

ПАКТ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ.

В. И. Кузнецов*

Экономические, социальные и культурные права принадлежат к так называемому второму поколению (после гражданских и политических) прав человека. Их появление в международно-правовых документах практически единодушно связывается с Октябрьской революцией в России и внешнеполитической активностью Советского Союза.

К указанной категории прав относятся: право на труд и на справедливые и благоприятные условия труда, право на создание профсоюзов и их свободное функционирование, включая право на забастовки, право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, право на охрану и помощь семье, матерям и детям, право на достаточный жизненный уровень, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, право на образование, право на участие в культурной жизни и некоторые другие права.

Основным юридическим источником указанных прав является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ратифицирован Советским Союзом 18 сентября 1973 г.). Пакт вступил в силу 3 января 1976 г. и к настоящему времени в нем участвует свыше 130 государств. К другим юридическим источникам можно отнести конвенции и рекомендации МОТ, документы ЮНЕСКО, ВОЗ и ряда других международных организаций, действующих в соответствующих областях.

Пакт возложил на Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) задачу по рассмотрению докладов, которые государства-участники должны периодически представлять в ООН (так называемые первоначальный и периодические доклады) и которые должны содержать информацию о том, какие шаги приняты государствами-участниками в целях поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав, а также о прогрессе, достигнутом ими в деле обеспечения этих прав.

В 1978 г. ЭКОСОС создал сессионную рабочую группу в составе 15 членов для оказания ему помощи при рассмотрении докладов. В 1982 г. рабочая группа, ранее назначавшаяся пред-

* Профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, эксперт Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

седателем ЭКОСОС, стала выборным органом правительственных экспертов по правам человека. В 1985 г. ЭКОСОС преобразовал эту рабочую группу в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в составе 18 членов-экспертов, которые имеют признанный авторитет в области прав человека и которые выступают в Комитете не как представители своих государств, а в личном качестве.

Комитет высказывает рекомендации и замечания общего порядка по самому Пакту и по вопросам, которые возникают в связи с Пактом. Сам Комитет так сформулировал собственную задачу: "Комитет стремится путем составления своих замечаний общего порядка сделать опыт, накопленный на настоящий момент в результате рассмотрения этих докладов, доступным для всех государств-участников с тем, чтобы содействовать дальнейшему выполнению ими Пакта; обратить внимание государств-членов на недостатки, вскрытые во многих докладах; предложить улучшение процедуры предоставления докладов и активизировать деятельность соответствующих государств-участников, международных организаций и специализированных учреждений, направленную на прогрессивное и эффективное обеспечение полного осуществления прав, признаваемых Пактом" (см. "Права человека. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Изложение фактов № 16").

Всеобщая декларация прав человека впервые соединила в своем тексте гражданские и политические права с экономическими, социальными и культурными правами. За 50 лет, истекших после принятия Всеобщей декларации связь между двумя указанными категориями прав описывалась по-разному: кто-то считал, что эти права взаимосвязаны, кто-то говорил о взаимозависимости, другие утверждали, что они неделимы.

С другой стороны, в западной литературе нередко можно встретить утверждение, что экономическое, социальные и культурные права в отличие от гражданских и политических прав носят не юридически обязательный, а всего лишь "программный" характер, представляют собой *good will* (доброе пожелание) участников, цель, к которой они должны стремиться.

В преамбуле к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах признается, "что согласно Всеобщей декларации прав человека идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами".

В наши дни этот принцип признается практически повсеместно, он многократно подтверждался Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом, Комиссией по правам человека, в двусторонней и многосторонней договорной практике государств. Взаимозависимость, взаимосвязанность и неделимость всех категорий прав человека нашла авторитетное подтверждение в ходе работы второй Всемирной конференции по правам человека, прошедшей в Вене в 1993 г. Большинство исследователей и практиков правозащитного движения считают абсолютно беспочвенными утверждения (кстати, наиболее часто звучащие в США), что осуществление экономических, социальных и культурных прав может быть только прямым следствием осуществления гражданских и политических прав.

Разумеется, уважение гражданских и политических прав является неперенным условием реализации всех прав человека. Однако, не менее ясным должно быть то, что демократия и стабильное развитие не могут существовать сколь-нибудь долго в условиях хронической бедности и игнорирования насущных нужд людей.

Тот факт, что пятая часть населения в мире страдает от голода, болезней и неграмотности сам по себе дает основания утверждать, что в данном случае речь идет о массовом нарушении экономических, социальных и культурных прав человека. Тем не менее, нарушения гражданских и политических прав по-прежнему считаются гораздо более серьезными и нетерпимыми, чем массовое отрицание экономических, социальных и культурных прав.

Совсем не случайно в докладе о работе ООН, который был представлен Генеральной Ассамблее на ее сорок седьмой сессии Генеральный секретарь Организации отметил: "Политический прогресс и экономическое развитие неразделимы: обе эти цели в одинаковой степени важны и должны достигаться параллельно. Политическая стабильность необходима для выработки эффективной экономической политики, но в то же время... заметное ухудшение экономической ситуации может привести к возникновению серьезных политических разногласий" (А/47/1, пункт 64).

Надо признать, что вопрос о природе обязательств, которые приняли на себя государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах нельзя отнести к категории простых.

Прежде всего, необходимо сознавать, что обязательства государств-участников по Пакту включают в себя то, что на языке ООН называется обязательствами поведения и обязательствами результата. Это связано с тем, что в Пакте признается наличие факторов, ограничивающих возможности государств по выпол-

нению своих обязательств, например, недостаточность имеющихся материальных ресурсов.

