

**Основная сессия 2009 года**

Женева, 6–31 июля 2009 года

Пункт 14(g) предварительной повестки дня*

**Социальные вопросы и вопросы прав человека:
права человека****Доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека
об осуществлении экономических, социальных
и культурных прав***Резюме*

В настоящем докладе рассматриваются понятия осуществления и мониторинга прав человека в конкретном контексте экономических, социальных и культурных прав. В разделе II проводится обзор конкретных проблем, возникающих в силу сложного комплекса обязательств, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам, включая постепенное осуществление и недискриминацию. В разделе III изложены различные способы мониторинга законодательства и других нормативных правовых мер, таких как нормативные акты, политика, планы и программы с акцентом на мониторинге осуществления прав, и при этом особое внимание уделяется применению показателей, эталонов и анализа бюджетов. В нем также рассматриваются вопросы мониторинга нарушений экономических, социальных и культурных прав.

* E/2009/100.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Общий обзор осуществления и мониторинга экономических, социальных и культурных прав	3
A. Понятия	3
B. Виды обязательств	5
C. Последствия обязательств различных видов для осуществления и мониторинга экономических, социальных и культурных прав	8
III. Концепции и методы мониторинга	10
A. Мониторинг законодательства и нормативно-институциональной базы	10
B. Мониторинг осуществления экономических, социальных и культурных прав ...	12
C. Мониторинг нарушений экономических, социальных и культурных прав	17
IV. Выводы	21

I. Введение

1. Основное внимание в настоящем докладе, представляемом во исполнение резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи, уделяется осуществлению и мониторингу экономических, социальных и культурных прав. Он дополняет три предыдущих доклада Экономическому и Социальному Совету (E/2006/86, E/2007/82 и E/2008/76), в которых рассматривались соответственно вопросы правовой защиты экономических, социальных и культурных прав, концепция «постепенного осуществления», а также применение принципа равенства мужчин и женщин и запрещения дискриминации женщин в части их экономических, социальных и культурных прав.

II. Общий обзор осуществления и мониторинга экономических, социальных и культурных прав

A. Понятия

2. Понятия осуществления и мониторинга занимают центральное место в основополагающих международных документах по экономическим, социальным и культурным правам. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждое участвующее в нем государство обязано:

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

3. Осуществление представляет собой акт выполнения решения или обеспечения практических средств достижения чего-либо. В международном праве прав человека это означает движение от юридического обязательства — т.е. принятия международного обязательства по правам человека — к реализации посредством принятия надлежащих мер и, в конечном счете, пользованию всеми правами, воплощенными в контексте соответствующих обязательств.

4. Что же касается мониторинга, то оценка исполнения того или иного обязательства по правам человека обуславливает необходимость сбора и оценки информации. Суть системы периодической отчетности участвующих государств по каждому основополагающему международному договору о правах человека четко отражает такую необходимость: участвующие государства обязаны представлять доклады о «принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения»¹ соответствующих прав, а договорным органам

¹ Статья 16 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Данная формулировка в основном аналогична равноценным положениям других международных документов по правам человека, например Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 9), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 40), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 18), Конвенции о правах ребенка (статья 44),

поручается рассматривать такие доклады с целью оценки выполнения государствами своих обязательств.

5. Для определения мониторинга характерны две особенности. Во-первых, это — непрерывный вид деятельности, в рамках которой полученная информация используется для оценки того, в какой мере выполняются в оговоренные сроки поставленные цели и задачи. И во-вторых, он позволяет получить представление о процессе осуществления и связанных с ним проблемах². В настоящем докладе под целями и задачами подразумеваются цели и задачи, стоящие в контексте международных обязательств, касающихся прав человека. Следовательно, под мониторингом понимается систематический сбор информации для оценки исполнения обязательств в области прав человека.

6. В настоящем докладе будут рассмотрены некоторые конкретные потребности и проблемы, обуславливаемые характером обязательств в сфере экономических, социальных и культурных прав. В самом международном праве подчеркивается важное значение мониторинга в области прав человека, в связи с чем по всем ключевым международным договорам, касающимся прав человека, созданы экспертные органы, которым поручено следить за исполнением обязательств, закрепленных в каждом договоре. Кроме того, инструменты «мягкого» права, включая «замечания общего порядка»³, прямо подчеркивают важную роль мониторинга в области экономических, социальных и культурных прав⁴. В некоторых замечаниях общего порядка даже сочтено, что обязательство по мониторингу поступательного движения к полной реализации того или иного права является частью минимального основного содержания такого права⁵.

7. Мониторинг может преследовать различные цели и может осуществляться разными субъектами. Соответственно объем и методы мониторинга могут варьировать в зависимости от поставленной цели и от того, кто его проводит. В настоящем докладе речь идет главным образом о мониторинге со стороны различных субъектов участвующего государства, включая различные ветви государственной власти и ведомства, такие как министерства, национальные правозащитные организации и судебные органы, в зависимости от преследуемой цели. Приемы и методы мониторинга, предлагаемые в настоящем докладе, могут также применяться организациями гражданского общества, договорными органами и другими заинтересованными лицами.

Конвенции о правах инвалидов (пункт 1 статьи 35).

² См. J. Valadez and M. Bamberger (eds.), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: a Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*, EDI Development Studies (Washington, D.C., The World Bank, 1994).

³ Подборку замечаний общего порядка, принятых Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, см. в документе HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I).

⁴ См. например, *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* (Council of the Food and Agricultural Organization of the United Nations, November 2004); рекомендация 17 касается мониторинга, показателей и эталонов. См. также, в частности, замечание общего порядка № 4 (пункт 13) и замечание общего порядка № 12 (пункт 31) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

⁵ См., например, замечание общего порядка № 14 (пункт 43(f)) и замечание общего порядка № 19 (пункт 59(f)) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

8. Осуществление и мониторинг тесно взаимосвязаны. Осуществление означает и сам процесс, и получаемый в итоге эффект: принимаемые меры и достигаемые результаты. Мониторинг необходим не только для определения того, принимаются ли какие-либо меры и являются ли они надлежащими, но и для оценки полученных результатов. Мониторинг позволяет установить обратную связь с процессом осуществления: оценка принятых мер и достигнутых результатов является источником ценных сведений либо для подтверждения правильности тех или иных конкретных мер, либо, при необходимости, их корректировки.

