

Особенно важно привести всю правоприменительную практику в полное соответствие с европейскими стандартами и принимаемыми законами. Принятие России в Совет Европы ускорит этот процесс. Вместе с тем необходимо учитывать негативный опыт Советского Союза, когда наша страна ратифицировала международные соглашения и в течение многих лет так и не приводила свое законодательство и правоприменительную практику в соответствие с взятыми на себя международными обязательствами. Поэтому сейчас, после ратификации нашей страной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, следует, на наш взгляд, Совету Европы и России по взаимной договоренности установить строго определенный срок, в течение которого российское законодательство и правоприменительная практика будут приведены в соответствие с европейскими стандартами.

Все это будет способствовать строительству в России демократических структур гражданского общества и неуклонному соблюдению всех без исключения основных прав и свобод личности.

¹ Vasak K. The Council of Europe // The International Dimensions of Human Rights. — Vol.2 — P., 1982. — P.673.

² Montgomery J. Human Rights and Human Dignity. — Dallas, 1986. — P. 36—37.

Статья получена редакцией 1 июня 1996 г.

ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ К МЕЖДУНАРОДНОМУ ПАКТУ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ*

В.И. Кузнецов**

Идея разработки протокола родилась на пятой сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (1991 г.). Основываясь на предшествующем опыте имплементации междуна-

* При написании статьи использовались материалы Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в частности доклады, подготовленные профессором Ф. Олстеном.

** Профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Дипломатической академии МИД РФ. Подробнее об авторе см. наш журнал, № 4 за 1993 г.

родных документов по правам человека, члены Комитета решили подготовить проект факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, «который позволил бы представлять сообщения, относящиеся к некоторым или ко всем правам, закрепленным в Пакте» (E/1991/23, пункт 285). В пользу разработки протокола приводятся несколько доводов.

В аналитическом документе, который был представлен Всемирной конференции по правам человека, Комитет обратил внимание на ряд аспектов:

— любой протокол к Пакту будет носить исключительно факультативный характер и поэтому будет применяться только к тем государствам-участникам, которые непосредственно согласятся на это путем ратификации или присоединения;

— общий принцип, разрешающий подавать жалобы в соответствии с международной процедурой в отношении экономических, социальных и культурных прав, не несет в себе ничего нового и не является новаторским, если учесть существующие прецеденты в МОТ, ЮНЕСКО, процедуру, предусмотренную резолюцией 1503 ЭКОСОС, Дополнительный протокол к Американской конвенции о защите прав человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол 1988 г.) и деятельность Совета Европы;

— как показывает накопленный к настоящему времени опыт применения разнообразных международных процедур рассмотрения петиций, не следует опасаться того, что принятие факультативного протокола вызовет обвальный поток жалоб;

— в соответствии с процедурами факультативных протоколов соответствующее государство-участник сохраняет за собой право конечного определения мер, которые надлежит принять в ответ на любые заключения Комитета;

— для практического воплощения принципа неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности двух категорий прав в деятельности Организации Объединенных Наций важно установить в рамках Пакта об экономических, социальных и культурных правах процедуру жалоб, позволяющую устранить ныне существующий перекос между этими двумя категориями прав.

Широко известно, что нормативное содержание многих прав, изложенных в Пакте, отличается недостаточной ясностью. Можно вспомнить, что Международная организация труда (МОТ) занимается уточнением нормативного содержания социально-экономических прав с 1919 года. Благодаря этой работе, например, право на свободу объединения (т.е. право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые, которое признается в ст. 8 Пакта) представляется достаточно ясным с точки зрения его нормативного

содержания, и если возникают сомнения в его практической реализации, то путем применения разработанных МОТ принципов можно довольно точно определить, что требуется в данной ситуации от государства или иного участника правоотношения.

Иное дело, например, с правом на физическое и психическое здоровье или правом на образование. Наглядным примером здесь может быть случай с Новой Зеландией, правительство которой в начале 1990 года впервые за многие годы ввело плату за обучение для студентов дневных отделений университетов.

