



Основная сессия 2007 года
Женева, 2–27 июля 2007 года
Пункт 14(g) предварительной повестки дня*
**Социальные вопросы и вопросы прав
человека: права человека**

Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека**

Резюме

Настоящий доклад, представляемый во исполнение резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, посвящен концепции «постепенного осуществления» экономических, социальных и культурных прав в международном праве прав человека.

В разделе II рассматривается содержание концепции постепенного осуществления и то, каким образом договоры Организации Объединенных Наций по правам человека допускают постепенное осуществление в течение определенного периода времени экономических, социальных и культурных прав, устанавливая в то же время обязательства, требующие их немедленного осуществления государствами-участниками. В разделе III обсуждаются некоторые вопросы, связанные с практическим осуществлением обязательств с учетом концепции постепенного осуществления, а также меры и национальные стратегии, нацеленные на постепенное осуществление экономических, социальных и культурных прав. Раздел IV посвящен роли независимых наблюдательных органов по правам человека и различным способам наблюдения за постепенным осуществлением экономических, социальных и культурных прав.

* E/2007/100.

** Настоящий доклад представляется с опозданием, с тем чтобы в нем можно было отразить самую последнюю информацию.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Концепция постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав	3–27	3
А. Соответствующие договорные положения	3–4	3
В. Положение о максимальных пределах имеющихся ресурсов	5–13	4
С. Обязательства непосредственного результата	14–27	6
III. Практические последствия для политики, стратегий и программ	28–44	9
А. Подлежащие принятию меры	29–36	9
В. Требования в отношении политики, стратегий и программ	37–44	12
IV. Отслеживание договорными органами постепенного осуществления	45–75	14
А. Периодический обзор и отчетность: использование показателей и эталонов	47–56	14
В. Отслеживание национальных бюджетных процессов	57–65	17
С. Рассмотрение нарушений в связи с постепенным осуществлением	66–75	19
V. Заключительные замечания	76–80	21

I. Введение

1. Настоящий доклад, представляемый во исполнение резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, посвящен концепции постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав, предусмотренных международным правом прав человека. Этот доклад дополняет мой доклад, представленный в прошлом году основной сессией Экономического и Социального Совета (E/2006/86) и посвященный проблемам правовой защиты экономических, социальных и культурных прав.

2. Концепция постепенного осуществления имеет первостепенное значение для определения обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав, закрепленных в договорах Организации Объединенных Наций по правам человека. Кроме того, эта концепция напрямую связана с усилиями по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, например целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия¹. Между тем концепция постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав, равно как и вопрос о возможности судебной и правовой защиты этих прав, часто понимается неверно. Так, иногда исходят из того, что экономические, социальные и культурные права по самой своей природе не являются непосредственно применимыми и что эти права представляют собой лишь желаемые цели и имеют слишком расплывчатое определение, что не позволяет возлагать на государство четкие обязательства. Настоящий доклад призван устранить такие ложные представления.

II. Концепция постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав

A. Соответствующие договорные положения

3. Концепция постепенного осуществления представляет собой упрощенный способ изложения центрального аспекта обязательств государств-участников в отношении ряда экономических, социальных и культурных прав, закрепленных в трех из девяти основных международных договорах по правам человека²: Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка и Конвенции о правах инвалидов³. Данная концепция определяется в конкретных статьях, устанавливающих общие обязательства государств-участников по этим договорам. Эти статьи гласят:

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2, пункт 1

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется 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.

Конвенция о правах ребенка, статья 4

Государства-участники принимают все необходимые законодательные, административные и другие меры для осуществления прав, признанных в настоящей Конвенции. В отношении экономических, социальных и культурных прав государства-участники принимают такие меры в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов и в случае необходимости в рамках международного сотрудничества.

Конвенция о правах ребенка, статья 4, пункт 2

Что касается экономических, социальных и культурных прав, то каждое государство-участник обязуется принимать, максимально задействуя имеющиеся у него ресурсы, а в случае необходимости — прибегая к международному сотрудничеству, меры к постепенному достижению полной реализации этих прав без ущерба для тех сформулированных в настоящей Конвенции обязательств, которые являются непосредственно применимыми в соответствии с международным правом.

4. Хотя в формулировках вышеприведенных статей имеются незначительные расхождения, суть концепции постепенного осуществления можно описать как обязательства государств-участников: а) принимать все надлежащие меры для осуществления или полной реализации экономических, социальных и культурных прав, и б) делать это в максимальных пределах имеющихся ресурсов⁴.

В. Положение о максимальных пределах имеющихся ресурсов

5. Положение о «максимальных пределах имеющихся ресурсов», обуславливающее обязательство принимать меры для полной реализации прав, является ключевой определяющей характеристикой концепции постепенного осуществления. Как показывает история разработки Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка и Конвенции о правах инвалидов, главная причина определения обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав в плане постепенного осуществления заключалась в признании того, что во многих странах полное осуществление этих прав возможно лишь в течение определенного периода времени ввиду нехватки ресурсов⁵.

6. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, учрежденный для отслеживания соблюдения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, назвал концепцию постепенного осуществления «необходимым элементом гибкости, отражающим реальности современного мира и те трудности, с которыми сталкивается любая страна при обеспечении полного осуществления экономических, социальных и культурных прав»⁶. Аналогичным образом Комитет по правам ребенка, отслеживающий соблюдение Конвенции о правах ребенка, отмечает, что эта концепция «отражает отличающееся реализмом восприятие того факта, что отсутствие ресурсов — финансовых и других — может препятствовать осуществлению в полном объеме экономических, социальных и культурных прав в некоторых государствах»⁷.

7. Следует отметить, что термин «имеющиеся ресурсы» включает ресурсы, доступные государству в международном масштабе, как это отражено в ссылках на международное сотрудничество в вышеприведенных статьях. Равным образом этот термин обозначает не только финансовые возможности государства, но и другие виды ресурсов, относящихся к осуществлению экономических, социальных и культурных прав, например людские, технические и информационные ресурсы.

8. Условие наличия ресурсов допускает определенную степень гибкости в применении договорных обязательств постольку, поскольку уровень имеющихся ресурсов в конкретном государстве-участнике отчасти является тем мериллом, которое позволяет оценить степень выполнения⁸. В качестве иллюстрации можно привести следующий пример: государство-участник А (с большим объемом ресурсов) и государство-участник В (с небольшим объемом ресурсов) берут на себя одно и то же договорное обязательство, при этом ожидается, что государство-участник А сможет обеспечить более высокий уровень осуществления прав, чем государство-участник В.

9. Здесь важно подчеркнуть, что степень гибкости, предусматриваемая положением о «максимальных пределах имеющихся ресурсов», обусловлена ресурсными последствиями осуществления конкретного права. Таким образом, если для достижения конкретного права требуется лишь небольшой объем ресурсов, то значимость этого положения уменьшается, и ожидается, что в обеих странах А и В будет обеспечиваться сходный уровень осуществления прав.

10. В этой связи уместно остановиться на различных видах обязательств государств. Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, каждое экономическое, социальное и культурное право порождает три вида обязательств, а именно: обязательства соблюдать, защищать, осуществлять⁹:

а) обязательство соблюдать требует, чтобы государство воздерживалось от ограничения свободы лица;

б) обязательство защищать требует, чтобы государство не позволяло другим лицам и группам (третьим сторонам) ограничивать право лица;

с) обязательство осуществлять требует, чтобы государство принимало позитивные меры для обеспечения удовлетворения этого права.

11. Выполнение обязательств соблюдать и защищать, как правило, требует меньше ресурсов, чем обязательство осуществлять, и государства часто оказываются в состоянии выполнять эти обязательства без задержек. Например, в некоторых случаях меры по поощрению конкретного права могут требовать того, чтобы государство воздерживалось от определенных действий (обязательство соблюдать), например от проведения насильственных выселений, или ограждало права лиц от их нарушения третьими сторонами (обязательство защищать), например посредством обеспечения того, чтобы работодатели выполняли правила по охране здоровья и технике безопасности.

12. Обязательство осуществлять, с одной стороны, в целом требует у государства большего объема ресурсов. Однако последствия для ресурсов и значимость положения об имеющихся ресурсах зависят от конкретных мер, предпринимаемых для осуществления конкретного права. В этой связи следует от-

метить, что обязательство осуществлять можно подразделить еще на три основные подгруппы:

а) обязательство осуществлять (содействовать) требует, чтобы государства-участники принимали позитивные меры и осуществляли стратегии для содействия тому, чтобы физические лица пользовались своими правами, например путем обеспечения того, чтобы образование в школах было хорошего качества и с культурной точки зрения было приемлемым для меньшинств;

б) обязательство осуществлять (поощрять) возлагает обязанность распространять информацию и осуществлять образовательные меры для пропаганды конкретного права;

в) обязательство осуществлять (обеспечивать) требует, чтобы государства-участники обеспечивали права непосредственно в тех случаях, когда лицо или группа по не зависящим от них причинам не в состоянии пользоваться правом с помощью имеющихся в их распоряжении средств.

13. Как отмечается ниже, даже применительно к целям в области прав человека, имеющим значительные последствия в плане затрат, например обеспечение адекватных медицинских учреждений, товаров и услуг для населения в целом, нехватка ресурсов не может служить оправданием для бездействия или бесконечного отсутствия прогресса в осуществлении прав.

С. Обязательства непосредственного результата

14. Понятие постепенного осуществления прав легко спутать с идеей о том, что договорные обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав принимаются своего рода по частям. Такая посылка однозначно неверна.

