

Пятая сессия (1990 год)*

Замечание общего порядка № 3 - Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта)

1. Статья 2 имеет особое значение для полного понимания Пакта и должна рассматриваться в динамичной увязке со всеми другими положениями Пакта. В ней излагается природа общеправовых обязательств, принимаемых государствами - участниками Пакта. Эти обязательства включают как то, что можно назвать (исходя из деятельности Комиссии международного права) обязательствами поведения, так и то, что можно назвать обязательствами результата. Хотя на расхождениях в формулировках, используемых в настоящем положении и в положении, содержащемся в аналогичной статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, иногда делается значительный упор, не всегда признается, что в них есть и много сходных моментов. В частности, хотя в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав и признается наличие сдерживающих факторов, обусловленных ограниченностью наличных ресурсов, он возлагает и различного рода обязательства безотлагательного характера. Два из них имеют особое значение для понимания точной природы обязательств государств-участников. Одно из этих обязательств, которое рассматривается в отдельном замечании общего порядка и которое будет рассматриваться Комитетом на его шестой сессии, заключается в том, что государства "обязуются гарантировать", что соответствующие права "будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации...".

2. Вторым является фигурирующее в пункте 1 статьи 2 обязательство "принять меры", и оно как таковое не оговаривается и не ограничивается какими-либо иными соображениями. В полной мере смысл этой фразы можно уяснить также, сравнив варианты на разных языках. В английском языке это обязательство заключается в том, чтобы "предпринять шаги", во французском - "действовать" ("s'engager à agir"), а в испанском - "принять меры" ("adoptar medidas"). Таким образом, хотя полное осуществление соответствующих прав может достигаться постепенно, меры по достижению этой цели должны быть приняты в течение разумно короткого промежутка времени после вступления данного Пакта в силу для соответствующих государств. Такие меры должны быть осознанными, конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств, признанных в Пакте.

3. Способами, которые следует использовать для выполнения обязательства по принятию мер и которые изложены в пункте 1 статьи 2, являются "все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер". Комитет признает, что во многих случаях наличие законодательства является весьма желательным, а когда-то оно может быть даже необходимым. Например, эффективная борьба с дискриминацией может быть затруднена в отсутствие солидной законодательной основы для принятия необходимых мер. В таких областях, как здравоохранение, охрана материнства и детства и образование, а также в отношении вопросов, рассматриваемых в статьях 6-9, законодательство также может оказаться необходимым условием для достижения многих целей.

4. Комитет отмечает, что государства-участники, как правило, добросовестно сообщают по крайней мере о некоторых законодательных мерах, которые они принимают в этой связи. Вместе с тем он хотел бы отметить, что принятие

* Содержится в документе E/1991/23.

законодательных мер, как это, в частности, предусмотрено Пактом, отнюдь не исчерпывает обязательств государств-участников. Более того, фразе "всеми надлежащими способами" должен быть придан его полный и изначальный смысл. Хотя каждое государство-участник должно само решить, какие способы в данных обстоятельствах являются наиболее "надлежащими", в отношении каждого из прав "надлежащий характер" избранных способов не всегда будет проявляться как нечто само собой разумеющееся. Поэтому желательно, чтобы в своих докладах государства-участники не только освещали принимаемые ими меры, но и указывали ту основу, исходя из которой они считаются наиболее "надлежащими" в данных обстоятельствах. Однако окончательное решение по вопросу о том, приняты ли все надлежащие меры, остаются все же за Комитетом.

