

**Основная сессия 2006 года**

Женева, 3–28 июля 2006 года

Пункт 14(g) предварительной повестки дня\*

**Социальные вопросы и вопросы прав человека:  
права человека****Доклад Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по правам человека\*\****Резюме*

В настоящем докладе основное внимание сосредоточено на вопросах юридической защиты экономических, социальных и культурных прав. В нем указывается, в чем именно эти права по своему характеру схожи с гражданскими и политическими правами, и при этом отмечается, что современные концепции прав человека рассматривают права с точки зрения права отдельного человека быть свободным от вмешательства государства и от злоупотреблений со стороны государственной власти, т.е. свободы от государства, а также права на вмешательство государства, т.е. свободы через посредство государства. Этот сходный характер отнюдь не обязательно требует одной и той же стратегии для защиты всех прав человека.

Стратегии поощрения и защиты прав человека должны быть многоаспектными и должны охватывать целый круг правовых, административных, финансово-бюджетных, образовательных и социальных мер. Вместе с тем юридическая защита экономических, социальных и культурных прав должна быть обязательным элементом этой стратегии, особенно ввиду признания этих прав в имеющих обязательную юридическую силу договорах и с учетом все больших доказательств того, что юридическая защита является эффективной. Первым шагом в обеспечении юридической защиты является признание экономических, социальных и культурных прав во внутригосударственном законодательстве. Это можно сделать посредством включения международных норм во внутригосударственную правовую систему и признания экономических, социальных и культурных прав в конституции, в законодательстве либо — в ограниченных

\* E/2006/100.

\*\* Настоящий доклад представляется с опозданием, дабы в нем была отражена самая последняя информация.



случаях — их признания судебной системой. Второй шаг — это предоставление средств правовой защиты. Суды, административные трибуналы, квазисудебные механизмы, такие, как национальные учреждения по правам человека или региональные и международные договорные органы, могут обеспечивать средства правовой защиты в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав. В этом контексте разработка факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах должна стимулировать более активную юридическую защиту этих прав.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение .....	1–5	4
I. Экономические, социальные и культурные права как права человека .....	6–16	5
А. Характер экономических, социальных и культурных прав .....	6–10	5
В. Обязательства государств в отношении экономических, социальных и культурных прав .....	11–16	7
II. Юридическая защита экономических, социальных и культурных прав .....	17–30	9
А. Конституционное, законодательное и судебное признание экономических, социальных и культурных прав .....	18–22	9
В. Судебные, квазисудебные и административные средства правовой защиты .....	23–30	12
III. Проблемы на пути юридической защиты экономических, социальных и культурных прав .....	31–45	15
А. Специфика экономических, социальных и культурных прав .....	32–35	15
В. Роль судебных органов в демократической системе .....	36–40	16
С. Роль международных договорных органов .....	41–45	18
IV. Заключительные замечания .....	46–48	20

## Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года. Главное внимание в нем уделяется юридической защите экономических, социальных и культурных прав — вопросу, который я отнесла к числу приоритетных как в моем Плате действий, так и в моем Плате стратегического руководства на 2006–2007 годы. В докладе определяются главные средства правовой защиты, которые включают в себя признание экономических, социальных и культурных прав в конституциях и в законодательстве, равно как и судебными органами, а также через предоставленные судебных, квазисудебных и административных средств правовой защиты. В докладе также выявляются некоторые из проблем, стоящих перед системой юридической защиты экономических, социальных и культурных прав.

2. Правовая защита — это лишь один, хотя и существенно важный, элемент любой стратегии поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав. Стратегии обеспечения более высокого уровня защиты экономических, социальных и культурных прав должны быть многоаспектными и должны включать целый круг правовых, административных, финансово-бюджетных, образовательных и социальных мер. Оказание давления и лоббирование со стороны гражданского общества, образовательные программы и научные исследования, проводимые национальными министерствами и национальными учреждениями по правам человека, использование процессов принятия решений и составления бюджета на основе широкого участия, установление показателей и контрольных точек — все это призвано сыграть немалую роль в обеспечении позитивных изменений в деле поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав.

3. Мое решение сосредоточить внимание на вопросах юридической защиты как одном из элементов более широкой стратегии поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав зиждется на двух главных вызывающих беспокойство моментах. Во-первых, я считаю, что, несмотря на включение экономических, социальных и культурных прав в имеющие обязательную юридическую силу договоры, юридическая защита этих прав на практике существенно слабее, чем в случае других прав, и должна быть усилена. Несмотря на постоянное политическое подтверждение взаимозависимости всех прав человека, особенно со времени принятия Венской декларации и Программы действий 1993 года, для защиты экономических, социальных и культурных прав прилагаются более слабые усилия, чем в случае других прав. В своем докладе венской Всемирной конференции по правам человека Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что «государства и международное сообщество в целом все еще продолжают проявлять терпимость к столь частым нарушениям экономических, социальных и культурных прав, которые, если бы они имели место в случае гражданских и политических прав, вызвали бы реакцию возмущения и неприятия и спровоцировали бы многочисленные призывы немедленно принять меры по исправлению такого положения» (A/CONF.157/PC/62/Add.5, пункт 5). Сегодня это полностью остается в силе. Настала пора превратить политическое подтверждение взаимозависимости прав человека в реальность, в том числе посредством усиления юридической защиты экономических, социальных и культурных прав.

4. Моя вторая причина для сосредоточения внимания в этом докладе на вопросах правовой защиты заключается в том, что, как показывает опыт, юридическая защита этих прав является эффективной. Все в большей мере признается, что экономические, социальные и культурные права создают юридические права и имеющие юридическую силу обязательства, и они все чаще и чаще включаются в национальные конституции и получают отражение в национальном законодательстве. Национальные суды во всех регионах и в различных системах права занимаются разработкой общей теории права по широкому многообразию экономических, социальных и культурных прав, а национальные учреждения по правам человека уточняют свою роль в защите этих прав. На международном и региональном уровнях договорные органы сделали многое для уточнения содержания экономических, социальных и культурных прав и юридических обязательств, порождаемых ими. Это, в свою очередь, усилило признание и осуществление экономических, социальных и культурных прав и вызвало более широкую дискуссию по вопросам юридической защиты экономических, социальных и культурных прав как на национальном, так и на международном уровнях. Непосредственными плюсами от юридической защиты экономических, социальных и культурных прав стали уточнение нормативного содержания этих прав в национальном контексте, большая транспарентность и подотчетность со стороны носителей обязательств в экономической и социальной областях и предоставление средств правовой защиты отдельным лицам и группам в случае нарушений их прав.

5. И тем не менее, несмотря на эти подвижки, многое еще предстоит сделать для обеспечения эффективного признания и защиты экономических, социальных и культурных прав в законодательстве и на практике. Важно то, что характер экономических, социальных и культурных прав как юридических прав, устанавливающих юридические обязательства для государств, нередко истолковывается неправильно, так же, как и их подверженность юридической защите. Поэтому в настоящем докладе излагаются некоторые из основных аспектов юридической защиты экономических, социальных и культурных прав с целью оказания государствам и другим субъектам содействия в их усилиях по усилению юридической защиты этих прав.