В. Виды обязательств

9. Экономические, социальные и культурные права признаны в нескольких международных документах по правам человека. Помимо Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах такие права также признаны в других основополагающих договорах, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о правах ребенка, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенцию о правах инвалидов и Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Обязательства по соблюдению, защите и осуществлению

10. Подобно всем правам человека, экономические, социальные и культурные права предполагают как негативные, так и позитивные обязательства участвующего государства. В одних случаях государства должны воздерживаться от определенного поведения (негативное обязательство), как, например, избегать принятия мер, которые лишали бы правообладателей возможности получения продовольствия. В других случаях государство должно принимать меры к обеспечению реализации прав человека (позитивное обязательство), например меры по обеспечению доступа к всеобщему обязательному и бесплатному начальному образованию.

11. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам проводит различие между обязательствами по соблюдению, защите и осуществлению. Обязательства по соблюдению требуют от государств воздерживаться от создания необоснованных препятствий пользованию тем или иным правом. Так, например, они не должны чинить препятствий формированию профсоюзов или препятствовать меньшинствам пользоваться своим языком. Обязательства по защите требуют от государств предупреждать, сдерживать и пресекать действия третьих сторон, необоснованно препятствующих пользованию каким-либо правом, или применять к ним санкции. Так, государства должны регулировать деятельность работодателей и частных служб водоснабжения и канализации. Обязательства по осуществлению требуют, чтобы государства облегчали, обеспечивали или поощряли пользование каким-либо правом в тех случаях, когда правообладатели не могут делать этого по причинам, не зависящим от их желаний или возможностей. Например, государства должны создать систему социального обеспечения и осуществлять программы и проекты продовольственной помощи в тех случаях, когда какие-либо лица или группы лиц не могут получать продовольствие по причинам, не зависящим от их желаний и возможностей. Такая тройственная типология подчеркивает многоплановый характер

прав человека в целом и экономических, социальных и культурных прав в частности.

Обязательства с немедленным вступлением в силу и обязательства по принятию мер по «постепенному осуществлению»

12. Важная особенность, обуславливающая существенно важное значение мониторинга для экономических, социальных и культурных прав, заключается в понятии постепенного осуществления. Однако не все обязательства, относящиеся к экономическим, социальным и культурным правам, определяются понятием постепенного осуществления. Некоторые из них, такие как обязательство принимать меры к осуществлению прав, обязательство по запрещению дискриминации и выполнение минимальных основных обязательств, начинают действовать незамедлительно. Все права могут также включать в себя те или иные аспекты, подлежащие немедленной реализации. Так, например, право на достойное жилье предполагает незамедлительно вступающее в силу обязательство по обеспечению защиты от принудительного выселения.

13. В этой связи хотя не все аспекты экономических, социальных и культурных прав подлежат постепенному осуществлению, авторы Пакта понимали, что поступательное движение к полному осуществлению прав в целом ряде случаев будет постепенным и будет зависеть от объема имеющихся ресурсов. Таким образом, в условиях многочисленных потребностей и ограниченности ресурсов у государств имеется определенная возможность выбора в определении того, как им использовать свои ресурсы и устанавливать приоритетность одних потребностей по отношению к другим. Можно представить себе потенциальные ситуации, в которых экономические, социальные и культурные права не будут реализованы в полном объеме для всех, но при этом государство не будет нарушать своих международных обязательств. Так, например, государство может выполнять свои обязанности применительно к праву на жилье, если исполнит минимальные основные обязательства, включая предоставление приюта бездомным и обеспечение защиты от принудительного выселения, и если оно выделяет максимум имеющихся в его распоряжении ресурсов на изыскание разумных решений жилищной проблемы даже в том случае, когда не каждому будет гарантировано долгосрочное владение жильем.

14. Понятие постепенного осуществления предполагает обеспечение прогресса, т.е. улучшение положения с течением времени. При наиболее эффективном использовании имеющихся ресурсов государствам необходимо принимать взвешенные, конкретные и целенаправленные меры к тому, чтобы продвигаться в максимально возможном темпе и с как можно большей результативностью к полной реализации прав, закрепленных в Пакте⁶. Поэтому мониторинг постепенного осуществления подразумевает проведение сопоставлений во времени на предмет выявления прогресса, стагнации или регресса. Одна из целей периодического рассмотрения докладов государств договорными органами заключается в сравнении во времени эволюции степени нормативного признания и фактического пользования правами, признанными в соответствующих документах. Необходимость такого сравнения является даже еще более явной в

⁶ См. замечание общего порядка № 3 (пункт 2) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

тех случаях, когда международный документ по правам человека предусматривает конкретное обязательство в части постепенного осуществления.

15. Обязательство по постепенному осуществлению экономических, социальных и культурных прав также предполагает и связанный с ним запрет на заведомый регресс. Это означает запрет на принятие мер, направленных на уменьшение степени защищенности, которая уже достигнута в отношении тех или иных прав. Ограничение или сужение уже предусмотренных прав (таких, как право доступа детей к бесплатному первичному медико-санитарному обслуживанию) или отмена законодательных актов, необходимых для осуществления права, являются примерами намеренного принятия регрессивных мер, которые квалифицируются Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в качестве нарушения Пакта *prima facie*, если только государство не сможет продемонстрировать полную обоснованность таких мер в сравнении с совокупностью прав, предусмотренных в Пакте, и при условии максимального использования имеющихся ресурсов⁷.

16. Обязательство по постепенному осуществлению прав, закрепленных в Пакте, применяется после достижения минимально необходимых объемов реализации каждого из прав⁸. Одно из ключевых положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах — пункт 1 статьи 11 — отражает эту мысль в признании права на достаточный жизненный уровень «и на непрерывное улучшение условий жизни». Эта формулировка прямо подчеркивает обязанность по достижению устойчивого прогресса в фактическом пользовании аспектами, необходимыми для обеспечения достойной жизни, такими как питание, здравоохранение, жилье, одежда, водоснабжение и канализация.

Обязательство по гарантированию недискриминации

17. Важное значение имеет закрепленное во всех международных договорах о правах человека обязательство по установлению запрета на дискриминацию применительно ко всем правам человека. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Пакта участвующие государства «обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»⁹. Аналогичные положения включены в другие соответствующие документы по

⁷ См., в частности, замечание общего порядка № 3 (пункт 9), замечание общего порядка № 12 (пункт 19) и замечание общего порядка № 14 (пункты 32, 48 и 50) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Некоторые внутренние суды применяли запрет на регресс в качестве стандарта конституционного обзора.

См., например, Constitutional Court of Portugal, Decision No. 39/84, 11 April 1984.

⁸ О понятии «минимальное основное содержание» или «минимальные основные обязательства» см. замечание общего порядка № 3 (пункт 10), замечание общего порядка № 13 (пункт 57), замечание общего порядка № 19 (пункт 59) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и доклад Верховного комиссара по правам человека, E/2007/82, пункты 20–22.