Обязательства, не связанные с наличием ресурсов и постепенным осуществлением

15. Прежде всего важно отметить, что не все обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав обусловлены постепенным осуществлением и положением о «максимальных пределах имеющихся ресурсов». В частности, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о правах ребенка и Конвенция о правах инвалидов устанавливают непосредственное обязательство гарантировать, чтобы экономические, социальные и культурные права осуществлялись без дискриминации¹⁰. В этой связи при принятии мер для постепенного достижения прав необходимо неизменно руководствоваться этим базовым требованием в отношении недискриминации и выполнять его.

16. Аналогичным образом, ряд конкретных договорных обязательств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в целом рассматриваются как требующие непосредственного осуществления независимо от объема имеющихся у государства ресурсов. Например, обязательство обеспечивать право на создание профессиональных союзов и участие в них и на забастовку (статья 8) и обязательство защищать детей и молодежь от экономической и социальной эксплуатации (статья 10(3)), среди прочих¹¹.

Непосредственное обязательство принимать меры

17. Во-вторых, даже в отношении общих обязательств, определяющих концепцию постепенного осуществления (изложенную в статьях, перечисленных в разделе А выше), было бы ошибочно считать, что они не имеют непосредственного результата.

18. Хотя пункт 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и аналогичные статьи Конвенции о правах ребенка и Конвенции о правах инвалидов допускают постепенное осуществление некоторых экономических, социальных и культурных прав, само по себе обязательство принимать меры для такого постепенного осуществления является обязательством непосредственного результата. Как подчеркнул Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах возлагает на государства-участники непосредственное обязательство предпринимать осознанные, конкретные и целенаправленные меры при наиболее эффективном использовании имеющихся ресурсов для максимально оперативного и эффективного продвижения по пути полного осуществления прав¹². Следовательно, все государства-участники, независимо от уровня имеющихся ресурсов, несут непосредственное обязательство предпринимать все усилия в максимальных пределах имеющихся ресурсов для достижения прогресса в осуществлении прав.

Презумпция невозможности регрессивных мер

19. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, непосредственное обязательство принимать меры и обеспечивать максимально оперативное продвижение к полному осуществлению прав однозначно предполагает презумпцию невозможности осознанного принятия регрессивных мер, т.е. таких мер, которые ведут к снижению существующего уровня осуществления конкретного права¹³. Например, введение платы за среднее образование, которое ранее было бесплатным, будет представлять собой такую осознанную регрессивную меру. Для обоснования таких регрессивных мер государству-участнику придется продемонстрировать, что они были приняты только после «самого тщательного рассмотрения всех альтернатив» и могут иметь «обоснование с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в контексте полного использования максимальных пределов имеющихся ресурсов»¹⁴.

Минимальные основные обязательства

20. И наконец, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и ряд специальных докладчиков Совета по правам человека отметили, что государства — участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах несут непосредственное обязательство обеспечить в первоочередном порядке осуществление «каждого из прав, признаваемых в Пакте, хотя бы на минимальном уровне», называемое также «минимальными основными обязательствами»¹⁵. Кроме того, Комитет считает, что необеспечение такого минимального основного уровня выполнения прав является нарушением *prima facie* Пакта. В таких случаях бремя доказывания лежит на государстве-участнике, которое должно обосновать свои действия, продемонстрировав, что

оно предприняло все усилия для использования имеющихся в его распоряжении ресурсов в целях выполнения в первоочередном порядке минимальных основных обязательств¹⁶.

21. В этой связи следует отметить, что Пакт содержит лишь некоторые ориентиры в отношении определения такого минимального уровня осуществления прав, помимо «права каждого человека на свободу от голода» (статья 11) и положения о том, что «начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех» (статья 13). Однако Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своих последних замечаниях общего порядка начиная с 2000 года пытался давать руководящие указания в отношении того, что будет считаться минимальным основным уровнем осуществления ряда прав¹⁷. К числу названных минимальных основных обязательств, среди прочих, были отнесены следующие:

обеспечение права доступа к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным, с целью обеспечения каждому человеку свободы от голода;

обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой;

обеспечение основными медикаментами, периодически определяемыми в Программе действий ВОЗ по основным медикаментам¹⁸.

22. Безусловно, основной минимальный уровень осуществления прав в определенной степени зависит от конкретной ситуации в данном государстве. В этой связи Комиссия по правам человека в принятой в 1994 году резолюции предложила государствам — участникам Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах «определить конкретные национальные нормы, предназначенные для осуществления минимальных важнейших обязательств по обеспечению удовлетворения на минимально необходимых уровнях каждого из этих прав»¹⁹.