## **I. Экономические, социальные и культурные права как права человека**

### **A. Характер экономических, социальных и культурных прав**

6. Экономические, социальные и культурные права признаны в конституциях и в национальном законодательстве, а также в региональных и международных договорах. Создание Международной организации труда (МОТ) в 1919 году привело к первым шагам по пути защиты этих прав на международном уровне посредством признания прав трудящихся в договорах МОТ. Опыт Великой депрессии и Второй мировой войны способствовал всеобщему признанию экономических, социальных и культурных прав во Всеобщей декларации прав человека в 1948 году, а позднее они получили дальнейшее развитие в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и в других документах по правам человека.

7. Во Всеобщей декларации все права человека рассматриваются одинаково, но государства начали делить права на две категории: гражданские и политические права и экономические, социальные и культурные права. Движущей силой такой категоризации была политика «холодной войны», царившая во время разработки двух пактов. В то время как государства с экономикой, основанной на централизованном планировании, отстаивали экономические, социальные и культурные права, страны с рыночной экономикой выступали в защиту гражданских и политических прав, причем некоторые государства сомневались, можно ли и нужно ли делать так, чтобы экономические, социальные и культурные права осуществлялись в принудительном с правовой точки зрения порядке. В конечном итоге, государства приняли решение разработать два отдельных имеющих обязательную юридическую силу документа.

8. Эта категоризация прав также отражала мнение о том, что экономические, социальные и культурные права являются дорогостоящими и обременительными и что они требуют от государств принятия мер по их поощрению, в то время как реализация других прав человека остается по сути дела не обеспеченной средствами. В этой связи уместно учитывать фактически сходный характер всех прав человека. Современные концепции прав человека рассматривают права с точки зрения права отдельного человека быть свободным от вмешательства государства и от злоупотреблений со стороны государственной власти, т.е. свободы от государства, а также права на вмешательство государства, особенно путем выработки политики и предоставления адекватных ресурсов и помощи, т.е. свободы через посредство государства. Эта двойная концепция прав и свободы от и через посредство государства имеет такую же силу для экономических, социальных и культурных прав, как и для других прав. Таким образом, социальное право на адекватное жилье охватывает право быть свободным от принудительного выселения, а также право на получение помощи для облегчения доступа к жилью в определенных ситуациях. Аналогичным образом, гражданские права на справедливое судебное разбирательство включают право быть свободным от произвольного ареста, а также право на юридическую помощь от государства в определенных случаях.

9. Хотя гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права схожи по своему характеру, не требуется одних и тех же стратегий осуществления для всех прав. Защита некоторых прав человека может требовать существенных позитивных действий и вмешательства со стороны государства. Например, права, связанные с отправлением правосудия или участием в ведении государственных дел, или же социальные права на достаточное жилище, наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья или на достаточное питание, как правило, требуют значительных позитивных действий со стороны государства. Тем не менее эти права имеют также и негативный элемент, поскольку они требуют, чтобы государства воздерживались от определенных действий, таких, как дискриминация или удержание государственных товаров и услуг по политическим причинам. В то же время экономические, социальные и культурные права, такие, как право на справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности, право создавать учебные заведения, право на участие в культурной жизни и право авторов пользоваться защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их трудами, явно требуют от государства воздерживаться от действий и

соблюдать минимальные стандарты таким образом, который связывается прежде всего с гражданскими и политическими правами.

10. Соответственно нет строгого различия между экономическими, социальными и культурными правами и гражданскими и политическими правами. Все права имеют негативные элементы, поскольку государства должны воздерживаться от определенных действий, и в то же время содержат позитивные элементы, требующие от государства принятия позитивных мер для обеспечения права; однако этот баланс между негативным и позитивным может варьироваться в зависимости от права. Различия между правами могут требовать различной комбинации стратегий по их осуществлению, но это не должно оправдывать деления прав на отдельные категории или отрицания важности правовой защиты как части стратегии осуществления всех прав человека.

## **В. Обязательства государств в отношении экономических, социальных и культурных прав**

11. Ряд региональных и международных договоров, равно как и внутригосударственное законодательство и национальные конституции налагают на государства обязательства по поощрению и защите экономических, социальных и культурных прав. Выражение общих обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав варьируется в различных международных документах. Некоторые документы, такие, как МПЭСКП, налагают на государства обязательства, конкретно относящиеся к экономическим, социальным и культурным правам, с учетом ограничений в плане наличия ресурсов, особенно в случае развивающихся государств. Например, пункт 1 статьи 2 МПЭСКП обязует участвующие государства «в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенное полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав». Записанное в МПЭСКП обязательство «принять меры» отличается от обязательств, признанных в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), «уважать и обеспечивать» гражданские и политические права. Другие документы, такие, как Африканская хартия прав человека и народов, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) или Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ), применяют одни и те же обязательства ко всем правам, не проводя различия между экономическими, социальными и культурными правами и другими правами<sup>1</sup>. В частности, обязательство о запрете дискриминации сформулировано одинаково и в МПЭСКП, и в МПГПП.

12. Уместно более пристально рассмотреть обязательство государств согласно МПЭСКП «принять меры». Признание разных общих обязательств на основании МПЭСКП по сравнению с обязательствами, вытекающими из МПГПП, использовалось для оправдания иного режима для экономических, социальных и культурных прав и для выдвижения идеи о том, что экономические, социальные и культурные права не налагают на государства прямых обязательств по осуществлению этих прав. На данном этапе важно отметить, что при формулировании обязательств в МПЭСКП иным от обязательств в МПГПП образом государства не намеревались отрицать принудительное с юридической точки

зрения осуществление экономических, социальных и культурных прав. И действительно, в процессе работы над текстом Комиссия по правам человека недвусмысленно отвергла мнение о том, что экономические, социальные и культурные права не могут быть защищенными в судебном порядке<sup>2</sup>. Не так давно Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) детально изучил характер обязательств на основании МПЭСКП и пришел к выводу о том, что обязательства, вытекающие из этого Пакта, имеют правовую и даже непосредственную значимость.

13. Что касается обязательства «принять меры», то Комитет в своем замечании общего порядка № 3 указал, что участвующие государства должны двигаться в направлении полного осуществления экономических, социальных и культурных прав в пределах разумного периода времени и настолько быстро после вступления МПЭСКП в силу для соответствующего государства, насколько это возможно. К числу средств для достижения этого относятся законодательство, предоставление средств судебной защиты, а также другие надлежащие административные, финансовые, образовательные и социальные меры. Более того, Комитет считает, что государства несут минимальное основное обязательство обеспечить достижение по меньшей мере минимальных жизненно необходимых уровней каждого из прав. Если то или иное государство не соблюдает эти минимальные жизненно необходимые обязательства по причине отсутствия ресурсов, то оно должно показать, что оно предприняло все усилия для использования имеющихся ресурсов в попытке выполнить эти основополагающие обязательства в первоочередном порядке. Даже в тех случаях, когда имеющихся у государства ресурсов явно недостаточно, за государством сохраняется обязательство попытаться обеспечить по возможности самое широкое осуществление экономических, социальных и культурных прав, в том числе через обращение к международному сотрудничеству и помощи и через внедрение недорогостоящих и целевых программ. По мнению Комитета, признание иных обязательств по отношению к экономическим, социальным и культурным правам в сравнении с другими правами предполагает предоставление государствам необходимой гибкости, отражающей реальный мир, которая, однако, не должна неверно истолковываться как лишаящая обязательство его подлинного содержания.