⁹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, сорок вторая сессия, замечание общего порядка № 20: недискриминация в области экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2) (E/C.12/GC/20).

правам человека, предусматривающие осуществление экономических, социальных и культурных прав. Однако данный перечень факторов или «запрещенных оснований для дискриминации» не является исчерпывающим, на что указывает выражение «иное обстоятельство». Могут существовать и другие уместные основания, которые необходимо принимать в расчет. Так, например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам упоминал об инвалидности, географии проживания, состоянии здоровья и сексуальной ориентации как об основаниях, которые также требуют тщательного анализа при применении для проведения различий с целью или с последствиями в виде подрыва или сведения на нет признания, использования и осуществления прав, закрепленных в Пакте.

18. Запрет на дискриминацию возлагает на государства как негативные, так и позитивные обязательства. С одной стороны, это означает запрет на дискриминацию, т.е. проведение различий де-юре или де-факто с целью или с последствиями в виде отказа в правах или их ограничения на каких-либо запрещенных основаниях. Так, государствам не разрешается вносить различия в режимы социального обеспечения или устанавливать ограничения на доступ к информации и просвещению по вопросам репродуктивного здоровья на основании религии, возраста или национального происхождения¹⁰. С другой стороны, в силу своей позитивной обязанности участвующее государство должно аннулировать существующие дискриминационные законы и практику применительно не только к взаимоотношениям между гражданами и государством, но и к рынку и частному сектору, т.е. применительно к взаимоотношениям между частными лицами. Так, например, государство должно предотвращать и карать за дискриминацию на рабочем месте у частных работодателей¹¹.

19. В интересах выполнения таких обязательств государству необходимо выявлять существующие дискриминационные нормы и аннулировать их, отслеживать имеющуюся дискриминационную практику и принимать нормативные и иные меры с целью ее искоренения, а также обеспечивать надлежащее применение таких мер к себе и частным лицам.

С. Последствия обязательств различных видов для осуществления и мониторинга экономических, социальных и культурных прав

20. Государство обязано принимать меры к урегулированию ситуаций, в которых правообладатели не пользуются своими правами. В данном контексте осуществление означает принятие конкретных мер, обеспечивающих правообладателям возможность пользования своими правами, в том числе законодательных, административных, финансовых и иных.

21. Аналогичным образом, государство обязано выявлять угрозы для пользования правами со стороны собственных представителей или третьих лиц, а также предотвращать такие угрозы или противодействовать им. В данном кон-

¹⁰ См., например, Комитет по правам человека, сообщение № 182/1984, *Зваан-де-Врис* против *Нидерландов*, мнения, принятые 9 апреля 1987 года.

¹¹ См., например, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Yilmaz Dogman v. the Netherlands*, Communication 1/1984 (29 September 1988).

тексте осуществление означает принятие надлежащих нормативных актов, выделение достаточных ресурсов для анализа поведения представителей государства или третьих лиц (инспекций по вопросам труда или образования) и, при необходимости, применение соответствующих санкций.

22. Осуществление экономических, социальных и культурных прав подразумевает совершение преобразовательных действий, направленных на обеспечение пользования правами в полном объеме, или превентивных действий, призванных не допустить потенциального нарушения, или же коррективных действий в интересах исправления положения в случае нарушения прав. Мониторинг осуществления является неотъемлемым средством оценки того, действительно ли принимаются такие меры и являются ли они достаточными или же они вообще отсутствуют. Непринятие надлежащих преобразовательных или превентивных мер может быть равнозначно нарушению соответствующих прав.

23. Государства также обязаны воздерживаться от действий, создающих угрозу для фактического пользования правообладателями своими правами или подрывающих его. В данном контексте мониторинг предполагает проверку того, не ослабляет ли государство своими действиями и не ставит ли оно под угрозу уже прочную связь между правообладателями и их правами. Так, например, необходимо отслеживать потенциальное неблагоприятное воздействие предлагаемых законодательных актов или политических мер, таких как последствия проектов застройки для права на жилье или же последствия децентрализации обслуживания для права на образование.

24. Оценка обязательства по постепенному осуществлению предполагает, что в процессе мониторинга будут оцениваться достижения, выявляться недостатки, пробелы и случаи регресса, а также, при необходимости, корректироваться действия государства. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивал, что мониторинг действительно является неотъемлемой и необходимой частью обязательств участвующего государства по Пакту¹². Принятие мер, направленных на обеспечение осуществления экономических, социальных и культурных прав, следует рассматривать как процесс, а не как разовое действие. Понятия постепенного осуществления и непрерывного улучшения условий жизни позволяют предположить, что этот процесс не ограничен во времени. Поэтому необходимость мониторинга осуществления экономических, социальных и культурных прав остается постоянной для всех государств независимо от уровня их развития.

25. Мониторинг имеет особо важное значение для выявления дискриминационных законов, политики, программ и практики с целью их аннулирования, для оценки итогов и последствий или их пересмотра и корректировки. Искоренение дискриминации в отношении маргинализированных и социально изолированных групп заслуживает особого внимания в части оценки трудностей, с которыми они сталкиваются при пользовании определенными правами. Пробелы в области отслеживания того, как определенные группы пользуются своими правами, в свою очередь требует сбора дезагрегированных данных. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивал важное значе-

¹² См. замечание общего порядка № 14 (пункт 43(f)), замечание общего порядка № 15 (пункт 37(g)), замечание общего порядка № 19 (пункт 59 (f)) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

ние дезагрегирования данных и их систематического обновления как крайне необходимого средства выявления пробелов в пользовании экономическими, социальными и культурными правами и разработки надлежащих коррективных мер¹³.

26. Данные можно дезагрегировать по целому ряду позиций. Хотя в идеале следует дезагрегировать данные по возможным основаниям для дискриминации, это не всегда оказывается возможным. Тем не менее, государствам следует стремиться дезагрегировать данные по крайней мере по возрасту, полу, соответствующим демографическим категориям (например, этническая принадлежность, язык, религия или статус мигранта), социально-экономическому положению и географическим факторам (городское/сельское население и территориальное деление).

III. Концепции и методы мониторинга

A. Мониторинг законодательства и нормативно-институциональной базы

27. Законодательные меры квалифицируются в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах как имеющие особое значение для вступления в силу экономических, социальных и культурных прав. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в ряде своих замечаний общего порядка подчеркивал решающую роль законодательства в обеспечении пользования различными правами¹⁴. Наполнение прав конкретным содержанием при помощи публично известных, общих и объективных норм является основополагающим аспектом принципа верховенства права.