Решение правительства было оспорено Ассоциацией учащихся университетов Новой Зеландии, которая запросила мнение национальной Комиссии по правам человека. Комиссия вынесла заключение, что введение платы за обучение будет являться нарушением подпункта с пункта 2 статьи 13 Пакта, которая предусматривает, что «высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования».

Комиссия, в частности, полностью отвергла довод, что неблагоприятное экономическое положение в стране в целом может быть использовано в оправдание снижения объема услуг, предоставляемых правительством в области образования. В свою очередь, правительство отвергло толкование Пакта Комиссией и продолжало настаивать на правильности своего подхода, а премьер-министр заявил, что Комиссия по правам человека не компетентна давать оценку ресурсам, имеющимся у правительства для развития системы высшего образования.

В этой связи возникают несколько важных вопросов, имеющих прямое отношение к толкованию Пакта и нормативному содержанию отдельных прав, закрепленных в нем, и в частности: какой характер носит обязательство в подпункте с пункта 2 статьи 13, что означает концепция «постепенного введения», каковы критерии для определения ресурсов, «имеющихся» для целей Пакта, и, наконец, в какой мере может быть преднамеренно ограничено осуществление социально-экономических прав под предлогом финансовых трудностей правительства.

Ясно, что до тех пор, пока большинство положений Пакта (в основном положения, касающиеся образования, здравоохранения, питания и жилища) не станут предметом тщательного юридического анализа на международном уровне, вряд ли они будут применяться в судебном или административном порядке на национальном уровне, особенно при отсутствии законодательных актов, четко определяющих последствия их применения с точки зрения внутреннего права. Наоборот, есть все основания полагать, что для

национальных судов они не будут иметь «юридической силы» или «прямого применения».

Какие из положений Пакта будут использованы внутригосударственным правом, зависит от подхода конкретной страны к своим обязательствам по международным договорам. Практика показывает, что большинство судебных дел, по которым были применены положения Пакта, касались вопросов труда, рассматриваемых в статьях 6—8 Пакта. Несколько таких дел было рассмотрено в Нидерландах. С другой стороны, в Финляндии, где вопросу об экономических и социальных правах человека уделяется большое внимание, не было рассмотрено ни одного дела, по которому суд применил бы положения Пакта.

В самом Пакте предусмотрен лишь один метод выяснения нормативного содержания прав — рассмотрение периодических докладов государств-участников, чем в настоящее время занимается Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Практика Комитета выработала два других метода, способствующих лучшему выяснению нормативного содержания соответствующих прав: подготовку замечаний общего порядка по докладам государств-членов и проведение в ходе каждой сессии дня, посвященного общему обсуждению нормативного содержания одного из конкретных прав.

Ни один из этих методов, тем не менее, не создает Комитету возможности рассмотрения какого-либо конкретного вопроса, его всестороннего изучения и выработки взвешенных выводов в отношении того, в какой мере то или иное действие (или бездействие) государства согласуется с его обязательствами по Пакту. В действительности Комитет никогда не изучал во всей полноте конституцию или какой-либо отдельный законодательный акт конкретного государства — участника Пакта по многим, в том числе техническим, причинам.

В принципе рассмотрение конкретных вопросов очень редко может проводиться с учетом реальной ситуации в государстве, даже если неправительственные организации, с которыми тесно сотрудничает Комитет, предоставляют письменную информацию по конкретным вопросам. И наконец, хотя Комитет и рассматривает периодические доклады государств, он, тем не менее, не может требовать у государства-участника, чтобы оно разрешило ему рассмотреть какие-либо конкретные дела.

Накопленный к настоящему времени опыт позволяет сделать вывод, что основанные на договорах процедуры подачи и рассмотрения жалоб в значительной мере способствуют нормативному развитию соответствующих прав. Следует, правда, отметить, что такой вывод исследователи делают на основе опыта применения

Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах. Другие договорные органы, где имеется аналогичная процедура, располагают к настоящему времени лишь незначительным опытом в этой области. Так, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, где факультативная процедура действует с 1984 года, к началу 90-х годов вынес заключение лишь по одному сообщению, а аналогичная процедура, действующая в рамках Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, начала применяться совсем недавно.