Различия и сходство обязательств в отношении гражданских и политических прав

23. Следует отметить, что важное значение ресурсов и постепенное осуществление в течение определенного периода времени не являются уникальными атрибутами экономических, социальных и культурных прав. Аспекты всех прав человека могут иметь значительные последствия для ресурсов и зачастую в практическом плане могут быть реализованы только в течение определенного периода времени. В данном случае достаточно будет вспомнить о значительных расходах на инфраструктуру, необходимую для эффективного функционирования системы уголовного правосудия. В равной степени обязательства «соблюдать» и «обеспечивать» гражданские и политические права также требуют того, чтобы государства как можно оперативнее двигались по пути осуществления этих прав. В этой связи авторы Международного пакта о гражданских и политических правах договорились о том, что статья 2, в которой излагается общий характер обязательств, подразумевает «концепцию осуществления в максимально короткий срок»²⁰.

24. И все же существует четкое различие между обязательствами, допускающими постепенное осуществление, и обязательствами, которые требуют, чтобы

государства немедленно обеспечивали конкретное право или стандарт. В отношении первых устанавливается более гибкий стандарт, поскольку при оценке выполнения учитывается фактическая возможность государства-участника эффективно осуществлять определенные права.

25. Например, необеспечение всеобщего доступа к справедливому судебному разбирательству по самой своей сути было бы нарушением статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, однако это необязательно относится к случаю необеспечения доступа к дешевым лекарствам. Государство, возможно, и не нарушит своих международных обязательств по правам человека, если оно может доказать, что дешевых лекарств не имеется и что оно предпринимает меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов для решения этой проблемы.

26. Аналогичным образом необеспечение основного минимального уровня права на наивысший достижимый уровень здоровья (например, доступ к основным лекарствам) будет рассматриваться как нарушение *prima facie*, а не как однозначное нарушение договора. То есть, то обстоятельство, нарушило или не нарушило государство свои международные обязательства, зависит от его способности продемонстрировать, что оно в полной мере использовало имеющиеся у него ресурсы для устранения сложившегося положения.

27. Вместе с тем следует отметить, что те обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав, на которые не распространяется концепция постепенного осуществления (сходные с обязательствами в отношении гражданских и политических прав), не допускают аналогичной свободы действий в области их осуществления. Например, государство, не обеспечивающее защиту лиц от дискриминации в вопросе доступа к медикаментам, будет нарушать свои обязательства по пункту 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах независимо от нехватки ресурсов, с которой оно сталкивается.

III. Практические последствия для политики, стратегий и программ

28. В следующем разделе рассматриваются последствия концепции постепенного осуществления для деятельности государств, при этом особое внимание уделено тому, какие меры необходимы для осуществления экономических, социальных и культурных прав и каким образом международные нормы и стандарты устанавливают ряд самых общих требований в отношении процесса разработки, осуществления и отслеживания политики, стратегий и программ.

A. Подлежащие принятию меры

29. Договоры по правам человека и договорные органы предлагают лишь самые общие ориентиры в отношении того, какие меры необходимо принять, что отражает невозможность установления какого-то единого перечня мер по осуществлению экономических, социальных и культурных прав. Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, наиболее подходящие пути и средства осуществления этих прав будут неизбежно варьировать-

ся в разных государствах в зависимости от их конкретных обстоятельств. В этой связи каждому государству предоставляется значительная свобода в выборе своих собственных подходов и мер²¹. Однако, как указывается ниже, эта свобода не является абсолютной, поскольку международные правозащитные нормы и стандарты устанавливают определенные общие рамки для деятельности государств.

Все надлежащие способы

30. В пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливается обязательство принимать меры «всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер», а в пункте 4 Конвенции о правах ребенка предусматривается обязательство «принимать все необходимые законодательные, административные и другие меры» для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Поскольку международные договоры обеспечивают правооснование для принятия мер по поощрению экономических, социальных и культурных прав, выделение законодательных мер вполне уместно. Так, первый основной шаг, который должно принять каждое государство — участник международного договора по правам человека, заключается в обеспечении того, чтобы внутреннее законодательство в полной мере соответствовало положениям этого договора²². Более того принятие законодательных мер представляется неотъемлемым элементом осуществления многих аспектов прав, признанных в Пакте. В этой связи Комитет по экономическим, социальным и культурным правам уделяет особое внимание необходимости предоставлять доступ к надлежащим механизмам и средствам правовой защиты от нарушений предусмотренных Пактом прав²³.

31. Хотя законодательные меры имеют первостепенную важность, осуществление экономических, социальных и культурных прав в значительной степени зависит от государственной политики и программ. Как отметил Комитет, фразе «всеми надлежащими способами» должен быть придан ее полный и изначальный смысл, и он будет включать административные, финансовые, образовательные и социальные меры²⁴. Сам Пакт содержит еще несколько ориентиров в отношении того, какие меры имеются в виду. Так, ряд статей содержит неисчерпывающие примеры «мер, которые должны принимать государства-участники» для достижения полного осуществления этих прав. Например, в статье 6 (право на труд) говорится, что такие меры должны включать «программы профессионально-технического обучения и подготовки», а в пункте 2 статьи 11 (право на свободу от голода) уточняется, что эти меры должны включать «распространение знаний о принципах питания»²⁵.