14. Правовой характер обязательства принять меры к обеспечению постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав подтверждался международными и национальными судебными органами. В своем эпохальном решении по делу *Гротбом*<sup>3</sup> Верховный суд Южной Африки использовал критерий «разумности» для определения того, соответствует ли принятое правительством законодательство по вопросам жилья конституционному обязательству добиваться постепенного осуществления права на доступ к адекватному жилью. Суд постановил, что это законодательство проверку не прошло, поскольку разумная доля программы обеспечения жилья не была предназначена для остро нуждающихся в нем людей.

15. В порядке разъяснения обязательств участвующих государств в отношении экономических, социальных и культурных прав на основании Пакта КЭСКП принял типологию обязательств. Комитет считает, что участвующие государства имеют следующие обязательства:



а) уважать экономические, социальные и культурные права, что требует от государств воздерживаться от вмешательства в пользование экономическими, социальными и культурными правами;

б) защищать экономические, социальные и культурные права, что требует от государств не допускать нарушений таких прав третьими сторонами; и

в) выполнять (поощрять, содействовать осуществлению и предоставлять) экономические, социальные и культурные права, что требует от государств принятия надлежащих законодательных, административных, бюджетных, судебных и иных мер для достижения полной реализации таких прав.

16. Эта типология получает растущее признание<sup>4</sup>. Важно то, что она высвечивает сходства между обязательствами государств в отношении экономических, социальных и культурных прав и их обязательствами в отношении других прав, а именно то, что государства несут как позитивные, так и негативные обязательства в отношении всех прав человека, хотя требование о выделении достаточных ресурсов в большей мере доминирует в том, что касается определенных прав.

## **II. Юридическая защита экономических, социальных и культурных прав**

17. После изложения юридических обязательств, установленных стандартами, касающимися экономических, социальных и культурных прав, в следующем разделе будет предпринята попытка рассмотреть последующие шаги в процессе обеспечения юридической защиты таких прав. Первым шагом является их признание во внутригосударственном праве. Это можно сделать посредством включения международных норм во внутригосударственную правовую систему и признания экономических, социальных и культурных прав в конституции, в законодательстве либо — в ограниченных случаях — их признания судебной системой. В некоторых правовых системах акта ратификации международного соглашения достаточно для обеспечения юридического признания. Второй шаг — это предоставление средств правовой защиты. Суды, административные трибуналы, квазисудебные механизмы, такие, как национальные учреждения по правам человека или региональные и международные договорные органы, могут обеспечивать средства правовой защиты в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав. В следующем разделе содержится краткое описание каждого из этих механизмов со ссылкой на национальный опыт.

### **A. Конституционное, законодательное и судебное признание экономических, социальных и культурных прав**

18. Внутригосударственное признание экономических, социальных и культурных прав проявляется в конституционных положениях, национальном законодательстве, равно как и в юридических обязательствах, добровольно принимаемых на себя государствами на основании международных договоров. В некоторых правовых системах акт ратификации имеет своим следствием конституционное признание договорных положений, включая и те, которые касаются

экономических, социальных и культурных прав. В других правовых системах для обеспечения юридического признания необходимо предпринять дальнейшие действия на национальном уровне, например посредством включения в конституцию или через законодательство. По меньшей мере, ратифицированные международные договоры по правам человека считаются обязательными для всех государств-участников, что требует от них добросовестного выполнения их обязательств<sup>5</sup>.

19. Включение в конституцию или конституционное признание экономических, социальных и культурных прав является могучим и все более широко распространенным методом упрочения этих прав во внутригосударственной правовой системе. Оно требует уважения этих прав во внутригосударственном законодательстве и, как правило, предусматривает средства судебной защиты, в том числе через конституционный суд. Конституционное признание экономических, социальных и культурных прав может иметь место на нескольких уровнях, два из которых являются особенно актуальными. Во-первых, то или иное экономическое, социальное или культурное право может быть признано в качестве независимого права в рамках положений конституции. Например, конституция может признавать, что каждый имеет право на работу или право на социальное обеспечение. Эта форма признания часто обеспечивает непосредственную защиту, поскольку это право обладает исковой силой в юридической системе. Как альтернатива, в ряде случаев экономические, социальные и культурные права могут признаваться как принципы или указания, предназначенные для того, чтобы ими руководствовались при толковании и применении других конституционных положений. Верховный суд Индии истолковывает такие положения как имеющие подлинную значимость. Хотя сами по себе они и не подлежат защите в судебном порядке, Суд использует их в качестве толковательных норм, истолковывая подпадающее судебной защите право на жизнь в широком плане, включив в него защиту целого круга экономических, социальных и культурных прав, и следя за соблюдением этих принципов правительством<sup>6</sup>.

20. Законодательство также служит важным средством признания экономических, социальных и культурных прав на внутригосударственном уровне. Пункт 1 статьи 2 МПЭСКП требует от государств принятия мер для осуществления их обязательств согласно Пакту «всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер». Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам признается, что «во многих случаях законодательство является крайне желательным, а в некоторых случаях — абсолютно необходимым»<sup>7</sup>. Законодательство может использоваться как средство установления юридических рамок для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Во-вторых, законодательство в других областях может до его принятия выверяться на предмет обеспечения того, чтобы оно соответствовало международным обязательствам в области прав человека, включая и те из них, которые касаются экономических, социальных и культурных прав, и в этом случае оно служит средством обеспечения того, чтобы иное законодательство благоприятствовало пользованию этими правами.

21. Использование законодательства для защиты экономических, социальных и культурных прав имеет несколько преимуществ. Важно то, что законодательство служит средством для разъяснения минимального основного содержания прав и для разработки различных обязательств, примыкающих к этим правам.