Тем не менее специалисты, анализирующие работу Комитета по правам человека, единодушно признают огромное значение факультативной процедуры с точки зрения ее вклада в обеспечение более глубокого понимания нормативных последствий применения многих положений Пакта, развития правового содержания той или иной международной нормы в области прав человека, определения ее конкретных характеристик и создания возможностей для внесения в нее изменений.

Из чего исходит Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, убеждая в необходимости принятия процедуры подачи и рассмотрения жалоб (возможно, в форме факультативного протокола, как это имеет место в других случаях)? Члены Комитета, посвятившие этому вопросу не одно заседание, приводят следующие доводы:

— только процедура подачи и рассмотрения жалоб дает возможность обсуждать конкретные вопросы и получать представления о реальных проблемах, с которыми сталкиваются отдельные лица и группы лиц;

— рассмотрение конкретного дела создает основу для направления запроса соответствующему правительству, что в иных случаях невозможно. Даже если диалог осуществляется в письменной форме, все равно создается больше возможностей для выяснения всех обстоятельств дела, нежели при обсуждении периодических докладов;

— возможность подачи жалобы в международный орган будет стимулировать правительства к принятию внутренних мер по более эффективной защите экономических, социальных и культурных прав;

— само существование международного средства «правовой» защиты может послужить стимулом для отдельных лиц или групп лиц увязывать свои социально-экономические требования с положениями Пакта, а значит, более четко их формулировать;

— наличие факультативного протокола и тот факт, что международный орган может вынести «порицание» правительству, будет способствовать тому, что экономическим и социальным правам правительства будут уделять большее внимание;

— процедура подачи и рассмотрения жалоб может дать такой осязаемый результат, который вызовет интерес к Пакту в целом; — и наконец, ключевым моментом доктрины прав человека является взаимозависимость и неделимость гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Логичным поэтому будет отражение доктрины в процедурах, используемых в целях содействия осуществлению и защите таких прав (последнее не означает, что процедуры должны быть идентичными).

Основной вопрос, с которым столкнулся Комитет при работе над проектом факультативного протокола, — кому должно быть предоставлено право на подачу жалоб.

Некоторые договоры по правам человека содержат правило, в соответствии с которым одно или несколько государств — участников договора могут подавать жалобы на другое государство-участник, которое, по их мнению, не соблюдает соответствующие обязательства. Практика показывает, однако, что государства пользуются этим правом чрезвычайно редко. Например, с 1976 года, с момента вступления в силу Пакта о гражданских и политических правах, его статья 41, содержащая упомянутое правило, не применялась ни разу. Многие члены Комитета высказывали опасение, что государства могут злоупотреблять правом подачи жалоб, исходя из собственных политических интересов.

Хотя Комитет в целом не отверг возможности представления жалоб государствами друг на друга, основное внимание он уделил процедуре представления индивидуальных или коллективных жалоб. Высказывалось мнение, что права, признаваемые в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, носят прежде всего коллективный характер.

Сторонники этой точки зрения чаще всего высказывают опасения, что Комитет может оказаться заваленным огромным числом индивидуальных жалоб, которые не носят «типического» характера. В этих случаях будет невозможно рекомендовать государству принимать меры структурного характера исключительно на основе жалобы, представленной частным лицом.

Вместе с тем не следует забывать, что в Пакте говорится о правах «каждого человека». Комитет пришел к выводу, что не существует никаких серьезных причин, в силу которых следует лишать граждан возможности представлять индивидуальные сообщения о нарушении их прав. Рассматривая индивидуальные жалобы, Комитет получает уникальную возможность исследовать вопрос непосредственно с точки зрения его воздействия на осуществление конкретного права. Большинство членов Комитета высказали убеждение, что анализ положения конкретного лица всегда будет приводить к выводам, выходящим за рамки конкретного случая.

В факультативный протокол можно было бы включить правило, которое обязывало бы заявителя представить доказательства, что поданный им вопрос затрагивает значительное число лиц. Другое требование могло бы касаться того, что рассматриваемое действие или бездействие должно отвечать критерию систематичности. Наконец, в протокол может быть включен критерий практики, ссылка на которую убедительно свидетельствовала бы о том, что речь идет о типичном (не единичном) нарушении прав человека. Кстати, ссылки на систематичность и существующую практику давно применяются как Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, так и Комитетом по правам человека в соответствии с резолюцией Экономического и Социального Совета 1503 (XLVIII).