32. Аналогичным образом Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка изложили в своих рекомендациях и замечаниях общего порядка некоторые общие указания государствам-участникам. Например, договорные органы часто призывают принимать образовательные меры в качестве средства поощрения экономических, социальных и культурных прав. Однако в своих рекомендациях государствам-участникам Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка не предлагают конкретных мер с учетом свободы действий, предоставленной государствам-участникам. Например, в отношении конкретной проблемы детского труда в определенной стране договорные органы будут настоятельно призывать соответствующее государство-участник принять эф-

фективные меры для устранения этой проблемы, однако вопрос о том, какие меры будут наиболее уместными в конкретных обстоятельствах, будет оставлен на усмотрение самого государства.

33. В некоторых случаях ориентиры в отношении мер для осуществления конкретных прав также можно обнаружить в принятых на международном уровне планах действий. Так, в нескольких глобальных стратегиях, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций, подробно излагаются меры, необходимые для осуществления прав, признанных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. К числу таких глобальных стратегий относится глобальная стратегия в области жилья (резолюция 43/181 Генеральной Ассамблеи); Международный план действий по проблемам старения (см. резолюцию 57/167); Глобальная стратегия МОТ в области безопасности и гигиены труда и Глобальная стратегия ВОЗ в области режима питания, физической активности и здоровья²⁶.

Роль правительств в осуществлении прав

34. Следует отметить, что меры по поощрению экономических, социальных и культурных прав автоматически не требуют непосредственного участия государства в предоставлении услуг в целях осуществления конкретных прав. Например, в большинстве стран продовольствие производится частным сектором, включая как крупное, так и кустарное или мелкомасштабное сельскохозяйственное производство. Вследствие этого государства в первую очередь несут обязанность осуществлять (содействовать осуществлению) право на питание, например, посредством принятия мер по расширению доступа сельских жителей к ресурсам и средствам для обеспечения их жизнедеятельности. И только в тех случаях, когда люди не в состоянии получить доступ к надлежащему питанию с помощью имеющихся в их распоряжении средств, государство будет нести обязательство осуществить (обеспечить) это право с помощью более прямого участия (например, в форме временной продовольственной помощи нуждающимся семьям)²⁷.

35. Тем не менее, хотя конкретные меры по осуществлению экономических, социальных и культурных прав часто предпринимаются частным сектором, правительства и государственные чиновники по-прежнему несут главную ответственность за обеспечение прогресса в осуществлении прав. В частности, правительства на национальном и местном уровнях обязаны принимать меры по обеспечению того, чтобы ограниченные ресурсы, как государственные, так и частные, использовались наиболее эффективным образом для поощрения осуществления прав, уделяя особое внимание улучшению положения особо нуждающихся. Например, для стимулирования строительства частными застройщиками доступного жилья для лиц и семей с низкими доходами могут быть использованы государственные субсидии или налоговые льготы.

36. Кроме того, как подчеркивается в международных договорах по правам человека, международное сотрудничество является важным средством для постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Государства-участники несут общую ответственность по налаживанию международного сотрудничества с целью достижения прогресса в осуществлении экономических, социальных и культурных прав и достижении установленных на

международном уровне целей и осуществлении обязательств, например целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

В. Требования в отношении политики, стратегий и программ

37. Хотя каждое государство обязано само определять конкретные меры, которые оно считает наиболее уместными в его конкретных обстоятельствах, непосредственное обязательство «принимать шаги» или «принимать меры» требует как минимум разработки национальных стратегий по осуществлению экономических, социальных и культурных прав. В нормах и стандартах в области прав человека закреплены некоторые общие требования в отношении разработки и осуществления таких стратегий.

Разработка, осуществление и отслеживание стратегий

38. Как подчеркнул Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, закрепленное в пункте 1 статьи 2 обязательство «принять меры... всеми надлежащими способами» предполагает непосредственное обязательство принять стратегии для постепенного осуществления каждого из прав, признанных в Пакте²⁸. Стандарты в области прав человека предусматривают ряд требований в отношении того, каким образом такие стратегии должны разрабатываться.

39. Во-первых, основное требование в отношении разработки стратегий и определения соответствующих целей государственной политики заключается в проведении оценки фактического состояния и осуществления экономических, социальных и культурных прав. В свою очередь, такая оценка влечет за собой ряд других требований. Важно то, что государства должны создать такие системы, которые позволили бы им собирать и анализировать соответствующие данные. Кроме того, собранные данные должны быть соответствующим образом дезагрегированы, с тем чтобы можно было выявить проблемы дискриминации и те группы в обществе, которые особенно уязвимы и находятся в неблагоприятном положении в плане осуществления прав. Таким образом, по мере возможности эти данные должны быть дезагрегированы по таким показателям, как пол, возраст, социально-экономическое положение, городские/сельские районы и этническое происхождение.