Хотя замечания общего порядка Комитета во многом помогли государствам в этом деле, они в силу необходимости обеспечивают лишь широкие рамки, которые требуется приспособить к национальному контексту. Законодательство предлагает главное средство, позволяющее делать это. Аналогичным образом, законодательство может устанавливать четкую процедуру распределения ресурсов, обеспечивающую защиту находящихся в наиболее неблагоприятном положении людей, гарантирующую транспарентность и подотчетность в финансовых механизмах, не допускающую чрезмерной опоры на дискреционное принятие решений и позволяющую парламенту урегулировать явно коллизионные требования в отношении выделения ресурсов. Более того, законодательство может служить средством подотчетности и возмещения ущерба, создавая механизмы надзора или контроля и предусматривая, в соответствующих случаях, определенные административные, квазисудебные или судебные средства правовой защиты. Обеспечение средств правовой защиты важно не только само по себе: установление методов правовой защиты на основе законодательства может также устранять любые сомнения относительно способности защищать экономические, социальные и культурные права в суде и надлежащей роли судебных и других органов в защите этих прав. В конечном счете, законодательство должно служить средством предотвращения нарушений экономических, социальных и культурных прав путем уточнения обязательств различных заинтересованных сторон в отношении экономических, социальных и культурных прав и путем предоставления средств для возмещения ущерба в случаях нарушения этих прав.

22. Судебные органы могут также играть определенную роль не только в обеспечении средств правовой защиты, но и в признании экономических, социальных и культурных прав через посредство прав, записанных в конституции или в законодательных актах. Отсутствие юридической защиты экономических, социальных и культурных прав порой вынуждало истцов формулировать их претензии, касавшиеся этих прав, с точки зрения гражданских и политических прав, с тем чтобы добиваться какого-то возмещения за нарушения. Следовательно, судебные и квазисудебные органы обеспечивали удовлетворение правоприязаний потерпевших через толкование гражданских и политических прав, как-то: равенство перед законом, право на тайну личной жизни, свобода от пыток и т.д. — так, чтобы они находили применение в экономической и социальной областях. Один только пример: недавно палата лордов в Соединенном Королевстве, рассматривая положение лиц, стремящихся получить убежище, высказала мысль о том, что государство не может игнорировать их экономические и социальные нужды до такой степени, чтобы это приводило к бесчеловечному или унижающему достоинство обращению. В одном суждении было сказано, что свобода от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения не порождает общее обязательство обеспечивать бездомных жильем или заботиться о бедняках, однако порог «бесчеловечного или унижающего достоинство обращения» будет пересекаться тогда, когда то или иное лицо не имеет средств или каких-то альтернативных методов поддержки и когда в силу преднамеренных действий государства оно оказывается лишенным крова, еды либо самых основных жизненных потребностей<sup>8</sup>. Европейский суд по правам человека также продемонстрировал, что экономические и социальные права заявителей могут защищаться через гражданские и политические права<sup>9</sup>, и это же сделал Комитет по правам человека<sup>10</sup>. Вместе с тем важно подчеркнуть, что защита экономических, социальных и культурных прав через призму граждан-

ских и политических прав является явно фрагментарной и может служить лишь временным решением в отсутствие эффективного юридического признания всех прав человека.

## **В. Судебные, квазисудебные и административные средства правовой защиты**

23. Когда обеспечено юридическое признание, для предоставления средств правовой защиты в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав пригоден целый ряд судебных, квазисудебных и административных механизмов. Каждый механизм имеет свои сильные и слабые стороны, и лишь в совокупности они дополняют друг друга, а обеспечение средств правовой защиты через сочетание различных механизмов, как правило, приводит к наиболее эффективной форме юридической защиты.

24. Под судебной защитой понимается конкретно защита экономических, социальных и культурных прав через суды. В современных демократиях суды играют крайне важную роль в защите прав человека, выступая как беспристрастные арбитры в спорах по поводу прав и обязанностей, принимая решения в соответствии с установленными правилами процедуры и доказывания и навязывая имеющие исковую силу средства правовой защиты. Помимо обеспечения возмещения вреда для потерпевших, например в виде компенсации за ущерб, понесенный вследствие нарушения экономических, социальных и культурных прав, судебная защита может также играть контрольную и исправительную роль. Так, судебная защита может приводить к установительным приказам, определяющим, что та или иная политика либо то или иное законодательство несовместимы с обязательствами государства в отношении экономических, социальных и культурных прав; к приказам, требующим от государства принять определенные меры для обеспечения того, чтобы нарушение более не повторялось; и к приказам об осуществлении надзора, которые обеспечивают наблюдение за будущими действиями государства<sup>11</sup>.

25. Хотя традиционно суды уделяли больше внимания гражданским и политическим правам, уместно отметить, что судебная защита экономических, социальных и культурных прав, таких, как права человека трудящихся, против дискриминации в социальных областях или судебная защита по крайней мере определенных аспектов культурных прав не является чем-то новым. Более того, суды все в большей мере разрабатывают общую теорию права в том, что касается других экономических, социальных и культурных прав, таких, как права на достаточный жизненный уровень, на достаточное питание, на достаточное жилище, на образование и на свободу от дискриминации в социальных областях. Примеры можно взять из практики судов Аргентины, Бразилии, Индии, Колумбии, Латвии, Португалии, Соединенных Штатов Америки, Финляндии, Южной Африки и других стран<sup>12</sup>. Растущий свод норм прецедентного права в отношении целого круга экономических, социальных и культурных прав ясно указывает на то, что экономические, социальные и культурные права поддаются судебному надзору и принудительному в судебном порядке исполнению.

26. Однако порой самые маргинализованные группы в обществе, те, для кого защита экономических, социальных и культурных прав представляет собой величайшую проблему, не всегда имеют возможность обращаться в судеб-

ные органы и искать правовой помощи через суды. Существенно важно то, что в некоторых системах права судебная тяжба по делам, касающимся общественных интересов, стала тем средством, которое позволяет организациям подавать иски от имени отдельного лица или группы лиц<sup>13</sup>. Это отнюдь не означает уменьшения потенциально кардинальной роли судов в защите всех прав человека; это лишь подчеркивает потребность в различных механизмах и стратегиях для обеспечения эффективной защиты этих прав.

27. Омбудсмены и национальные учреждения по правам человека, многие из которых имеют квазисудебные полномочия, играют все более важную роль в обеспечении юридической защиты экономических, социальных и культурных прав. В своем замечании общего порядка № 10 КЭСКП признает потенциально решающую роль национальных учреждений в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека, и он неустанно рекомендует государствам-членам создавать независимые национальные учреждения в соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижскими принципами, см. резолюцию 48/134 Генеральной Ассамблеи, приложение), с мандатом на то, чтобы заниматься экономическими, социальными и культурными правами, равно как и другими правами человека<sup>14</sup>. Помимо той роли, которую национальные учреждения могут играть в поощрении экономических, социальных и культурных прав, многие такие учреждения уполномочены на то, чтобы заниматься индивидуальными жалобами, что обеспечивает более доступный способ возмещения вреда в связи с нарушениями экономических, социальных и культурных прав, чем через суды, и возбуждать по своей собственной инициативе расследования относительно конкретных дел или более широких, систематических причин отказа тем или иным конкретным группам общества в их экономических, социальных и культурных правах. Национальные учреждения по правам человека имеют хорошие возможности для проверки национальных законов или административных актов на предмет их соответствия признанным на международном уровне стандартам в области прав человека. Они также призваны играть важную роль в контроле за соблюдением конкретных прав или осуществлением постановлений суда, касающихся экономических, социальных и культурных прав. Например, национальные учреждения в Южной Африке и Индии играют немалую роль в наблюдении за осуществлением государством судебных решений и в дополнении судебных приказов более детальными рекомендациями об их осуществлении<sup>15</sup>.