28. Нормативные меры по практической реализации экономических, социальных и культурных прав как таковые не сводятся к законодательным и административным актам. Политика, планы действия и программы также определяют приверженность и обязательство государств и дополняют законодательные и нормативные акты за счет определения принципов и целей политики, ресурсов, целевых групп, сроков и направлений деятельности.

29. Мониторинг законодательной и нормативной базы, как правило, дает ответ на два вопроса. Первый из них заключается в том, действительно ли приняты законодательные и другие необходимые нормативные меры. Непринятие законодательных и необходимых нормативных мер для осуществления экономических, социальных и культурных прав равнозначно нарушению международных обязательств в области прав человека по причине бездействия. Так, например, может оказаться недостаточным предусмотреть право на питание в конституции в отсутствие подзаконных актов и норм, которые бы наполняли

¹³ См. замечание общего порядка № 13 (пункт 37) и замечание общего порядка № 19 (пункт 75) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

¹⁴ См. замечание общего порядка № 14 (пункты 35, 36 и 56), замечание общего порядка № 15 (пункты 23, 26 и 50), замечание общего порядка № 16 (пункты 19, 24 и 30), замечание общего порядка № 18 (пункты 10, 18, 22, 24, 25 и 38) и замечание общего порядка № 19 (пункты 45, 46, 48, 51, 67 и 72) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

это право конкретным содержанием, определяли ответственных и предусматривали механизмы правовой защиты в случае нарушения.

30. По принятии законодательных и других нормативных мер встает вопрос об их соответствии международным стандартам в области прав человека. В этой связи можно указать по меньшей мере на два недостатка. Первый из них заключается в несоответствии внутреннего законодательства и других нормативных мер упомянутым стандартам в силу нарушения запрета. Так, например, страна, чье законодательство ограничивает права той или иной категории населения на основании запрещенных факторов, нарушает норму о запрещении дискриминации, и поэтому такое законодательство не соответствует международному праву в области прав человека. Подобные нарушения различных экономических, социальных и культурных прав рассматривались во внутренних и международных судах и квазисудебных органах¹⁵.

31. Второе соображение касается возможной неадекватности законодательства и других нормативных мер. Неадекватными или ненадлежащими являются те законодательные и нормативные меры, которые не соответствуют требуемому стандарту. Это может означать, что законодательные и иные нормативные меры могут квалифицироваться как частично удовлетворяющие требованиям, но не включающие в себя все надлежащие элементы.

32. Международные стандарты в области прав человека требуют, чтобы государства наполняли свои законодательные и нормативные меры конкретным содержанием. Некоторые элементы понятия «минимальное основное содержание» являются хорошими примерами содержательных требований: так, например, право на охрану здоровья требует от государства «обеспечения основными медикаментами»¹⁶, а право на образование требует от государства «предоставлять всем начальное образование»¹⁷. Если в законодательной и нормативной базе отсутствуют положения об этом, то государства, возможно, не выполнили свою обязанность по правовому обеспечению этих основных аспектов соответствующих прав. Аналогичным образом, законодательные и другие меры политики должны быть надлежащими и обоснованными, т.е. обеспечивать адекватные инструменты для достижения целей, которым они призваны служить. Законодательство и меры политики в области экономических, социальных и культурных прав квалифицируются в качестве неадекватных или необоснованных, например в тех случаях, когда они не принимают в расчет положение наиболее уязвимых или маргинализированных слоев населения, которые неоправданно лишаются возможности получать определенное лечение по плану медицинского обслуживания, или когда они явно недостаточны для удовлетворения охватываемых ими потребностей¹⁸.

¹⁵ См., например, Constitutional Court of South Africa, *Khosa and others v. Minister of Social Development and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 March 2004; United States Supreme Court, *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483 (1954); Corte de Apelaciones (Court of Appeals of Guatemala) acting as *amparo* tribunal, Third chamber, Amparo No. 46-2003 Of. 1., 30 October 2003.

¹⁶ См. замечание общего порядка № 14 (пункт 43(d)) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

¹⁷ См. замечание общего порядка № 13 (пункт 57) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

¹⁸ См. Constitutional Court of South Africa, *The Government of the Republic of South Africa and others v. Irene Grootboom and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 October 2000; Supreme Court of

33. Существуют также и процедурные требования, предписываемые международными стандартами в области прав человека. Институциональная база и процедуры для осуществления экономических социальных и культурных прав должны предусматривать порядок участия соответствующих заинтересованных сторон, гарантировать доступ к информации и прозрачность, включать в себя механизмы подотчетности, соответствовать надлежащим процедурам принятия решений и обеспечивать средства правовой защиты в случае нарушения. Невключение механизмов для выполнения таких процедурных требований может также быть равнозначно нарушению международных обязательств¹⁹.

В. Мониторинг осуществления экономических, социальных и культурных прав

34. Принятие законодательных и нормативных актов, политики, планов и программ не означает автоматически осуществления экономических, социальных и культурных прав. Осуществление требует принятия мер по практической реализации конкретных обязательств, включенных в законодательство и другие нормативные акты. В этой связи необходимо разработать инструменты для оценки адекватности мер, принимаемых государством в порядке осуществления прав, а также достигнутых результатов. Для мониторинга осуществления прав требуются инструменты оценки получаемых результатов и прогресса, достигаемого с течением времени. Существует ряд методов, облегчающих проведение такой оценки.

Оценка воздействия на права человека

35. Оценка воздействия — это оценка с целью прогнозирования будущих последствий предлагаемых программ, проектов и политики для устранения недостатков прежде, чем они будут приняты и осуществлены. Оценка может проводиться для определения того, оказывают ли какие-либо программы, проекты или политика предполагавшееся положительное воздействие либо оказываемое воздействие является негативным. Поэтому оценка воздействия проводится до принятия политики, программ и проектов или после их осуществления. Более конкретно, оценка воздействия на права человека преследует цель «оказания помощи правительствам при выборе альтернатив, внесении изменений и планировании смягчающих мер в интересах соблюдения, защиты и осуществления прав человека. Оценка воздействия на права человека помогает правительствам принимать и реализовывать политику, программы и проекты, оптимально соответствующие их обязательствам по совершению взвешенных и конкретных шагов к постепенному осуществлению прав человека»²⁰. Договорные органы по

Argentina, *Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta v. Ministerio de Salud s/amparo*, 1 June 2003; и European Committee of Social Rights, *International Association Autism-Europe v. France*, Complaint 13/2002, decision on the merits of 7 November 2003.