40. Во-вторых, оценки в области прав человека должны использоваться в качестве основы для разработки последовательных целенаправленных стратегий по решению конкретных проблем, которые были выявлены, и для поощрения полного осуществления экономических, социальных и культурных прав²⁹. Часто такие стратегии требуют межсекторального подхода, охватывающего различные области и уровни управления. Кроме того, стратегии осуществления прав человека должны быть связаны с национальным планированием в области развития для обеспечения надлежащей политической и институциональной приверженности, а также целевого устойчивого финансирования их осуществления³⁰. К тому же в национальных стратегиях должны быть определены и содержаться показатели и эталоны, позволяющие оценить прогресс в осуществлении прав³¹.

41. В-третьих, после разработки национальные стратегии должны быть осуществлены. В этой связи одно из важных требований заключается в обеспече-

нии того, чтобы в этих стратегиях устанавливались реальные, достижимые цели и чтобы для их реализации в наличии имелись достаточные средства. При этом правительства обязаны не только стремиться максимально эффективным образом использовать зачастую ограниченные государственные ресурсы, но также мобилизовать частные и общинные средства для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, осуществление стратегий и политики требует эффективной координации усилий (зачастую затрагивающей многих участников) для осуществления прав человека.

42. В-четвертых, осуществление стратегий должно на регулярной основе отслеживаться и оцениваться. Как указал Комитет по правам ребенка, «разработка национальной стратегии не является единовременной задачей»; она должна предусматривать механизмы отслеживания и периодического пересмотра, например в виде ежегодных докладов парламенту и общественности³². Такое периодическое отслеживание должно служить основой для обзора и корректировки политики и стратегий, позволяя тем самым начать новый цикл правозащитных оценок, разработки стратегий, осуществления и отслеживания.

Руководящие принципы разработки политики.

43. Процесс разработки, осуществления и отслеживания национальных стратегий должен неизменно подчиняться международным нормам и стандартам в области прав человека³³. Применительно к осуществлению экономических, социальных и культурных прав особое значение имеют следующие руководящие принципы:

а) приоритеты в области стратегий и политики должны разрабатываться, осуществляться и отслеживаться при соблюдении принципа участия населения и принципа транспарентности³⁴. В частности, информация о стратегиях и политике должна быть доступна общественности в приемлемых формах;

б) в стратегиях и политике первоочередное внимание должно уделяться обеспечению того, чтобы не было дискриминации при осуществлении лицом его экономических, социальных и культурных прав. Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, как ненадлежащее распределение ресурсов может иметь дискриминационные последствия, если оно несоразмерно осуществляется в пользу определенной группы³⁵. Кроме того, для устранения условий, вызывающих или закрепляющих дискриминацию, государству может потребоваться принять временные специальные меры, например для ускорения осуществления фактического равенства женщин и мужчин в области найма³⁶;

в) особое внимание в стратегиях должно уделяться защите маргинализованных и уязвимых членов общества. Ввиду ограниченности ресурсов особо важно, чтобы государства обеспечивали целенаправленное и рациональное использование ресурсов (людских, технических, финансовых и т.п.) для осуществления экономических, социальных и культурных прав маргинализованных и уязвимых групп³⁷;

г) выполнение минимальных основных обязательств должно быть первым приоритетом в политических и бюджетных решениях. Правительства обязаны предпринимать все усилия для обеспечения того, чтобы ограниченные ресурсы направлялись, хотя бы на минимальных уровнях, на цели осуществле-

ния прав, таких, как обеспечение всеобщего доступа к обязательному начальному бесплатному образованию и доступа каждого к первичному медицинскому обслуживанию и основным лекарствам.

44. Следует отметить, что вышеприведенные требования в отношении принятия политических решений на базе определенных принципов в равной степени относятся к международным усилиям по осуществлению целей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия. Как подчеркнули в совместном заявлении Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и специальные докладчики по экономическим, социальным и культурным правам, международные стандарты в области прав человека и концепции постепенного осуществления и наличия ресурсов «являются важными руководящими принципами для любой стратегии, которая направлена на реализацию целей [в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия]»³⁸.

IV. Отслеживание договорными органами постепенного осуществления

45. Отслеживание постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав преследует две главные цели. С одной стороны, как отмечалось в предшествующем разделе, отслеживание должно быть частью постоянной оценки со стороны государств эффективности программ, законодательства и политики. С другой стороны, отслеживание должно также обеспечивать транспарентность и подотчетность при осуществлении обязательств в области прав человека, принятых на себя государствами. Для достижения последнего само отслеживание со стороны правительств должно дополняться отслеживанием со стороны независимых органов с целью обеспечения подотчетности.