28. Экономические, социальные и культурные права также защищаются через посредство различных видов механизмов пересмотра решений административных органов, которые позволяют людям обжаловать административные решения, такие, как предоставление или снятие пособий по социальному обеспечению и других льгот. Административный пересмотр решений может быть быстрым, эффективным и относительно недорогим способом разрешения индивидуальных споров. Чтобы быть эффективными, такие обзорные механизмы должны предусматривать процедуры обжалования, никак не связанные с соответствующим ведомством. Непредоставление независимому обзорному органу возможностей обжалования грозит тем, что процесс пересмотра будет поставлен в зависимость от произвольных процессов принятия решений, в рамках которых ошибочные решения первой инстанции подтверждаются административной иерархией, которая отнюдь не всегда обладает необходимой неза-

висимостью от первоначального процесса принятия решений. Более того, хотя административный пересмотр может быть быстрым и недорогостоящим методом урегулирования споров относительно социальных прав, он пригоден только для споров по поводу экономических, социальных и культурных прав, касающихся административных решений, которые не охватывают все потенциальные нарушения экономических, социальных и культурных прав. Аналогичным образом, споры относительно прав, признаваемых в конституции, было бы, пожалуй, более уместно решать через конституционные или иные суды.

29. Ряд международных судебных и квазисудебных механизмов также обеспечивают защиту экономических, социальных и культурных прав. На всемирном уровне помимо обязательных процедур отчетности, в рамках которых государства регулярно представляют доклады о ходе осуществления ими обязательств в области прав человека для критического рассмотрения договорными органами, многие государства также приняли факультативные процедуры рассмотрения сообщений на основании нескольких договоров по правам человека, которые уполномочивают договорные органы рассматривать индивидуальные жалобы в отношении возможных нарушений прав человека<sup>16</sup>. Такие механизмы рассмотрения сообщений служат дополнительным механизмом обеспечения подотчетности, позволяя отдельным лицам, исчерпавшим все имеющиеся средства правовой защиты в своем государстве, отстаивать свои права человека на международном уровне. Хотя государства еще не приняли сходный механизм на основании МПЭСКП, процедуры рассмотрения сообщений согласно другим договорам по правам человека обеспечивают защиту некоторых экономических, социальных и культурных прав. Например, Комитет по правам человека рассмотрел ряд дел, касающихся дискриминации в связи с правом на социальное обеспечение<sup>17</sup>. Принятие факультативного протокола к МПЭСКП должно стать всеобъемлющим средством защиты экономических, социальных и культурных прав. На региональном уровне механизмы, созданные на основании региональных документов по правам человека, в равной мере допускают подачу лицами и группами лиц сообщений о предполагаемых нарушениях их экономических, социальных и культурных прав<sup>18</sup>.

30. Предоставление судебных, квазисудебных и административных средств правовой защиты играет важную роль в обеспечении эффективной юридической защиты, давая потерпевшим возможность добиваться возмещения вреда, когда это уместно, и стимулируя большее уважение к экономическим, социальным и культурным правам. В этой связи имеется все больше доказательств того, что судебная защита, в частности, призвана играть существенную роль в улучшении положения дел с использованием этими правами. В Южной Африке решение относительно кампании «Тритмент экшн» привело к разработке одной из самых успешных и крупных программ в мире, предназначенных для того, чтобы положить конец передаче ВИЧ/СПИДа от матери ребенку. В Индии временные распоряжения, изданные Верховным судом, привели к улучшениям в пользовании правом на достаточное питание за счет внедрения планов «продовольствие за труд», выдачи питания детям в середине дня и обеспечения доступа бедноты к продуктам питания. В Аргентине судебные решения улучшили доступ к безопасной питьевой воде и санитарии, а в Португалии решение Европейского комитета по социальным правам уменьшило масштабы детского труда<sup>19</sup>. Юридическая защита и наличие эффективных средств правовой защиты гарантируют то, что те, кто несет обязанности, могут привлекаться к ответ-

ственности, а это, в свою очередь, благоприятствует принятию мер, направленных на содействие реальному прогрессу в деле достижения этих прав.

### **III. Проблемы на пути юридической защиты экономических, социальных и культурных прав**

31. В предыдущих разделах были изложены юридические права и обязанности, вытекающие из экономических, социальных и культурных прав, и меры по обеспечению юридической защиты, которые принимаются государствами для выполнения их обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав. Настоящий раздел касается некоторых из мифов и проблем, порой возникающих в связи с юридической защитой этих прав, с целью их разъяснения и урегулирования.

#### **A. Специфика экономических, социальных и культурных прав**

32. Обычное утверждение, имеющее целью оправдать низкий уровень юридической защиты экономических, социальных и культурных прав, сводится к тому, что эти права в отличие от других прав человека сформулированы слишком широко или туманно и не имеют специфических особенностей, необходимых для юридической защиты. В основе этого утверждения лежит вопрос о том, создают ли экономические, социальные и культурные права юридические обязательства и могут ли они быть признаны в юридическом порядке, а также, в частности, могут ли они быть защищены в суде — иными словами, обладают ли они исковой силой через посредство судебных или квазисудебных процессов. Поскольку выше было указано, что характер соответствующих юридических обязательств не оправдывает строгой категоризации прав человека как кардинально различающихся друг от друга, здесь можно сказать, что аналогичные аргументы применимы к отрицанию утверждений о туманности или отсутствии специфики.

33. Во-первых, важно с самого начала отметить, что некоторые признанные на международном уровне экономические, социальные и культурные права являются, несомненно, в достаточной степени специфичными, чтобы обладать исковой силой. Например, право на бесплатное и обязательное начальное образование, право родителей свободно выбирать учебные заведения для своих детей, право на защиту моральных и материальных интересов авторов, возникающих в связи с их трудами, право создавать профессиональные союзы, право на справедливое вознаграждение и равную плату за равный труд, защита от дискриминации и право на равенство между мужчинами и женщинами в пользовании экономическими, социальными и культурными правами — все эти права являются в достаточной мере конкретными, чтобы обладать исковой силой через посредство судебных или квазисудебных процедур. И действительно, многие признанные на международном уровне экономические, социальные и культурные права уже подлежат принудительному осуществлению в судебном порядке, что, пожалуй, опровергает утверждения о том, что они сформулированы слишком широко, чтобы можно было обеспечить их адекватную и эффективную юридическую защиту.