Если право подавать жалобы будет предоставлено лишь коллективам, следует определить, какие именно коллективы или группы лиц будут иметь такое право и на основании каких критериев. В Комитете предлагалось предоставить такое право неправительственным организациям, имеющим консультативный статус при ЭКОСОС. Это, однако, приведет к исключению из процедуры подающего большинства групп, действующих на национальном уровне и располагающих наиболее полной информацией о положении внутри страны. Довод о том, что национальные группы могли бы действовать через неправительственные организации с консультативным статусом, многих членов Комитета не убеждает.

В текст факультативного протокола можно было бы включить положения, позволяющие каждому государству-участнику при ратификации протокола делать заявления о признании права определенных неправительственных организаций представлять жалобы. Например, это право могло бы быть предоставлено неправительственным организациям, выражающим интересы основных социальных партнеров, то есть прежде всего предпринимателей и трудящихся, правозащитным неправительственным организациям, творческим союзам и т.п. В особых случаях государство-участник могло бы предоставлять право на подачу жалоб другим неправительственным организациям, не вошедшим в список.

Наконец, ничто не мешает включить в текст факультативного протокола положение, наделяющее Комитет дискреционными полномочиями принимать жалобу в том случае, если заявитель докажет, что у него нет никаких других возможностей для представления жалобы.

В Комитете неоднократно подчеркивалось, что уже существующие процедуры являются практически полностью открытыми. Опасения злоупотреблений процедурой представления жалоб как со стороны государств, так и со стороны заявителей опровергаются практикой: случаи серьезных злоупотреблений, если и имели мес-

то, являются немногочисленными. К тому же сам Комитет может быть гарантом против злоупотреблений.

Члены Комитета рассмотрели четыре варианта признаваемых Пактом прав, на которые могла бы быть распространена предусмотренная факультативным протоколом процедура: 1) процедура могла бы охватывать лишь ряд конкретных прав, при том понимании, что со временем ее сфера охвата постепенно расширится; 2) каждое государство при ратификации протокола могло бы оговорить те права, на которые для него распространялась бы данная процедура; 3) процедура могла бы распространяться на все конкретные права, признаваемые в статьях 6—15; 4) процедура могла бы охватывать все положения Пакта.

В первом варианте учитывается то, что некоторые права, предусмотренные Пактом, на практике рассматриваются в судебном порядке, а другие представляют собой скорее «стандарт желательного поведения». Соответственно напрашивается вывод, что лишь те права, которые могут быть защищены в судебном порядке, должны являться объектом процедуры представления жалоб.

С другой стороны, есть члены Комитета, которые считают такой подход чрезмерно упрощенным. В действительности, говорят они, в каждом из признаваемых Пактом прав есть аспекты, которые могут рассматриваться в судебном порядке. И наоборот, некоторые права, которые действительно чаще всего рассматриваются в судебном порядке (например, условия труда, социальное обеспечение и т.п.), могут иметь аспекты, в отношении которых суды не всегда могут вынести конкретные определения.

Все эти сомнения вызваны стремлением обеспечить, чтобы Комитет не занимался вопросами, которые заведомо не могут быть решены в рамках процедуры рассмотрения жалоб, например вопросы, которые решаются обычно лишь в рамках политического процесса внутри соответствующей страны. К тому же, некоторые члены Комитета усомнились, что ограниченный перечень прав может впоследствии быть расширен. Для такого расширения потребовалась бы громоздкая процедура, связанная с поправками к протоколу, новым актом ратификации или присоединения и т.п. Все это заставляет предположить, что изначально ограниченный перечень прав вряд ли когда-нибудь будет расширен.

В пользу второго варианта говорит опыт применения Европейской социальной хартии, которая позволяет государствам-участникам самостоятельно определять, какими правами они будут связаны (при условии признания минимального числа прав). Опасность здесь заключается в том, что некоторые государства могут громогласно заявить о своей ратификации протокола, а на деле взять на себя лишь минимальные обязательства. Так, если при ратификации государст-

во делает оговорку об исключении всего лишь трех статей, с 10-й по 12-ю, на деле это будет означать исключение права на охрану здоровья, прав ребенка, права на достаточный жизненный уровень, права на достаточное питание и соответствующие жилищные условия.