¹⁹ См., например, Constitutional Court of Colombia, Decision C-030/08, 23 January 2008; и European Committee of Social Rights, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless v. France*, Complaint 39/2006, decision on the merits of 4 February 2008.

²⁰ См. P. Hunt and G. MacNaughton, “Impact assessments, poverty and human rights: a case study using the right to the highest attainable standard of health”, Health and Human Rights, Working Paper Series No. 6 (World Health Organization, May 2006, 2006. Всеобъемлющий обзор данного вопроса см. в G. de Beco, “Human rights impact assessment”, Netherlands Quarterly

правам человека рекомендовали участвующим государствам проводить оценку воздействия на права человека. Так, например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал, чтобы оценка воздействия на права человека «являлась составной частью любого разрабатываемого закона или выдвигаемой политической инициативы по примеру оценки воздействия на окружающую среду» (E/C.12/1Add.19, пункт 33; см. также CRC/C/15/Add.114, пункт 13).

36. Хотя концепция оценки воздействия на права человека относительно нова, в различных областях проводятся другие виды оценки воздействия. Так, например, оценка воздействия на окружающую среду и анализ воздействия на социальную сферу представляют собой устоявшуюся практику, и в обширной литературе обсуждаются различные подходы и методики. Они могут служить полезным источником рекомендаций при разработке методов оценки воздействия на права человека.

37. Исключительно важное значение имеет корректировка методики оценки воздействия в зависимости от характера предлагаемой меры для прямого учета соответствующих обязательств в области прав человека и обеспечения участия всех соответствующих заинтересованных сторон²¹. Даже если предписать единую модель проведения оценки воздействия на права человека не представляется возможным, следует отметить некоторые практические шаги, применяемые при оценке воздействия в других областях: а) проведение предварительной проверки для определения необходимости в оценке; б) подготовка плана оценки, который должен охватывать все соответствующие заинтересованные стороны с предоставлением им необходимой информации о предлагаемых мерах и конкретных деталях соответствующих прав и обязательств; в) получение необходимой информации от заинтересованных сторон; г) проведение анализа прав путем сопоставления полученной информации с соответствующими обязательствами государства в области прав человека; е) распространение проекта анализа прав среди всех заинтересованных сторон и обсуждение с ними альтернатив; и ф) вынесение окончательных решений, принятие политических мер в соответствии с результатами оценки и создание механизмов для оценки осуществления и результатов политики²².

38. Глобальная женская сеть за репродуктивные права являет собой хороший пример применения оценки воздействия на права человека. Это организация провела оценку с целью анализа воздействия законопроекта об акушерской помощи незарегистрированным беременным женщинам из числа мигрантов в Нидерландах на право женщин на охрану здоровья. Цель предлагаемого законодательного акта заключалась в создании более унифицированной компенсационной системы, однако предлагавшиеся меры повлекли за собой ограничение доступа незарегистрированных беременных из числа мигрантов к медицинским учреждениям. Кроме того, законопроект способствовал возникнове-

of Human Rights, vol. 27, No. 2 (2009).

²¹ См., например, Humanist Committee for Human Rights, Health Rights of Women Assessment Instrument (2006); и International Centre for Human Rights and Democratic Development, Initiative on Human Rights and Impact Assessment (2005).

²² См. P. Hunt and G. MacNaughton, *op. cit.*, pp. 37–46.

нию неравенства между различными категориями пользователей медицинских услуг²³.

Применение показателей и эталонов для целей мониторинга

39. Показатели и эталоны представляют собой важные средства отслеживания прогресса, стагнации или регресса в части осуществления того или иного права за определенный период времени — например, за период между рассмотрением двух следующих друг за другом докладов договорным органом.

40. После публикации доклада о постепенном осуществлении экономических, социальных и культурных прав (E/2007/82) Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека добилось прогресса в деле разработки концептуальных основ качественных и количественных показателей в области прав человека, включая формирование показательных индикаторов по отдельным экономическим, социальным и культурным правам (право на питание, право на охрану здоровья, право на образование, право на достойное жилье, право на социальное обеспечение и право на труд) (см. HRI/MC/2008/3, приложение I).

41. Выбор подходящих показателей по каждому праву будет способствовать применению эталонов в качестве конкретного критерия оценки достигнутого прогресса. Эталоны представляют собой конкретные значения тех или иных количественных показателей, используемые в качестве ориентиров или поддающихся измерению целевых заданий, которые участвующие государства обязуются выполнить в течение определенного периода времени (например, сокращение материнской смертности или снижение показателей отсева из учебных заведений). Эталоны могут оказать помощь участвующим государствам в разработке надлежащих мер и распределении необходимых ресурсов, и они обеспечивают более эффективные параметры для мониторинга адекватности усилий государства по осуществлению прав.

42. Последовательный мониторинг при помощи показателей и эталонов обеспечивает возможность оценки прогресса в деле осуществления экономических, социальных и культурных прав с использованием более точного концептуального инструментария. Применение показателей и эталонов способствует повышению эффективности международного мониторинга договорными органами и расширяет возможности участвующих государств в плане оценки и улучшения результатов политики, планов и программ. Принятие логически последовательного набора показателей и публичная приверженность достижению поддающихся измерению эталонов способствуют усилению прозрачности и подотчетности государственной политики в отношении гражданского общества и других национальных и международных заинтересованных сторон. Применение статистических данных, подтвержденных государством, представляет собой возможный источник доказательств в судах и выполняет важную функцию в судебных процессах в определенных областях, таких как косвенная дискриминация и судопроизводство по делам, обусловленным системными недочетами.

²³ См. A. Wubben, "Violations of human rights in the Netherlands: HeRWAI analysis on the consequences of the implementation of the draft bill, modification Health Care Insurance Law (31 249), on the access to obstetrician care for uninsured and undocumented pregnant migrants in Amsterdam, (Amsterdam, Women's Global Network for Reproductive Rights, 2008).

43. Использование статистических данных для мониторинга прав человека требует, чтобы государства предоставляли информацию, специально предназначенную для отслеживания выполнения обязательств в области прав человека. Кроме того, в интересах обеспечения возможности мониторинга организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами информация, предоставляемая государством, должна быть общедоступной²⁴. Хотя индикаторы являются полезным инструментом, для них характерны определенные ограничения. Такие проблемы, как недостаток данных, трудности их дезагрегирования и опасность восприятия лишь ограниченной части картины осуществления прав, обуславливают необходимость сочетания показателей с другими источниками информации для оценки осуществления экономических, социальных и культурных прав.