46. В таком независимом отслеживании на национальном уровне потенциальную роль могли бы играть целый ряд участников, например национальные правозащитные учреждения, парламентские комитеты, организации гражданского общества, общественные движения, научные круги и пресса³⁹. Однако настоящий раздел в первую очередь посвящен отслеживанию по линии международных договоров по правам человека, осуществляемому Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, Комитетом по правам ребенка и другими наблюдательными договорными органами. В частности, известны три самостоятельные формы отслеживания: периодические оценки с использованием показателей и эталонов в области прав человека; отслеживание и анализ национальных бюджетных процессов; и судебное и квазисудебное рассмотрение нарушений, связанных с постепенным осуществлением экономических, социальных и культурных прав.

A. Периодический обзор и отчетность: использование показателей и эталонов

47. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка уже давно на постоянной основе проявляют интерес к статистическим показателям для оценки прогресса в осуществлении экономических, социальных и культурных прав. Статистические показатели, которые разработаны и используются для целей оценки состояния осуществления прав че-

ловека, называются «показатели в области прав человека»⁴⁰. Например, статистические данные о посещаемости школ с разбивкой по полам и городским/сельским районам помогают оценить и отслеживать осуществление права на образование.

48. Хотя система Организации Объединенных Наций и национальные статистические органы ведут сбор огромного объема социально-экономических данных, общий подход в отношении того, как такие данные использовать в качестве показателей в области прав человека, в целом отсутствует⁴¹. Однако в последние годы был достигнут существенный прогресс в установлении надлежащих показателей для отслеживания постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав, в том числе в рамках ряда инициатив в системе Организации Объединенных Наций. Следует отметить, что в «Докладе о развитии человека за 2000 год» Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) предложены общие рамки для использования статистических показателей при отслеживании прогресса в области прав человека⁴², а учреждения и программы Организации Объединенных Наций, включая Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО) и ООН-Хабитат, предпринимают усилия по разработке показателей постепенного осуществления таких прав человека, как право на здоровье, питание и жилье⁴³.

49. Кроме того, Специальный докладчик по праву каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья в своих последних докладах предлагает концептуальную базу для «показателей в отношении права на здоровье», а также примерный перечень показателей для отслеживания выживания ребенка в качестве аспекта права детей на здоровье⁴⁴. Аналогичным образом Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень в своем последнем докладе Совету предложил перечень показателей для отслеживания осуществления права на достаточное жилище⁴⁵.

50. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) также ведет работу в этой области. Важно отметить, что в ответ на просьбу председателей договорных органов по правам человека⁴⁶ УВКПЧ в консультации с группой экспертов разработало концептуальную и методологическую базу для использования количественных показателей и другой статистической информации в целях поощрения и отслеживания осуществления экономических, социальных и культурных прав, а также гражданских и политических прав⁴⁷.

51. В предлагаемой концептуальной базе предпринята попытка выразить универсальные стандарты в области прав человека в показателях, которые имеют контекстуальную и оперативную привязку к страновому уровню⁴⁸. Более конкретно, эта база трансформирует нормативное содержание основных международных документов по правам человека в ряд атрибутов и «структурные», «процедурные» и «результативные» показатели определенной конфигурации. Если взять конкретное право, то указанные показатели позволяют оценить шаги, предпринимаемые государством-участником в целях выполнения своих обязательств — от его приверженности и принятия стандартов в области прав человека (структурные показатели) и усилий, предпринимаемых главным обязанным субъектом — государством в целях выполнения обязательств, выте-

кающих из этих стандартов (процедурные показатели), до результатов этих усилий с точки зрения носителей прав (результативные показатели).

52. УВКПЧ разработало типовые показатели по отдельным правам человека, включая право на надлежащее питание, право на здоровье, право на достаточное жилье и право на образование, которые проверяются в ходе консультаций на региональном и субрегиональном уровнях. Например, репродуктивное здоровье было названо одним из атрибутов права на здоровье, как оно определено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 12), и к числу установленных типовых показателей относится, в частности, дата вступления в силу и охвата национальной политики в отношении материнского и репродуктивного здоровья (структурный показатель); доля родов, принимаемых квалифицированным медицинским персоналом (процедурный показатель); и коэффициент материнской смертности (результативный показатель).

53. Для оценки прогресса в осуществлении прав в течение определенного времени статистические показатели в области прав человека необходимо сочетать с конкретными целями и эталонами. Например, в стратегии может быть установлен показатель сокращения материнской смертности на 10 процентов в течение пятилетнего периода. Кроме того, когда показатели и эталоны используются для оценки постепенного осуществления прав, то неизбежно возникает вопрос: как определить, какие темпы достижения прогресса можно считать реалистичными и разумными с учетом имеющихся ресурсов. Иными словами, является ли показатель сокращения материнской смертности на 10 процентов в течение пяти лет как достаточно смелой, так и реалистичной целью?