34. Во-вторых, в той степени, в какой некоторые договорные положения, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, сформулированы широко, то же самое можно утверждать относительно других прав человека, не ставя под сомнение способность защищать их в суде. Достаточно лишь провести некоторые текстуальные сравнения. Например, статья 25(а) МПГПП признает право каждого принимать участие в ведении государственных дел, в то время как пункт 1(а) статьи 15 МПЭСКП признает право каждого на участие в культурной жизни. Аналогичным образом, пункт 3 статьи 14 МПГПП признает право на юридическую помощь, а статья 9 МПЭСКП признает право на социальное обеспечение. Тем не менее, несмотря на эти текстуальные сходства, способность принудительного судебного осуществления положений МПГПП не ставилась под сомнение, а способность такого же осуществления схожих положений МПЭСКП ставилась. И действительно, в той степени, в какой эти положения сформулированы широко, судебные и квазисудебные органы призваны сыграть четкую роль в разъяснении и применении этих положений в практических ситуациях для обеспечения более широкого понимания применимости прав. Следовательно, судебное и квазисудебное принуждение к осуществлению экономических, социальных и культурных прав само по себе обеспечивало бы большую ясность и соответственно осуществимость этих прав.

35. В-третьих, судебные и квазисудебные органы четко продемонстрировали их способность справляться с юридическими сложностями в том, что касается гражданских и политических прав, а экономические, социальные и культурные права не ставят никаких сколь-либо более сложных проблем в этой связи. Важно то, что судебное и квазисудебное рассмотрение гражданских и политических прав требует установления баланса между, например, защитой общественной морали и общественного порядка и сохранением индивидуальных свобод, таких, как свобода выражения своего мнения, или же разработкой понятия жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Перед судьями и экспертами не возникает никаких явных более сложных проблем при определении общепризнанно сложных вопросов, вытекающих из защиты прав в социальной сфере.

## **В. Роль судебных органов в демократической системе**

36. Судебная защита экономических, социальных и культурных прав также ставит вопрос о соответствующей роли судебных органов в рассмотрении исков, которые могут быть связаны с вопросами социальной политики, справедливости в распределении благ и распределения ресурсов. Это ставит вопрос о разделении властных полномочий и о соответствующих функциях судебных органов в свете наиважнейшей роли законодательной и исполнительной власти в сфере разработки политики и распределения ресурсов. Вместе с тем важно отметить, что многие аспекты судебных решений в отношении экономических, социальных и культурных прав отнюдь не обязательно должны быть связаны с вопросами политики или распределения ресурсов. Нижеследующие ситуации иллюстрируют вопросы такого рода, который не требует вмешательства судебных органов в разработку политики или принятие решений о распределении ресурсов: дела, по которым испрашиваются приказы о том, чтобы правительство воздерживалось от принятия определенных мер, например от принудитель-



ного выселения; дела, по которым испрашиваются приказы о том, чтобы правительство защищало индивидуума от действий третьей стороны; и дела, касающиеся осуществления существующего законодательства в отношении экономических, социальных и культурных прав.

37. Тем не менее суд может оказаться вынужденным рассматривать иск о том, что та или иная политика или какое-то конкретное бюджетное решение парламента либо исполнительной власти привело к нарушению обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав. Различные правовые системы придерживаются различного подхода к доктрине разделения властных полномочий. В то время как некоторые правовые системы подчеркивают важность парламентского суверенитета, другие системы ожидают от судебных органов более заметной роли в контроле за решениями и действиями правительства. Важно подчеркнуть, что обе модели предусматривают баланс властных полномочий между судебными органами, исполнительной властью и парламентом и что различия касаются скорее степени, но не указывают на кардинально иные функции судебных органов при конституционном строе. Однако последняя модель предусматривает более активную роль судов в обеспечении принятия практических мер исполнительной властью и парламентом. В первом случае могут возникать вопросы активности и надлежащей роли судебных органов. Такая ситуация может возникать тогда, когда отсутствует явное конституционное или законодательное признание экономических, социальных и культурных прав и когда суды опираются на другие источники, такие, как международные договоры, которые не рассматриваются как неотъемлемая часть внутригосударственного правового порядка, в деле обеспечения осуществления экономических, социальных и культурных прав. Один из способов решения таких проблем заключается в обеспечении юридической защиты через законодательство, которое имеет такое преимущество, как определение соответствующей роли судебных органов.

38. Аналогичным образом, может возникнуть ситуация, при которой было достигнуто широкое правовое признание экономических, социальных и культурных прав, например в конституции, и в суде рассматривается конкретное дело, требующее обеспечения осуществления этого права. Суды, разумеется, имеют конституционное право толковать и применять конституционные и законодательные положения. Однако эта ситуация ставит вопрос о надлежащей сфере действия судебных полномочий в отношении толкования и применения экономических, социальных и культурных прав, который может сказаться на решениях парламента или исполнительной власти, касающихся социальной политики или распределения имеющихся ресурсов.

39. Верховный суд Южной Африки, приступая к исполнению своих обязанностей на основании Конституции, напрямую столкнулся с этой проблемой, отметив ее сложный характер. В деле *Министр здравоохранения и другие против кампании «Тритмент экшн»* Апелляционный суд Южной Африки заявил, что «настоящий Суд уже неоднократно ясно заявлял, что, несмотря на отсутствие четких границ, разделяющих роль законодательной власти, исполнительной власти и судов, определенные вопросы скорее тяготеют к сфере компетенции одной ветви власти, а не к остальным. Все ветви власти должны понимать эту особенность и соблюдать такое разделение полномочий. Однако это не означает, что суды не могут или не должны выносить постановления, которые имеют последствия для политики». Суд пришел к выводу о том, что любое де-

ло, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, может потребовать того, чтобы тот или иной суд давал оценку государственной политики и выносил решение о ее соответствии Конституции<sup>20</sup>.

40. Хотя важно учитывать соответствующую роль судебных органов в защите экономических, социальных и культурных прав, когда оказываются затронутыми политические и бюджетные соображения, уместно вместе с тем отметить, что эти вопросы также относятся к вынесению судебного решения по другим правам. Например, в деле *P. против Аскова*<sup>21</sup> Верховный суд Канады отметил, что задержка в два года между передачей дела суду и началом судебного процесса является нарушением права на судебное разбирательство в течение разумного срока. Суд постановил, что отсутствие исправительных учреждений не может быть принято в качестве основы для оправдания задержки, однако он не стал вторгаться в правительственный процесс принятия решений, а вместо этого признал неприемлемость такой ситуации и предложил пути ее исправления без несения чрезмерных затрат. Суд отметил, что «вопрос заключается не в том, могут ли суды принимать решения, имеющие последствия для бюджетной политики, а в том, в какой степени рационально обосновано принятие ими таких решений. Несомненно, что мера правовой защиты, которая предполагает настолько существенное вмешательство в эту сферу, что она может вызвать изменение в характере законодательной системы, о которой идет речь, неприемлема» (E/CN.4/2006/WG.23/2, пункт 42).