5. Среди мер, которые можно считать "надлежащими", помимо законодательства, можно назвать предоставление средств судебной защиты в отношении прав, которые, в соответствии с национальной правовой системой, могут рассматриваться в суде. Комитет отмечает, например, что осуществление признаваемых прав без какой бы то ни было дискриминации будет надлежащим образом обеспечиваться отчасти посредством предоставления мер судебной защиты или иных эффективных мер. Более того, те государства-участники, которые являются также участниками Международного пакта о гражданских и политических правах, уже связаны обязательством (в силу статей 2 (пункты 1 и 3), 3 и 26 этого Пакта) обеспечить любому лицу, права и свободы которого (включая право на равенство и недискриминацию), признаваемые в этом Пакте, нарушены, "эффективное средство правовой защиты" (пункт 3 а) статьи 2). Кроме того, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах имеется ряд других положений, включая статьи 3, 7 а), i), 8, 10 (3), 13 (2) а), 13 (3), 13 (4) и 15 (3), которые, по-видимому, могут непосредственно применяться судебными и иными органами многих национальных правовых систем. Всякий тезис о том, что указанные положения органически не поддаются самореализации, было бы, пожалуй, трудно доказать.

6. В тех случаях, когда конкретные меры, непосредственно направленные на осуществление прав, признаваемых в Пакте, принимаются в законодательной форме, Комитет хотел бы получить информацию, в частности, о том, предусматривают ли такие законы какое-либо исковое право для тех лиц или групп лиц, которые считают, что их права не реализуются в полной мере. В тех случаях, когда конкретные экономические, социальные и культурные права получают конституционное закрепление или когда положения Пакта непосредственно включаются в национальное законодательство, Комитет хотел бы получить информацию о том, в какой степени эти права подлежат судебной защите (т.е. можно ли на них ссылаться в суде). Комитет также хотел бы получить конкретную информацию о каких-либо примерах того, что существующие конституционные положения, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, были ослаблены или существенно изменены.

7. Другие меры, которые также могут считаться "надлежащими" для целей пункта 1 статьи 2, включают административные, финансовые, просветительские и социальные меры, хотя и не ограничиваются ими.

8. Комитет отмечает, что обязательство "принять меры... всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер", не требует, но и не исключает использования какой-либо конкретной формы правления или экономической системы в качестве средства реализации соответствующих мер, лишь бы она носила демократический характер и при этом обеспечивала соблюдение всех прав человека. Таким образом, с точки зрения политических или экономических

систем Пакт носит нейтральный характер, а его принципы нельзя однозначно квалифицировать как продиктованные исключительно необходимостью или желательностью социалистической или капиталистической системы или же смешанной экономики, централизованно планируемой экономики или либеральной экономики, либо каким-либо иным конкретным подходом. В этой связи Комитет вновь подтверждает, что права, признаваемые в Пакте, поддаются реализации в контексте самых разных экономических и политических систем, лишь бы в соответствующей системе получали признание и отражение взаимозависимость и неделимость этих двух групп прав человека, как это подтверждено, в частности, в преамбуле Пакта. Комитет отмечает также, что к этому вопросу имели отношение в этой связи и другие права человека, и в частности право на развитие.

9. Основное обязательство результата, отраженное в пункте 1 статьи 2, заключается в принятии мер к тому, чтобы "обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав". Формула "постепенно... осуществление" часто используется для того, чтобы раскрыть смысл этой фразы. Концепция постепенного осуществления представляет собой признание того факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени. В этом смысле данное обязательство в значительной мере отличается от обязательства, содержащегося в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, где речь идет о непосредственном обязательстве уважать и обеспечивать все соответствующие права. Тем не менее тот факт, что согласно Пакту такое осуществление может происходить в течение какого-то времени или, другими словами, постепенно, не следует ложно интерпретировать как лишающий это обязательство всякого конкретного смысла. С одной стороны, здесь присутствует необходимый элемент гибкости, отражающий реальности современного мира и те трудности, с которыми сталкивается любая страна при обеспечении полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. С другой стороны, эту фразу следует рассматривать в свете общей цели да и самой сути Пакта, которая заключается в установлении для государств-участников четких обязательств в отношении полного осуществления соответствующих прав. Тем самым устанавливается обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к этой цели. Кроме того, любые умышленно регрессивные меры в этой связи потребовали бы самого тщательного рассмотрения и нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов.

