное значение будут иметь меры позитивной защиты, если существует вероятность того, что какое-либо лицо пострадает от дискриминации в доступе к правосудию по признаку принадлежности к определенной группе.

24. Обязательство обеспечивать равный доступ к правосудию означает, что государства должны устранить неравенство или дискриминацию при применении различных компонентов права на доступ к правосудию. Например, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин сделал вывод о том, что обязательство предоставлять юридическую помощь и поддержку должно выполняться в равной мере и в случае трудящихся женщин-мигрантов, которые пострадали от нарушений, предусмотренных законами о труде и занятости⁹⁹. Комитет по правам ребенка указал: "Государства могли бы предусмотреть возможность оказания специальной помощи детям, которые испытывают трудности с получением доступа к правосудию, например по причине языкового барьера или инвалидности или в силу крайне юного возраста"¹⁰⁰. В этом смысле различные положения, касающиеся аспектов доступа к правосудию, а именно права на физическую и экономическую доступность и доступ к информации, должны выполняться в равной степени и без дискриминации. Особый акцент был сделан на обеспечении того, чтобы административные и судебные механизмы уважали право на равенство в случае тех групп, в отношении которых существуют прецеденты дискриминации в рамках разбирательств по вопросу о предоставлении правовой защиты. В частности, речь идет о том, чтобы при

⁹⁴ См. E/C.12/IND/CO/5, (2008 год), пункт 53.

⁹⁵ КЭСКИ, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 19.

⁹⁶ КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 26 с). См. также КТМ, замечание общего порядка № 1 (2010 год), пункты 20 и 49.

⁹⁷ КТМ, замечание общего порядка № 1 (2010 год), пункты 18–19.

⁹⁸ См. КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 26 b) и c); A/HRC/7/16, пункт 99 b).

⁹⁹ КЛДЖ, общая рекомендация № 26 (2008 год), пункт 26 с).

¹⁰⁰ КПР, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 68.

проведении разбирательства и разрешении рассматриваемого вопроса применялся подход, учитывающий интересы жертв на основе соблюдения прав человека. В этой связи Комитет по правам ребенка подчеркнул, что по затрагивающим детей вопросам правовая аргументация всех судебных и административных постановлений и решений должна исходить из принципа наилучших интересов ребенка. Комитет и другие эксперты также подчеркивали, что модель и практика механизмов по разрешению споров должны обеспечивать предоставление детям возможности быть выслушанными, а также придание должного веса их мнениям с учетом возраста и степени зрелости ребенка.

VI. Право на надлежащий процесс предоставления средств правовой защиты, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам

25. Обязанность обеспечивать осуществление экономических, социальных и культурных прав накладывает на государство обязательство создать "соответствующие структуры, куда могут обращаться граждане", такие как суды или административные органы¹⁰¹. В связи с осуществлением таких прав Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что государствам-участникам следует принять на национальном уровне такую политику и стратегии, которые бы предусматривали создание там, где их нет, эффективных механизмов и институтов, в том числе административных органов, омбудсменов и других национальных правозащитных учреждений, судов и трибуналов¹⁰². Средства правовой защиты могут быть достаточными для восстановления прав, если они физически¹⁰³ и экономически доступны¹⁰⁴, являются своевременными или оперативными¹⁰⁵, эффективными¹⁰⁶, законными¹⁰⁷, предсказуемыми¹⁰⁸, правозащитными¹⁰⁹ и транспарентными¹¹⁰. Они также должны быть справедливыми¹¹¹, что предполагает предоставление в их рамках средств, позволяющих пользоваться ими лицам "из беднейших, находящихся в наиболее неблагоприятном положении, и маргинальных слоев населения"¹¹².

26. Административные и другие механизмы предоставления защиты не могут заменить права на средства судебной защиты, когда они необходимы для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Как указал Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, "во всех случаях,

¹⁰¹ КЭСКП, замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 21.

¹⁰² См. там же, пункт 38; КЭСКП, замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 40.