### **С. Роль международных договорных органов**

41. Вопросы, схожие с теми, которые касаются роли судебных органов в демократической системе, лежат в основе утверждений о том, что международные договорные органы не могут надлежащим образом рассматривать индивидуальные петиции в отношении экономических, социальных и культурных прав. Этот вопрос приобрел значимость в контексте постоянной дискуссии о разработке факультативного протокола к МПЭСКП. При рассмотрении возможности создания системы рассмотрения индивидуальных петиций на основании возможного факультативного протокола члены рабочей группы задались вопросом о том, как договорный орган будет оценивать соблюдение тем или иным государством-участником его обязательств согласно пункту 1 статьи 2, особенно в отношении надлежащего использования «максимальных пределов имеющихся ресурсов» для достижения постепенного осуществления прав, записанных в МПЭСКП (E/CN.4/2006/47, пункт 91).

42. В этой связи уместно провести обзор подхода, которого придерживается Комитет в рамках системы представления периодических докладов, чтобы увидеть, как можно рассмотреть вопрос о надлежащем использовании «максимальных пределов имеющихся ресурсов» согласно пункту 1 статьи 2 МПЭСКП. Хотя Комитет еще не принял четкого подхода или определенных рамок для решения этого вопроса, обзор его заключительных замечаний показывает, что он концентрирует особое внимание на процессе принятия решений, вместо того, чтобы пытаться заменить процесс принятия решений в соответствующем государстве. При этом КЭСКП изучает процесс принятия решений и окружающие его обстоятельства, приведшие к распределению ресурсов, с учетом набора критериев для определения того, действовало ли государство в соответствии с Пактом. Эти критерии включают:

a) серьезность предполагаемого нарушения: если утверждение касается предполагаемого нарушения минимального основного обязательства (или минимального основного содержания), то государство-участник обязано доказать, что оно предприняло все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов в попытке выполнить в первоочередном порядке эти минимальные обязательства;

b) уровень развития страны: изучение проводится на основе каждого конкретного случая, и наибольшая степень дискреционных полномочий отдается наименее развитым государствам-участникам;

c) нынешняя экономическая ситуация: государство с более высоким уровнем развития может в данный момент переживать период спада, который, по-видимому, придется учитывать;

d) другие влияния: например, происшедшее стихийное бедствие могло оказать воздействие на имеющиеся ресурсы и их распределение;

e) процесс распределения ресурсов: осуществляется ли распределение на недискриминационной основе, направлено ли оно на устранение серьезных угроз для пользования правами и учитывает ли оно в первоочередном порядке потребности уязвимых, находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп населения; и

f) пропорциональность: является ли распределение ресурсов на социальные нужды разумно пропорциональным распределению ресурсов на другие сферы.

43. При экстраполяции на систему петиций на основании МПЭСКП можно представить ситуацию, когда Комитет, столкнувшись с предполагаемым нарушением вследствие распределения ресурсов в каком-то конкретном государстве-участнике, будет учитывать процесс принятия решений и будет принимать только общие мнения, оставляя государствам-участникам большие дискреционные полномочия в плане принятия решения о надлежащем распределении ресурсов, если этот процесс, как представляется, соответствующим образом учитывает обязательства государства-участника в отношении экономических, социальных и культурных прав, особенно в том, что касается находящихся в неблагоприятном положении людей и лиц, уязвимых с точки зрения дискриминации.

44. Вопросы распределения ресурсов уже рассматривались в определенной степени другими международными договорными органами в связи с гражданскими и политическими правами. В сообщении *Волах Муконг против Камеруна*<sup>22</sup> Комитет по правам человека счел, что «определенные минимальные нормы, касающиеся содержания под стражей, должны соблюдаться, независимо от уровня развития того или иного государства-участника. Они включают... минимальную площадь и кубатуру помещений для каждого заключенного; надлежащие санитарные условия; одежду, не имеющую ни оскорбительного, ни унижающего характера; наличие отдельной кровати и пищи, достаточно питательной для поддержания здоровья и сил заключенного. Следует отметить, что речь в данном случае идет о минимальных правилах, которые, по мнению Комитета, должны соблюдаться всегда, даже если экономические и бюджетные факторы затрудняют выполнение этих обязательств». Невыполнение этих требований будет равносильно нарушению права не подвергаться пыткам и жесто-

кому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению. Следовательно, отстаивание экономических, социальных и культурных прав отнюдь не обязательно ставит какие-то новые вопросы относительно роли международных контрольных органов.

45. Комитет предположительно мог бы высказать соображения о путях исправления такой ситуации — возможно, даже несколько соображений о практических мерах, — однако их необязательный характер все равно оставит за избранным демократическим путем правительством право принимать свою собственную политику и самому распределять ресурсы при условии, что его решения соответствуют положениям Пакта. Рекомендации могут касаться следующего:

а) исправительных мер, таких, как компенсация потерпевшему, в соответствующих случаях;

б) установления параметров, в которых государство-участник может принимать решение о мерах по исправлению обстоятельств, приведших к нарушению. Эти параметры включали бы такие моменты, как указание общих приоритетов для обеспечения того, чтобы распределение ресурсов соответствовало обязательствам государства-участника на основании Пакта; учет находящихся в неблагоприятном положении, уязвимых и маргинализированных групп населения; защита от серьезных угроз для пользования экономическими, социальными и культурными правами; соблюдение принципа недискриминации при разработке и осуществлении мер и т.д.;

с) предложения ряда мер для оказания государству-участнику содействия в осуществлении его рекомендаций с особым упором на недорогостоящие меры; и

д) установления механизма принятия последующих мер для обеспечения постоянной подотчетности государства-участника, например путем включения требования о том, чтобы в следующем отчетном цикле государство-участник объясняло, какие меры оно приняло для исправления совершенного нарушения.

#### IV. Заключительные замечания

46. **Важно повторить, что, хотя юридическая защита имеет кардинальное значение, она отнюдь не должна быть единственной формой защиты экономических, социальных и культурных прав. Целый ряд других образовательных, социальных, бюджетных, исследовательских, статистических проектов и программ, равно как и проектов и программ в области развития призваны сыграть ключевую роль в обеспечении позитивных изменений в деле защиты и поощрения экономических, социальных и культурных прав. Однако юридическая защита этих прав является обязательством государств и неотъемлемой частью процесса улучшения пользования этими правами. Конституционное и законодательное признание экономических, социальных и культурных прав обеспечивает им место в правовом и социальном порядке и помогает определять основное содержание прав, всеобъемлющие и транспарентные стратегии их осуществления и эффективные средства контроля за их осуществлением. Наличие судебных, ква-**

зисудебных и административных средств правовой защиты открывает возможность для возмещения ущерба тем, кто пострадал от нарушения их прав, и стимулирует большее уважение к экономическим, социальным и культурным правам. Более того, юридическая защита экономических, социальных и культурных прав через суды и другие органы стала средством уточнения нормативного содержания экономических, социальных и культурных прав, а также поощрения большей транспарентности и подотчетности со стороны тех, кто несет обязанности.