Анализ бюджетов

44. В настоящем разделе изложены дополнительные соображения по поводу применения анализа бюджетов как инструмента мониторинга процесса осуществления экономических, социальных и культурных прав в развитие ранее представленного доклада Верховного комиссара по правам человека о постепенном осуществлении (E/2007/82).

45. В пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах содержится требование к участвующим государствам принять «в максимальных пределах имеющихся ресурсов» меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление экономических, социальных и культурных прав. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивал, что «надлежащие меры» по обеспечению упомянутого полного осуществления включают в себя «финансовые» меры²⁵.

46. Как и в случае всех других прав человека, для достижения экономических, социальных и культурных прав требуются бюджетные ассигнования и соответствующее расходование средств, в особенности применительно к связанным с ними позитивным обязательствам. Например, для предоставления услуг в сфере образования, поощрения и облегчения пользования правом на питание, осуществления мониторинга обязанностей работодателей на предмет соблюдения прав работников непременно требуется устойчивое финансирование. Поэтому бюджет как инструмент, определяющий объем ресурсов государства, их распределение и потенциальные статьи расходов, имеет особо важное значение для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Бюджет представляет собой полезный источник информации для оценки того, какие нормативные обязанности государство выполняет со всей серьезностью, поскольку он позволяет получить представление о предпочтениях, приоритетах и компромиссах расходования средств. Так, например, малый объем ассигнований на нужды медицинского обслуживания, образования или социальные программы в тех случаях, когда имеются заметные пробелы в практической реализации, может указывать на неадекватную расстановку приоритетов, недоста-

²⁴ См., например, Inter-American Court of Human Rights, *Claude-Reyes v. Chile*, 19 September 2006, para. 77.

²⁵ См. замечание общего порядка № 3 (пункт 7) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

точную оценку требующихся ресурсов на осуществление экономических, социальных и культурных прав.

47. Существуют различные способы проведения анализа бюджетов в зависимости от его цели²⁶.

48. Во-первых, анализ бюджета может быть статическим или динамическим. Статический анализ позволяет произвести оценку бюджета как такового. Динамический же анализ предполагает сопоставление этапов эволюции бюджета во времени с акцентом на различиях в объеме ассигнований и расходовании средств в разные периоды времени.

49. Статический анализ позволяет получить непосредственную информацию о ресурсах, имеющихся в распоряжении государств для выполнения их обязанностей. Второй, относительно простой шаг в статическом анализе бюджетов с точки зрения экономических, социальных и культурных прав заключается в отслеживании ассигнований на работу по каждому конкретному праву в различных секторах по сравнению с общим объемом ресурсов; уже само по себе такое распределение является интересным методом сопоставления и оценки. Отслеживание ассигнований на социальное обеспечение, здравоохранение или продовольственную политику и сравнение их с процентными долями других ассигнований позволяет получить общее представление об относительных приоритетах правительства, воплощенных в бюджете.

50. Разбивка ассигнований в каждой конкретной области также позволяет получать важные сведения о приоритетах. Экономические, социальные и культурные права требуют особого внимания к уязвимым, маргинализированным и дискриминируемым категориям населения. Один из возможных методов бюджетного анализа предполагает отслеживание основных выгодоприобретателей, в интересах которых ассигнуются средства. Так, например, в тех случаях, когда системы и услуги, удовлетворяющие потребности в области экономических, социальных и культурных прав — такие как здравоохранение и образование, — сегментируются и каждый сегмент обслуживает различные слои населения, сопоставление распределяемых средств дает ценную информацию. Если существенная часть бюджета в сфере образования расходуется на субсидирование частных школ, посещаемых детьми из семей со средним или высоким доходом, по сравнению с государственными школами, где обучаются дети из семей с низким уровнем дохода, то проводимый анализ позволяет предположить, что приоритеты данного правительства, возможно, не соответствуют его международным обязательствам.

51. Ряд групп гражданского общества и организаций системы Организации Объединенных Наций разработали специальные методики анализа бюджетных последствий для конкретных социальных групп, таких как женщины и дети²⁷. Аналогичным образом, географическое дезагрегирование ассигнований по сравнению с ресурсами и потребностями каждого района может также дать аргументы в пользу неадекватного распределения.

²⁶ Общие сведения см. в *Dignity counts: a guide to using budget analysis to advance human rights*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, International Human Rights Internship Program and International Budget Project (2004).

²⁷ См., например, United Nations Development Fund for Women, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, New York (2006).

52. Точность таких подходов можно увеличить за счет сопоставления ассигнований в каждой области с конкретными рекомендациями или эталонами, связанными с выявлением недостаточного осуществления прав. Рекомендации или эталоны могут быть выражены в ресурсном исчислении — например, сколько будет стоить достижение какой-либо конкретной цели, такой как сокращение показателя отсева учащихся из школ или налаживание работы системы здравоохранения в удаленных районах. Этот метод, который иногда именуется «калькуляцией затрат», обеспечивает параметры для оценки достаточности ресурсов, выделяемых государством, и характера их распределения и может указать на необходимость привлечения дополнительных ресурсов, например в виде новых налогов, международной помощи и сотрудничества с целью достижения предлагаемых эталонов.

53. Бюджетный анализ может порой оказаться непростой задачей ввиду того, что экономические, социальные и культурные права как таковые не всегда укладываются в постатейную разбивку госбюджета. Кроме того, средства, выделяемые на другие права, могут быть связаны с экономическими, социальными и культурными правами или оказывать на них воздействие. Так, регистрация рождений — это гражданское право, которое также связано с пользованием всеми правами, в том числе на охрану здоровья, социальное обеспечение и образование.

54. Динамический анализ бюджета открывает более широкие возможности в плане оценки усилий по выполнению обязательств, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам. Простая, но важная отличительная черта краткосрочного динамического бюджетного анализа заключается в различиях между расходной частью бюджета и фактическим объемом расходования средств: сравнение расходуемых средств с ресурсами, заложенными в бюджет, является важным инструментом оценки приверженности государства цели осуществления экономических, социальных и культурных прав. Например, недорасход средств там, где не были выполнены определенные целевые показатели, или в случае, когда показатели указывают на существенные проблемы в деле полного осуществления экономических, социальных и культурных прав, может означать недостаточное выполнение обязательств по принятию мер «в максимальных пределах имеющихся [у государства] ресурсов». Аналогичным образом, систематический недорасход средств в течение ряда лет в одной социальной области, такой как образование или здравоохранение, может фактически означать неадекватность планирования или неоперативность ассигнования средств в этой сфере, в результате чего своевременное освоение выделенных средств в ней становится невозможным.