¹⁰³ КЭСКП, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 9; замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 21; A/HRC/7/11, пункт 51 d).

¹⁰⁴ КЭСКП, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 9; A/HRC/15/31/Add.1, пункт 54; A/HRC/21/42, пункт 77.

¹⁰⁵ A/HRC/15/31/Add.1, пункт 54; КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 30; CMW/C/GTM/CO/1, (2011 год), пункт 21.

¹⁰⁶ КЭСКП, замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 40; замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 38; E/C.12/NPL/CO/2, 2007 год, пункт 32.

¹⁰⁷ КЭСКП, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 9; A/HRC/15/31 пункт 58.

¹⁰⁸ A/HRC/15/31, пункт 58.

¹⁰⁹ См. там же.

¹¹⁰ A/HRC/7/11, пункт 51; A/HRC/15/31 пункт 58.

¹¹¹ A/67/278, пункт 8.

¹¹² КЭСКП, замечание общего порядка № 16 (2005 год), пункт 21.

когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты"¹¹³. В таких случаях государства обязаны гарантировать жертвам, обращающимся за средствами правовой защиты в связи с предполагаемыми нарушениями экономических, социальных и культурных прав, надлежащий доступ к судебной системе¹¹⁴. Суды и трибуналы должны оперативно, безотлагательно, эффективно, беспристрастно и независимо выносить решения по жалобам¹¹⁵. В связи с нарушениями экономических, социальных и культурных прав предоставляемые средства судебной защиты должны быть, среди прочего, физически и экономически доступными, а также справедливыми. Приводимая ниже часть настоящего раздела посвящена обсуждению характеристик, которыми должны обладать административные и судебные механизмы, с тем чтобы обеспечить выполнение права жертв нарушений экономических, социальных и культурных прав на надлежащий процесс в соответствии с нормами, определенными договорными органами и экспертами Организации Объединенных Наций.

А. Компетентность, независимость, транспарентность и подотчетность

27. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам напомнил, что для проведения разбирательства по вопросу о предоставлении средств правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав необходимы компетентные и независимые административные и судебные органы¹¹⁶. Одним из путей обеспечения компетентности органов, отвечающих за принятие решений по жалобам, является организация учебы их сотрудников по международным правовым нормам, касающихся экономических, социальных и культурных прав. Комитет по трудящимся-мигрантам и другие договорные органы подчеркнули важность организации соответствующей подготовки должностных лиц, участвующих в защите прав, "в частности прокуроров, судей, магистратов и персонала органов правосудия"¹¹⁷. Государствам также было предложено обеспечивать, чтобы такая учеба проводилась на постоянной и непрерывной основе¹¹⁸.

28. Механизмы разрешения споров как судебные, так и административные, должны также быть независимыми. Специальный докладчик по вопросу о праве на образование отметил, что сама цель разрешения споров в связи с предполагаемыми нарушениями этого права заключается в том, чтобы "иметь заслуживающий доверие, независимый орган, осуществляющий контроль за соблюдением правовых норм государственными субъектами в области образования"¹¹⁹. Независимость органов по разрешению споров не может сводиться к формально правовым или конституционным требованиям, а должна, кроме то-

¹¹³ КЭСКИ, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 9. См. также A/HRC/15/31/Add.1, пункт 55.

¹¹⁴ E/C.12/1994/5, 1994 год, пункт 21; E/C.12/1/Add.90, 2003 год, пункт 6; CMW/C/MEX/CO/2, 2011 год, пункт 25.

¹¹⁵ КЭСКИ, замечание общего порядка № 20, пункт 40, и замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 49.

¹¹⁶ КЭСКИ, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункты 18 с) и 51.

¹¹⁷ CMW/C/MEX/CO/2, 2011 год, пункт 22. См. также CMW/C/DZA/CO/1, 2010 год, пункт 15 а); CMW/C/ECU/CO/1, 2007 год, пункт 9; E/C.12/IND/CO/5, 2008, пункт 53.

¹¹⁸ CMW/C/MEX/CO/2, 2011 год, пункт 22.