47. В этом контексте разработка факультативного протокола к МПЭСКП может также стимулировать более активную юридическую защиту экономических, социальных и культурных прав. Хотя преобразовательную силу систем рассмотрения петиций на международном уровне не следует переоценивать, процедуры представления сообщений оказывают воздействие на национальном уровне, стимулируя использование средств правовой защиты, особенно когда национальных средств бывает недостаточно, уточняя характер и содержание прав и воздействуя на национальные попытки обеспечить юридическую защиту. Сам МПЭСКП, равно как и замечания общего порядка КЭСКП уже оказывают влияние на национальную защиту экономических, социальных и культурных прав, и факультативный протокол лишь усилит и упрочит это влияние.

48. Защита всех прав человека, в том числе с помощью юридических средств, должна, в конечном счете, стать нашей целью. Нищета и отчуждение лежат в основе многих из угроз в плане безопасности, с которыми мы сталкиваемся. Даже в процветающих странах многие люди живут в условиях, равносильных отказу в правах человека, на которые все люди имеют право согласно международному праву. Сведение экономических, социальных и культурных прав до уровня чисто политических целей или моральных обязательств, вместо имеющих юридическую силу обязательств, подрывает их статус как прав человека и уменьшит вероятность их осуществления. Права человека воплощают в себе международный консенсус относительно минимальных условий для достойной жизни. Уважение прав человека требует юридических рамок на национальном и международном уровнях, в которых отдельные лица и группы людей могут претендовать на свои права. Только такая возможность придаст правам человека их полный смысл.

### Примечания

<sup>1</sup> Например, статья 1 Африканской хартии гласит, что «участвующие в настоящей Хартии государства — члены Организации африканского единства признают права, обязанности и свободы, закрепленные в настоящей Хартии, и обязуются принимать законодательные и иные меры для их осуществления».

<sup>2</sup> См. документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/SR.248, стр. 26 оригинала.

<sup>3</sup> *The Government of South Africa v Grootboom*, Constitutional Court of South Africa, 2000, ICHRL 72.

<sup>4</sup> См., например, Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, в пункте 17 которых признаются обязательства

государств уважать, поощрять и защищать право на достаточное питание и принимать соответствующие меры к постепенному достижению полного осуществления этого права.

- <sup>5</sup> Венская конвенция о праве международных договоров (1969 год), статья 26.
- <sup>6</sup> См., например, *Olga Tellis & Ors v. Bombay Municipal Corporation*, AIR (1986), SC 180.
- <sup>7</sup> Замечание общего порядка № 3, «Природа обязательств государств-участников» (пункт 1 статьи 2 Пакта), пункт 3.
- <sup>8</sup> *Regina v. Secretary of State for the Home Department (Appellant) ex parte Adam (FC) (Respondent)*, UKHL 66 (3 November 2005).
- <sup>9</sup> См., например, Council of Europe, “Execution of the European Court of Human Rights’ judgments concerning social rights”, Steering Committee for Human Rights, Working Group on Social Rights, March 2005, (GT-DH-SOC(2005)004).
- <sup>10</sup> См., например, Комитет по правам человека, сообщение № 182/1984, *Ф.Х.Зваан-де-Врис против Нидерландов*, мнения, принятые 9 апреля 1987 года (CCPR/C/29/D/182/1984).
- <sup>11</sup> Что касается дальнейшей дискуссии, см. “Making economic, social and cultural rights effective”, Discussion Document, Irish Human Rights Commission, December 2005, pp. 86–90.
- <sup>12</sup> Что касается резюме национальных, региональных и международных дел, касающихся экономических, социальных и культурных прав, см., например, записки Секретариата, подготовленные для первой, второй и третьей сессий рабочей группы открытого состава по рассмотрению вариантов, касающихся разработки факультативного протокола к МПЭСКП (E/CN.4/2004/WG.23/CRP.1, E/CN.4/2005/WG.23/2005/CRP.1, E/CN.4/2006/WG.23/2006/CRP.1).
- <sup>13</sup> См., например, *People’s Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and Others*, Supreme Court of India, Writ Petition [Civil] No. 196 of 2001.
- <sup>14</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, «Роль национальных учреждений по правам человека в деле защиты экономических, социальных и культурных прав», замечание общего порядка № 10 (E/C.12/1998/25).
- <sup>15</sup> OHCHR, “Economic, social and cultural rights — handbook for national human rights institutions”, Professional Training Series No. 2, United Nations, New York and Geneva, 2005. Available at [http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train12\\_e.pdf](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train12_e.pdf) at page 27. См. также: *Orissa Starvation Deaths Proceedings*, National Human Rights Commission of India, Case No. 37/3/97-LD, decision of 17 January 2003.
- <sup>16</sup> Из семи главных международных договоров по правам человека только Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенция о правах ребенка не предусматривают таких факультативных механизмов рассмотрения индивидуальных сообщений.
- <sup>17</sup> См., например, Комитет по правам человека, сообщение № 182/1984, *Ф.Х.Зваан-де-Врис против Нидерландов*, мнения, принятые 9 апреля 1987 года (CCPR/C/29/D/182/1984).
- <sup>18</sup> В соответствии с Африканской хартией прав человека и народов Африканская комиссия рассматривала сообщения, касающиеся, в частности, прав на охрану здоровья, на образование, на благоприятные условия труда и на культурную жизнь. См., например, *Purohit and Moore v Gambia* — Communication 241/2001, African Commission on Human and Peoples’ Rights; and, *The Social and Economic Action Rights Centre & Anor v The Federal Republic of Nigeria*, Communication 155/96, African Commission on Human and Peoples’ Rights. Аналогичным образом, согласно Европейской социальной хартии существует процедура коллективных жалоб, позволяющая национальным и международным профсоюзам, организациям нанимателей и некоторым неправительственным организациям подавать жалобы в Европейский комитет по социальным правам. Американская конвенция о правах человека и ее Сан-Сальвадорский протокол позволяют подавать индивидуальные жалобы в отношении права на образование и прав человека трудящихся.

- 
- <sup>19</sup> См. Minister of Health v. Treatment Action Campaign, Constitutional Court of South Africa, Case CCT 9/02; People's Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and Others, Supreme Court of India, Writ Petition [Civil] No. 196 of 2001; Marchisio José Bautista y OTRAS — AMPARO, Expediente No. 500004/36; International Commission of Jurists v. Portugal, Complaint No. 1/1998, а также в Организации Объединенных Наций — «Элементы факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах», аналитический документ, подготовленный Председателем-Докладчиком Катариной де Альбукерке для рабочей группы открытого состава по рассмотрению вариантов, касающихся разработки факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (E/CN.4/2006/WG.23/2, пункт 62).
- <sup>20</sup> South African Court of Appeal 2002 (5) SA 721, 2002 10 BCLR 1033.
- <sup>21</sup> Supreme Court of Canada, [1990] 2 S.C.R. 1199, 1990 CanLII 45 (S.C.C.) as well as *Schachter v. Canada* [1992] 2 S.C.R. 679, 1992 CanLII 74 (S.C.C.).
- <sup>22</sup> Сообщение № 458/1991, решение, принятое 21 июля 1994 года (CCPR/C/51/D/458/1991, пункт 9.3).
-