С. Мониторинг нарушений экономических, социальных и культурных прав

55. Отличающийся, но родственный взгляд на мониторинг осуществления прав — это мониторинг их нарушений. Как и в случае других прав человека, в связи с экономическими, социальными и культурными правами у государств возникают юридические обязательства, неисполнение которых равнозначно нарушению прав. Жертвами таких нарушений могут являться физические лица или группы физических лиц.

56. Если мониторинг осуществления прав требует проведения оценки непрерывного процесса, то мониторинг нарушений, как правило, связан с регистрацией и документальным оформлением конкретных событий. Первый имеет тенденцию проводиться в виде анализа социально-экономической и другой административной статистики, в то время как второй зачастую связан с данными о конкретных событиях (см. HRI/MC/2008/3, пункты 13 и 14). Это различие нуждается в определенном пояснении.

57. Во-первых, социально-экономические и другие административные статистические данные могут быть полезным и даже неотъемлемым элементом точной характеристики нарушения. Так, например, заявления о косвенной дискриминации требуют подтверждения вредного, в корне отличного воздействия на пользование правом для конкретной группы по сравнению с другой группой, например женщин по отношению к мужчинам или членов этнического меньшинства по отношению с большей части населения. Статистика и количественные данные могут также применяться для характеристики других нарушений, таких как неадекватность образования, систематический характер принудительных выселений и непринятие мер по выполнению юридических обязательств. Они могут также оказаться полезными в части доказывания того, что государство не выполняет свои обязанности, несмотря на наличие имеющихся ресурсов.

58. Во-вторых, не все нарушения можно четко охарактеризовать как «события»: ввиду того, что экономические, социальные и культурные права предполагают наличие и негативных, и позитивных обязательств, нарушения могут принимать форму действий государства, но могут иметь место в силу бездействия или упущения. В этих случаях термин «данные, связанные с событиями» может ввести в заблуждение, поскольку нарушение представляет собой бездействие, как, например, непроведение продовольственной политики или несоздание инспекции по вопросам труда для контроля за соблюдением правил техники безопасности и охраны труда на рабочем месте.

59. Еще одно отличие может также пояснить различные виды нарушений, происходящих в результате действия государства. Государство может нарушить обязательство в области прав человека, принимая законодательные или нормативные правовые акты, не соответствующие стандартам в области прав человека. Это — нормативные нарушения. В качестве примера можно привести принятие законодательства, которое носит дискриминационный характер или которое является заведомо регрессивным без каких-либо разумных обоснований. Государство может также нарушить обязательство в области прав человека своим действием, когда оно по существу не соблюдает установленный запрет: в данном случае речь идет о фактических нарушениях. Они имеют место, например, когда представители государства допускают дискриминацию в предоставлении социальных услуг в нарушение имеющегося антидискриминационного законодательства. В каждом из этих случаев документальное оформление являющихся результатом действия нарушений экономических, социальных и культурных прав по существу не отличается от традиционного документального оформления нарушения гражданских и политических прав.

60. Обязательства по соблюдению экономических, социальных и культурных прав, как правило, квалифицируются в качестве запрета на принятие мер, препятствующих правообладателю в пользовании тем или иным своим правом, и

их нарушение является наглядным примером нарушения права в силу действия государства. Так, принудительное выселение, дискриминационное исключение из сферы медицинского обслуживания, принятие законодательства, ограничивающего право на образование профсоюзов и вступление в них без надлежащих обоснований, или загрязнение воды государственными агентами являются показательными примерами таких нарушений. Принятие заведомо регрессивных мер, таких как меры законодательного характера, ограничивающие охват планами обязательного медицинского страхования или предусматривающие повторное введение платы за обучение в начальных школах, — это тоже конкретные примеры таких мер.

61. Нарушения в результате бездействия могут быть как нормативными, так и фактическими. Нормативные упущения — так называемые «правовые пробелы» — имеют место, например, при наличии обязательства по принятию законодательных или нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию того или иного права, и это обязательство не выполняется. Правовые пробелы особенно распространены в области экономических, социальных и культурных прав, поскольку фактическое пользование правами в немалой степени зависит от четких дефиниций юридических прав и обязанностей. Во многих странах мира, несмотря на то, что конституция и ратифицированные договоры о правах человека предписывают обязанность по обеспечению экономических, социальных и культурных прав, никаких законодательных актов, призванных наполнить их конкретным содержанием, принято не было. Фактические упущения или «пробелы в осуществлении» означают невыполнение предписания сделать то, что уже предусмотрено в законодательном порядке — например, снабжение лекарственными препаратами, обеспечение достаточного числа мест для детей в школах или фактический мониторинг соблюдения правил техники безопасности и охраны труда частными работодателями. Необходимо совершенствовать методы документального оформления нарушений по причине упущения, что позволит улучшить систему мониторинга всех прав человека.

62. Еще один вопрос, который нуждается в рассмотрении, касается нарушений коллективного или систематического характера. Выполнение позитивных обязательств, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам, нередко требует коллективных действий, решений и средств защиты. Соображения финансового характера и масштабы деятельности обуславливают необходимость планирования услуг и программ с учетом групп или коллективов, а не только отдельных лиц. Так, право доступа к образованию и медицинскому обслуживанию должно восприниматься не как право на учителя для каждого учащегося или на одного врача для каждого пациента, а как право на доступ к заведениям и услугам, предоставляемым определенному сегменту населения.

63. Иными словами, выполнение определенных аспектов отдельных прав зависит от коллективной организации. В отсутствие адекватных заведений и услуг или в случае их ненадлежащего функционирования такие недостатки сказываются на всех членах группы, которую они призваны обслуживать. Например, необеспечение достаточного количества мест в начальных школах в некоторых районах сказывается на всех детях, которые должны обучаться в них. Недостаточная численность медицинского персонала в лечебных учреждениях сказывается на всей группе пользователей таких учреждений. Неадекватные службы канализации и водоснабжения затрагивают всеобщее пользование ими.

В этих случаях адекватные средства защиты даже от отдельных нарушений, как правило, предполагают принятие коллективных решений, способных устранить коренную причину нарушения.

64. Одним из распространенных способов мониторинга нарушений экономических, социальных и культурных прав является регистрация жалоб, подаваемых предполагаемыми пострадавшими в суды или квазисудебные органы по рассмотрению жалоб, такие как судебные иски, жалобы в национальные правозащитные организации или административные органы. Хотя в некоторых юрисдикциях дела об экономических, социальных и культурных правах все еще не считаются подсудными, а адекватные средства правовой защиты в случае предполагаемых нарушений таких прав не предусмотрены, уже сам факт непредставления таких надлежащих средств может быть равнозначен нарушению международных обязательств, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам²⁸.