10. На основе богатого опыта, накопленного Комитетом и его предшественником в результате рассмотрения докладов государств-участников на протяжении более 10 лет, Комитет полагает, что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом. Если бы Пакт рассматривался как документ, не создающий такого минимального основного обязательства, то он во многом утратил бы свой смысл. Точно так же следует отметить, что всякая оценка выполнения тем или иным государством своего минимального основного обязательства должна учитывать и те ограничения, которые испытывает данная страна с точки зрения ресурсов. Пункт 1 статьи 2 возлагает на каждое государство-участник обязательство принять необходимые меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". А для того чтобы государство-участник могло мотивировать свою неспособность выполнить хотя бы

минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства.

11. Тем не менее Комитет хотел бы подчеркнуть, что даже в тех случаях, когда наличных ресурсов явно недостаточно, государство-участник все же связано обязательством стараться обеспечить как можно более широкое осуществление соответствующих прав в сложившихся условиях. Кроме того, ограниченность ресурсов отнюдь не освобождает от обязательств контролировать степень осуществления, а особенно неосуществления, экономических, социальных и культурных прав и разрабатывать стратегии и программы их реализации. Комитет уже касался этих вопросов в своем Замечании общего порядка № 1 (1989).

12. Точно так же Комитет подчеркивает то обстоятельство, что даже в периоды острой нехватки ресурсов, будь то по причине перестройки, экономического спада или под воздействием других факторов, наиболее уязвимые члены общества могут и должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ. В развитие этой идеи Комитет принимает к сведению подготовленный ЮНИСЕФ анализ, озаглавленный "Перестройка с человеческим лицом: защита уязвимых слоев населения и обеспечение роста"¹ анализ, проведенный ПРООН в ее "Докладе о развитии людских ресурсов за 1990 год"², и анализ, проведенный Всемирным банком в "Докладе о мировом развитии, 1990 год"³.

13. Последний элемент пункта 1 статьи 2, на который следует обратить внимание, заключается в том, что все государства-участники обязуются "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять... меры...". Комитет отмечает, что по замыслу составителей Пакта фраза "в максимальных пределах имеющихся ресурсов" относится как к ресурсам самого государства, так и к ресурсам, которые оно может получить от международного сообщества в рамках международной помощи и сотрудничества. Кроме того, важная роль такого сотрудничества в обеспечении полной реализации всех соответствующих прав далее подчеркивается в конкретных положениях статей 11, 15, 22 и 23. В отношении статьи 22 Комитет в Замечании общего порядка № 2 (1990) уже обратил внимание на некоторые возможности и обязанности, возникающие в связи с международным сотрудничеством. К числу "международных мероприятий, способствующих осуществлению" признанных прав, статья 23 непосредственно относит "оказание технической помощи" и другие меры.

14. Комитет хотел бы подчеркнуть, что в соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, в соответствии с утвердившимися принципами международного права и в соответствии с положениями самого Пакта все государства связаны обязательством в отношении международного сотрудничества в целях развития, а тем самым и в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав. Это особо относится к тем государствам, которые в состоянии помогать другим в этом плане. Комитет отмечает, в частности, важность Декларации о праве на развитие, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 41/128 от 4 декабря 1986 года, и необходимость полного учета государствами-участниками всех признанных в ней принципов. Он подчеркивает, что в отсутствие динамичной программы международной помощи и сотрудничества со стороны всех тех государств, которые в состоянии предпринять такую программу, во многих странах полное осуществление экономических, социальных и культурных прав останется

неосуществившейся мечтой. В этой связи Комитет также напоминает положения своего Замечания общего порядка № 2 (1990).

Примечания

¹ G.A. Cornia, R. Jolly and F. Stewart, eds., Oxford, Clarendon Press, 1987.

² Oxford, Oxford University Press, 1990.

³ Oxford, Oxford University Press, 1990.