Третий вариант многим членам Комитета представляется наиболее приемлемым, поскольку исключает неоправданное разграничение между различными правами. Однако при применении такого подхода необходимо обеспечить, чтобы из процедуры не было исключено, как минимум, запрещение дискриминации (ст. 2) и право на самоопределение (ст. 1).

Четвертый вариант, который в Комитете для краткости называют всеобъемлющим, имеет много аргументов в свою пользу, и в частности то, что практически все признаваемые Пактом права уже охвачены одной или несколькими международными процедурами представления жалоб. Правда, всеобъемлющий подход предполагает применение различных процедурных гарантий того, чтобы в Комитет не попадали жалобы, которые он разрешать не может или не должен (соответствующие критерии изложены выше). Какими могут быть упомянутые процедурные гарантии?

Наиболее важное процедурное требование — исчерпывание внутренних средств правовой защиты как основание для обращения к международной процедуре. Это требование содержится практически во всех международных процедурах рассмотрения жалоб и потому в Комитете не вызвало никаких возражений. Однако практика осуществления факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах показывает, что существуют и другие процедурные гарантии, которые нельзя не учитывать. В их числе могут быть названы:

— временной аспект: жалобы являются приемлемыми лишь в той мере, в какой они касаются действий или бездействий, совершенных после вступления в силу факультативного протокола для соответствующего государства-участника;

— существо жалобы: жалобы являются приемлемыми лишь в тех случаях, когда они непосредственно касаются прав, признаваемых в Пакте;

— объект жалобы: рассматриваемая процедура будет применяться только в случаях предполагаемого несоблюдения положений Пакта и факультативного протокола лишь государством-участником;

— требование о причинении определенного ущерба: в случае факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах лицо, представляющее сообщение, должно утверждать, что оно является «жертвой» нарушения, совершенного соответствующим государством-участником. В случае же

факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах целесообразнее требовать, чтобы соответствующее лицо или группа лиц могли доказать факт нанесения им явного «ущерба». Такой подход позволил бы избежать «спекулятивных» жалоб, основанных исключительно на ожидаемом или предполагаемом ущербе;

— юрисдикционное требование: жалобы будут являться приемлемыми только в том случае, если они представлены заявителями, на которых распространяется юрисдикция соответствующего государства-участника. Таким образом, лицо, проживающее в одном государстве, не может представить жалобу в отношении другого государства, юрисдикция которого на него не распространяется;

— недублирование процедур: Комитет не будет рассматривать то или иное сообщение, если тот же самый вопрос рассматривается в рамках другой процедуры международного разбирательства или урегулирования.

Помимо вышеперечисленных процедурных требований в факультативном протоколе могло бы содержаться общее положение, позволяющее Комитету не принимать к рассмотрению любой вопрос, который, по его мнению, являет собой злоупотребление правом на представление жалоб.

Каковы же возможные последствия предлагаемой процедуры представления жалоб? В факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах, как известно, говорится лишь о том, что по завершении рассмотрения соответствующего вопроса Комитет «сообщает свои соображения соответствующему государству-участнику и лицу» (ст. 5, п. 4). Такой подход вполне приемлем и для нового факультативного протокола. Кроме того, ввиду особого характера многих вопросов, которые могут возникнуть в связи с Пактом, было бы целесообразно специально упомянуть о желательности дружественного урегулирования спора, как это сделано в Европейской конвенции о правах человека.

Главным доводом в пользу разработки и принятия факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах является то, что лишь система рассмотрения конкретных дел может явиться основой для разработки международного сообществом свода правил в этой области. Опыт Комитета по правам человека показывает, что разработка такого свода правил необходима хотя бы для того, чтобы экономическим, социальным и культурным правам человека уделялось то внимание, которого они безусловно заслуживают.

Статья получена редакцией 10 апреля 1996 г.