65. Растущий объем внутренних прецедентов в области экономических, социальных и культурных прав свидетельствует о возможностях судов и квазисудебных органов в части выявления нарушений и недостатков в концепции или проведении государственной политики и в плане удовлетворения жалоб пострадавших.

66. Нередко нарушения экономических, социальных и культурных прав переплетаются с нарушениями права на надлежащую судебную защиту и права на справедливое судебное разбирательство. Кроме того, надлежащее исполнение судебных решений по экономическим, социальным и культурным правам имеет особо важное значение в силу насущных интересов и неотложного характера нарушений таких прав. Внутренние и международные суды и квазисудебные органы подчеркивали необходимость оперативных процедур и своевременного исполнения судебных решений, в частности о заработной плате, пенсиях, производственном травматизме, медицинском обслуживании, зачислении в школы и принудительных выселениях. Мониторинг адекватности и эффективности средств правовой защиты в области экономических, социальных и культурных прав также является важным средством, позволяющим получить представление о той мере, в какой государства выполняют свои обязательства в отношении таких прав.

67. Судопроизводство по делам об экономических, социальных и культурных правах обуславливает необходимость включения в сферу мониторинга исполнения судебных решений. В тех случаях, когда необходимые средства правовой защиты сложны и, возможно, требуют изменения действующих законов, нормативных правовых актов и планов или же предоставления новых услуг или дополнительных бюджетных ассигнований, исполнение судебных решений может занять продолжительное время. Ряд показательных дел в различных юрисдикциях свидетельствует о конкретных потребностях, относящихся к сложным судебным разбирательствам или процессам по делам, обусловленным системными недостатками, в области экономических, социальных и культур-

²⁸ См. замечание общего порядка № 9 (пункты 2–8, 10 и 14) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. См. также Inter-American Commission on Human Rights, “Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights: a review of the standards adopted by the Inter-American system of human rights”, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 September 2007.

ных прав. Интересно, что такие проблемы вызвали к жизни новые процедуры, такие как назначение специальных уполномоченных при судах, поручение функций мониторинга национальным правозащитным органам или разработка конкретных показателей для представления политическими ведомствами отчетности о ходе исполнения судебных решений в суды²⁹.

68. Принятие Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах является поворотным пунктом. Он обеспечит возможность физическим лицам и группам физических лиц, находящимся под юрисдикцией государств, участвующих и в Пакте, и в Факультативном протоколе, подавать сообщения о предполагаемых нарушениях любого из прав, установленных в Пакте, в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам при наличии определенных обстоятельств, включая исчерпание внутренних средств правовой защиты. Протокол также позволит Комитету инициировать расследования при получении им надежной информации о серьезных и систематических нарушениях тем или иным участвующим государством любого из прав, закрепленных в Пакте, при условии, что соответствующее государство прямо признало такую компетенцию. Вступив в силу, Факультативный протокол поможет определять содержание прав в конкретных ситуациях и будет оказывать дальнейшее содействие развитию внутреннего прецедентного права.

69. Документальное оформление и предание гласности фактов нарушения экономических, социальных и культурных прав, в особенности нарушений, оказывающих коллективное воздействие, могут оказаться важными инструментами получения ответной реакции от соответствующих органов. Организации гражданского общества и национальные правозащитные органы, равно как и средства массовой информации, играют исключительно важную роль в такой работе по документальному оформлению и публичному обсуждению. Некоторые институциональные механизмы, такие как расследования, проводимые парламентскими комитетами или независимыми организациями, также открывают возможность для мониторинга нарушений.

IV. Выводы

70. Настоящий доклад содержит определенную информацию об актуальности процессов осуществления и мониторинга экономических, социальных и культурных прав. Хотя осуществление и мониторинг имеют важное значение для всех прав человека, специфика экономических, социальных и культурных прав заслуживает особого пояснения. Эта специфика характеризуется целым рядом обязательств, относящихся к экономическим, социальным и культурным правам, понятием «постепенного осуществления» и обязательством по твердому гарантированию принципа недискриминации в пользовании такими правами.

71. В докладе рассматриваются различные методы мониторинга экономических, социальных и культурных прав. Мониторинг законодательства и норма-

²⁹ См., например, Constitutional Court of Colombia, Decision A-027/2007, 1 February 2007; Supreme Court of India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and others*, 2 May 2003; and Federal Administrative Court of Argentina, Chamber IV (Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV), *Viceconte, Mariela Cecilia c/Estado Nacional, Ministerio de Salud y Acción Social*, 2 June 1998.

тивно-правовой базы, установленных для осуществления экономических, социальных и культурных прав, требует проведения оценки того, приняты ли законодательство и другие нормативные меры для придания законной силы таким правам и соответствуют ли они материальным и процедурным обязательствам по международному праву в области прав человека.

72. Мониторинг осуществления экономических, социальных и культурных прав может также производиться при помощи оценки прогресса, стагнации или регресса в части полного пользования такими правами с течением времени. Этого можно достичь посредством оценки воздействия на права человека, призванной спрогнозировать возможные последствия принятия и реализации конкретных мер в области экономических, социальных и культурных прав. Оценка воздействия на права человека обуславливает необходимость проведения консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

73. Еще одним методом мониторинга постепенного осуществления является применение количественных показателей и эталонов. За последние годы разработка базовой концепции показателей и принятие показательных индикаторов продвинулись далеко вперед.

74. В настоящем докладе также предлагается проводить анализ бюджетов, который не только представляет собой неотъемлемый инструмент осуществления экономических, социальных и культурных прав, но и наглядно демонстрирует политические предпочтения и приоритеты государства. Анализ бюджетов может быть полезен в плане определения того, надлежащим ли образом отражается выполнение обязательств государства в распределении ресурсов и расходовании средств. Анализ бюджетов предлагает средства для оценки «максимальных пределов имеющихся ресурсов» того или иного участвующего государства.

75. В заключительной части доклада также рассматривается вопрос о мониторинге нарушений экономических, социальных и культурных прав. Такие нарушения могут иметь место в силу действия или бездействия государства. Мониторинг нарушений экономических, социальных и культурных прав может осуществляться при помощи регистрации жалоб, подаваемых в суды и квазисудебные органы. В тех участвующих государствах, где возможность подачи жалоб ограничена или вообще отсутствует, нарушения прав (в особенности с коллективными последствиями), как правило, документально оформляются организациями гражданского общества и другими заинтересованными лицами. Вступление в силу Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах будет способствовать укреплению мониторинга нарушений на международном уровне.