Исходя из этого в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав, для реализации которых требуются значительные материальные ресурсы (обязательства цели). Однако. Пакт возлагает на государства-участников и различного рода обязательства безотлагательного характера (обязательства результата).

Одно из этих обстоятельств, зафиксированных в п. 1 ст. 2 Пакта заключается в том, что государства “обязуются гарантировать”, что соответствующие права “будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации...”. Необходимость избегать дискриминации проходит красной нитью через все международные документы по правам человека. На это же чаще всего обращают внимание в органах ООН, рассматривающих периодические доклады государств о ходе выполнения ими своих обязательств по соответствующим пактам и конвенциям.

Вторым таким обязательством является обязательство государств-участников “принимать меры”, причем это обязательство не оговаривается каким-либо образом и не ограничивается какими-либо соображениями. Это означает только одно: хотя полное осуществление соответствующих прав может достигаться постепенно, меры по осуществлению этой цели должны быть приняты в течение разумно короткого промежутка времени после вступления Пакта в силу для соответствующего государства; эти меры должны быть конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств, признанных в Пакте.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем общем комментарии к п. 1 ст. 2 Пакта(пятая сессии, 1990 г.) обратил внимание государств-участников на рекомендованные методы и способы, с помощью которых можно выполнять обязательства по Пакту. Ими являются “все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер”. В таких областях как здравоохранение, образование, охрана материнства и детства законодательство может оказаться необходимым условием для достижения цели. Бесспорно, что наличие солидной законодательной базы является неременным условием эффективной борьбы с дискриминацией.

Вместе с тем, принятие законодательных мер не исчерпывает обязательства государств-участников. Фраза “всеми надлежащими способами” обязывает государства всякий раз решать какие способы в данных обстоятельствах и применительно к конкретным правам являются “надлежащими”.

Другим таким способом, помимо законодательств, может

быть предоставление средств судебной защиты в отношении прав, которые в соответствии с национальной правовой системой могут рассматриваться в суде. Рассматривая в мае 1997 г. третий периодический доклад России, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил в качестве одного из позитивных аспектов меры, принимаемые в стране по реформе судебной системы и укреплению судебной власти.

Особого комментария требует положение Пакта, накладывающее на участников обязательство “обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав”. “Постепенность” означает здесь признание того объективного факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав не может быть достигнуто за короткий промежуток времени. Последнее ни в коем случае не означает, что данное обязательство лишено всякого смысла. Наоборот, Пакт в данном случае устанавливает обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к цели, а любой регресс в этой области, какими бы причинами он не вызывался, как правило, становится предметом тщательного рассмотрения в органах ООН, действующих в сфере защиты прав человека.

Например, при обсуждении упомянутого выше третьего периодического доклада России Комитет отметил, что резкое падение внутреннего валового продукта, нарушение налаженных торговых связей, превышение государственных расходов над налоговыми поступлениями и другие подобные причины ослабили “способность государства-участника выделять достаточные ассигнования на социальные нужды” (п. 18).

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам признает в соответствующих случаях (Россия не стала исключением), что осуществление программ по перестройке экономики нередко связано с принятием довольно жестких мер. Однако, в этих условиях еще большее значение приобретают усилия по защите социально-экономических прав человека. Такой подход требует, чтобы защита прав беднейших и наиболее уязвимых слоев населения стала одной из важных целей перестройки экономики.

В частности, применительно к России Комитет рекомендовал “усилить поддержку тех, кто живет за чертой бедности, а также выделить надлежащие финансовые ресурсы, с тем, чтобы они могли жить в достойных условиях. Необходимо предпринять такие же усилия в интересах пенсионеров, многие из которых испытывают серьезные финансовые трудности. Комитет считает, что усилия по обеспечению адресности расходов на социальное

обеспечение тех, кто действительно в нем нуждается, с конечной целью предоставления им дополнительных ресурсов, являются правильной стратегией” (п. 42).

На основе более чем десятилетнего опыта рассмотрения докладов государств-участников Комитет пришел к выводу, что на каждом государстве-участнике лежит обязательство обеспечить осуществление каждого из социально-экономических прав человека хотя бы на минимальном уровне. Если в государстве значительное число лиц лишены основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, образования или жилья, такое государство может рассматриваться как не выполняющее своих обязательств по Пакту. Ссылки на отсутствие необходимых средств не могут приниматься во внимание, так как Пакт накладывает на участников обязательство принимать необходимые меры “в максимальных пределах имеющихся ресурсов”. Если рассматривать Пакт как документ не создающий такого минимального обязательства, то он во многом утрачивает свой смысл.

Фраза Пакта “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. В соответствии с п. 1 ст. 2 Пакта государства обязуются “в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять... меры...”. К числу международных мер, способствующих осуществлению социально-экономических прав ст. 23 Пакта относит “оказание технической помощи” и ряд других мер.

На состоявшееся в марте 1995 г. в Копенгагене Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития представители 187 государств обратились к правительствам с призывом объединить усилия в целях содействия социальному развитию во всем мире и возложили осуществление Копенгагенской Декларации и Программы действий на ЭКОСОС. Многие из обязательств, зафиксированных в этих документах, уже включены в Пакт, другие содержат новые аспекты и представляют собой попытку дальнейшего развития экономических, социальных и культурных прав. Будущее за прогрессивным развитием этой категории прав человека и отмечаемое пятидесятилетие Всеобщей декларации должно придать этому процессу новый импульс.