¹¹⁹ A/HRC/23/35, пункт 82 е).

го, быть подкреплена гарантиями, обеспечивающими независимость де-факто должностных лиц, судей и магистратов¹²⁰. Многие специальные докладчики указывали, что независимость предполагает надлежащее финансирование, а также выделение достаточных людских ресурсов органам по разрешению споров и создание институциональной структуры таких органов¹²¹.

29. И наконец, суды и другие механизмы правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав должны быть транспарентными и подотчетными. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что, поскольку принцип благого управления имеет основополагающее значение для осуществления прав, суды и административные органы, отвечающие за предоставление средств правовой защиты в случаях нарушений прав, должны быть транспарентными и подотчетными¹²². В этой связи договорные органы и эксперты Организации Объединенных Наций подчеркивали обязанность государств вести борьбу с коррупцией среди должностных лиц, занимающихся противодействием нарушениям экономических, социальных и культурных прав¹²³. Комитет по трудящимся-мигрантам подчеркнул, что государства должны принимать упреждающие антикоррупционные меры, в том числе путем проведения расследований и вынесения наказаний причастным к коррупции лицам¹²⁴.

В. Безотлагательный характер разбирательства

30. Государства должны обеспечивать, чтобы средства правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав могли применяться оперативно и своевременно¹²⁵. Поскольку от осуществления экономических, социальных и культурных прав нередко зависит обеспечение правообладателей средствами к существованию их, обеспечение эффективности средств правовой защиты требует проявления особой заботы, оперативности и безотлагательности в принятии решений¹²⁶. Договорные органы и эксперты Организации Объединенных Наций часто ссылаются на это требование, отмечая, что процедуры предоставления средств правовой защиты должны быть своевременными, оперативными и ускоренными¹²⁷. Хотя правом не установлена

¹²⁰ E/C.12/1/Add.20, 1997 год, пункт 15.

¹²¹ A/67/278, пункты 41–42; A/HRC/15/31/Add.1, пункт 53.

¹²² КЭСКОП, замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 49.

¹²³ E/C.12/КНМ/СО/1, 2009, пункт 14; CMW/C/MEX/СО/2, 2011, пункт 27.

¹²⁴ CMW/C/MEX/СО/2, 2011 год, пункт 28.

¹²⁵ КЭСКОП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 с) и замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 40 (дискриминация); КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 30.

¹²⁶ КЭСКОП, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 9 и замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 18 с); КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 31. См. также Европейский суд по правам человека в связи с применением гарантий разумной продолжительности судебных процедур к экономическим и социальным правам: *Deumeland v. Germany*, 29 May 1986; *Obermeier v. Austria*, 28 June 1990; *Vocatur v. Italy*, 24 May 1991; *Lestini v. Italy*, 26 February 1992; *Ruotolo v. Italy*, 27 February 1992; *X v. France*, 31 March 1992; *Salesi v. Italy*, 26 February 1993; *Schouten and Meldrum v. the Netherlands*, 9 December 1994; *Mosca v. Italy*, 2 February 2000; *Mennitto v. Italy*, 5 October 2000; *Delgado v. France*, 14 November 2000.

¹²⁷ КЭСКОП, замечание общего порядка № 9 (1998 год), пункт 9; CMW/C/GTM/СО/1, 2011 год, пункт 21; КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 30; A/HRC/15/31/Add.1, пункт 54.

надлежащая продолжительность административного разбирательства или судебного процесса, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ясно заявил, что процесс не должен приводить к "неоправданным задержкам" на предварительных этапах разбирательства или на этапе вынесения окончательного решения¹²⁸. Разумность и достаточность сроков, отводимых для принятия решений, должны оцениваться с учетом конкретного характера спора и конкретных потребностей авторов жалоб, особенно тех, которые в наибольшей степени нуждаются в получении безотлагательного результата, например детей или трудящихся-мигрантов, находящихся в процессе высылки¹²⁹.

31. Конкретные вопросы возникают в отношении трудящихся-мигрантов, которые могут вернуться в государство происхождения добровольно или иным образом еще до завершения разбирательства по вопросу о предоставлении средств правовой защиты в случае нарушения их экономических, социальных и культурных прав¹³⁰. Комитет по трудящимся-мигрантам подчеркнул, что государствам следует принимать такие процедуры предоставления средств правовой защиты, которые бы не закрывали доступ к ним вследствие продолжительности таких процедур, регулирующих порядок подачи и рассмотрения жалоб в отношении нарушений их прав¹³¹. Как уже указывалось в пункте 23 выше, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин указал на то, что право на доступ к правосудию может быть ущемлено в случае, когда после подачи жалобы действие разрешения на работу трудящегося-мигранта утрачивает свою силу, что затрудняет для него с финансовой точки зрения возможность "остаться в стране на период судебного разбирательства, если такое вообще будет возбуждено"¹³². Что касается мигрантов, вернувшихся в свою страну происхождения, то государства могли бы рассмотреть вопрос о заключении двусторонних соглашений, которые бы позволяли этим мигрантам получать доступ к правосудию в стране работы по найму¹³³.

С. Разумное упрощение и удешевление процедуры разбирательства

32. Административные и судебные средства правовой защиты должны разрабатываться на основе принципа равенства и экономической доступности. Исходя из этого, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам пришел к заключению о том, что средства правовой защиты не должны быть "необоснованно дорогостоящими"¹³⁴. В случае введения каких-либо сборов или других прямых или косвенных расходов такая мера должна руководствоваться принципом равенства¹³⁵. Кроме того, Комитет обратил особое внимание на обязательство государств предоставлять средства правовой защиты, которые бы не были "необоснованно сложными"¹³⁶. Право на разумное упрощение процедуры в первую очередь отвечает интересам тех групп населения, в отношении кото-

¹²⁸ КЭСКОП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 52.

¹²⁹ СМВ/С/ГТМ/СО/1, 2011 год, пункт 21; КПП, замечание общего порядка № 16 (2013 год), пункт 30.

¹³⁰ КТМ, замечание общего порядка № 1 (2010 год), пункт 17.

¹³¹ Там же, пункты 49–50.

¹³² КЛДЖ, рекомендация общего порядка № 26 (2008 год), пункт 21.

¹³³ КТМ, замечание общего порядка № 1 (2010 год), пункт 50.

¹³⁴ КЭСКОП, замечание общего порядка № 17 (2005 год), пункт 52.

¹³⁵ Там же, пункт 18 b) ii).

¹³⁶ Там же, пункт 52.

рых имеются прецеденты дискриминации, либо тех групп, которые находятся в обстоятельствах крайней уязвимости. Исходя из этого, эксперты Организации Объединенных Наций обращались к государствам с призывом избегать введения процедур, отличающихся сложностью и чрезмерным следованием букве закона, или использовать такую юридическую терминологию или такой язык, которые затрудняют для находящихся в неблагоприятном положении лиц понимание процедурных требований и их последствий и мешают им добиваться осуществления своих прав¹³⁷.

D. Равная возможность для доказывания нарушения

33. Проведение разбирательства по вопросу о предоставлении средств правовой защиты должно обеспечивать жертвам нарушения экономических, социальных или культурных прав равную возможность для доказывания его или ее претензий. При рассмотрении принципа равенства возможностей эксперты Организации Объединенных Наций особо выделяют важное значение отказа от предположения равных возможностей сторон в споре, когда практика и опыт уже доказали обратное. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам уже подчеркивал необходимость применения мер, позволяющих устранить неравенство сторон, в том числе путем применения положения о переносе бремени доказывания. В этой связи Комитет заявил, что "в тех случаях, когда рассматриваемые факты и события полностью или частично находятся в сфере осведомленности властей или другого ответчика, следует считать, что бремя доказывания лежит на властях, или, соответственно, на другом ответчике"¹³⁸.

E. Мотивированное решение по существу дела

34. В целях обеспечения эффективности административных и судебных механизмов правовой защиты в окончательное решение в обязательном порядке необходимо включать лежащие в его основе мотивы и указывать в нем все применимые виды возмещения. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам эффективное выявление нарушений экономических, социальных и культурных прав создает возможность для вынесения окончательного решения по существу дела¹³⁹. Это решение должно включать в себя мотивированное обоснование решения, т.е. разъяснение решения по существу правового требования, которое положено в основу жалобы. Другим крайне важным аспектом содержания решения в случае установления нарушения права является решение о причитающемся возмещении, которое должно быть безусловно выполнено. Как уже указывалось ранее, право на эффективную правовую защиту сопряжено с требованием, согласно которому правовая защита должна обеспечивать достаточное возмещение за нарушение прав¹⁴⁰.

¹³⁷ См., например, A/67/278, пункты 70–72 и 75–78.

¹³⁸ КЭСКОП, замечание общего порядка № 20 (2009 год), пункт 40. См. также E/C.12/HUN/CO/3, 2008 год, пункт 8; E/C.12/1/Add.86, 2003 год, пункт 10.

¹³⁹ E/C.12/PHL/CO/4, 2008 год, пункт 12; E/C.12/KHM/CO/1, 2009 год, пункт 12.

¹⁴⁰ КЭСКОП, замечание общего порядка № 19 (2008 год), пункт 77; замечание общего порядка № 18 (2005 год), пункт 48; замечание общего порядка № 15 (2002 год), пункт 55; замечание общего порядка № 14 (2000 год), пункт 59; замечание общего порядка № 12 (1999 год), пункт 32.

Е. Эффективное обеспечение выполнения решения

35. И наконец, государства также несут обязательство предпринимать меры по обеспечению выполнения или осуществления решений. Цель любого разбирательства по вопросу о предоставлении средств правовой защиты заключается в обеспечении осуществления экономических, социальных и культурных прав, закрепленных в различных договорах по правам человека. В силу этого должны быть учреждены и иметься в наличии доступные механизмы последующего исполнения и обеспечения исполнения решений. В качестве одного из способов содействия обеспечению исполнения специальные докладчики Организации Объединенных Наций рекомендовали принятие разнообразных мер, включая установление санкций в отношении тех, кто препятствует осуществлению прав, закрепленных в договорах¹⁴¹. Кроме того, поскольку обеспечение исполнения должно рассматриваться в качестве основной части процедуры¹⁴², это право должно пониматься в совокупности с требованием в отношении "оперативности решения" при рассмотрении продолжительности судебного разбирательства или процедуры.

VII. Вывод

36. **Право на эффективный доступ к правосудию в случае нарушения экономических, социальных и культурных прав получило прочное закрепление в правозащитной системе Организации Объединенных Наций. С одной стороны, эта система признала это право, а с другой – разработала обширные руководящие материалы по вопросу о том, как государствам следует обеспечивать его осуществление. В этом отношении система отражает более широкую тенденцию, сложившуюся в рамках международных правозащитных механизмов, заключающуюся в требовании к государствам создать достаточные механизмы правовой защиты в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав. Непредоставление эффективных механизмов правовой защиты, которые могли бы принимать решения о возмещении за нарушение экономических, социальных и культурных прав, само по себе является нарушением обязательств в области прав человека.**

¹⁴¹ CMW/C/MEX/CO/2, 2011, пункт 28; КЛДЖ, общая рекомендация № 24 (1999 год), пункт 15.

¹⁴² Региональные правозащитные системы сочли, что неисполнение судебных решений, касающихся экономических, социальных и культурных прав, являются нарушением прав на должный процесс. Например, см. *Бурдов против России*, 7 мая 2002 года; *Макарова и др. против России*, 24 февраля 2005 года, *Плотниковы и Познахирина против России*, 24 февраля 2005 года; *Sharenok v. Ukraine*, 22 February 2005; Inter-American Court of Human Rights, "*5 pensioners*" v. Peru, 28 February 2003; *Acevedo Jaramillo and others v. Peru*, 7 February 2006.