54. Чтобы получить ответ на этот вопрос договорные органы по правам человека, как правило, пользовались оценкой самих государств-участников. Хотя процесс установления целей и показателей должен отвечать определенным процедурным требованиям, в частности требованию о том, чтобы они определялись на основе всеобщего участия населения, каждое государство-участник обязано определить с учетом своих конкретных обстоятельств, какие показатели постепенного осуществления прав будут реалистичными. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам сообщил, что мог бы оказать государствам помощь в этом вопросе посредством налаживания с государствами-участниками процесса «очерчивания», т.е. процесса совместного продумывания государством-участником и Комитетом показателей и эталонов, на основе которых будет оцениваться прогресс за отчетный период⁴⁹. Национальные правозащитные учреждения могли бы играть аналогичную роль и содействовать государствам в установлении соответствующих показателей и эталонов.

Проблемы и недостатки показателей и эталонов

55. На пути использования показателей в области прав человека в качестве эффективного средства отслеживания постепенного осуществления прав возникает целый ряд проблем. Прежде всего сбор дезагрегированных статистических данных во всех областях, охватываемых Пактом, требует наличия определенного уровня организационного потенциала и ресурсов, которыми многие государства просто не располагают. В таких случаях наблюдательные договорные органы призывают государства использовать международную помощь, например путем сообщения этим органам характера и объемов помощи, необхо-

димой для того, чтобы они могли выполнять свои обязательства в связи с наблюдением⁵⁰.

56. Еще одна проблема в использовании показателей в области прав человека заключается в попытке представить отдельные права человека во всей их сложности в удобном своде статистических показателей. В этой связи не следует забывать о явных недостатках статистических показателей. Такие данные, сколь бы подробными и дезагрегированными они ни были, всегда отражают лишь часть картины осуществления прав. Отсюда необходимость в различных формах механизмов отслеживания, включая международное договорное отслеживание со стороны экспертных органов, которые в своих оценках полагаются на более широкий диапазон данных. Тем не менее статистические показатели совместно с конкретными целями и эталонами могут использоваться в качестве признаков, указывающих на конкретные задачи и проблемные области прав человека, и служить орудием для осуществления более полной оценки состояния прав человека.

В. Отслеживание национальных бюджетных процессов

57. Национальные бюджеты представляют собой ключевые стратегические документы, отражающие стратегические приоритеты правительств, а также уровень государственных ресурсов. В этой связи анализ бюджетных процессов определенно имеет значение для усилий по наблюдению за постепенным осуществлением прав, включая то, используются ли имеющиеся ресурсы наиболее эффективным образом. Как отметил независимый эксперт Совета по правам человека по вопросу о последствиях политики структурной перестройки и внешней задолженности, для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав:

«Способность страны добиться постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав в немалой степени зависит от ее способности разработать надлежащий бюджет на основе рациональной политики и участия всех заинтересованных сторон, а также обеспечить его эффективное и действенное исполнение»⁵¹.

58. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка использовали бюджетную информацию макроуровня в качестве широкого показателя стратегических приоритетов и основы для общих рекомендаций по увеличению финансирования конкретных областей и программ. Например, в руководящих указаниях для составления периодических докладов, принятых этими комитетами, государствам предлагается представлять информацию о ресурсах, выделяемых для конкретных секторов, в виде доли валового национального продукта (ВНП). Кроме того, Комитет по правам ребенка отметил:

«Ни одно государство не может сказать, соблюдает ли оно экономические, социальные и культурные права детей в максимальных пределах имеющихся... ресурсов... если оно не может указать долю ассигнований из национального бюджета и бюджетов других уровней, выделяемых в социальный сектор, и в том числе прямо и опосредованно на нужды детей»⁵².

59. В соответствии с принципом свободы действий государств договорные органы не пытались установить конкретные бюджетные цели, если не считать

периодические ссылки на различные согласованные на международном уровне бюджетные цели⁵³. Для содействия продолжению обсуждения того, каким образом анализ бюджетной информации может использоваться для договорного отслеживания, Комитет по правам ребенка посвятит свой ежегодный день общего обсуждения 21 сентября 2007 года этой теме, сосредоточив внимание на инвестициях «в максимальных пределах имеющихся ресурсов» для осуществления экономических, социальных и культурных прав детей⁵⁴.

60. Отслеживание национальных бюджетов тесно связано с отслеживанием национальной политики и стратегий и представляет собой тот резерв, который может быть использован договорными органами по наблюдению. Стандарты в области прав человека предполагают обязательство разрабатывать стратегии и отслеживать прогресс с помощью показателей и эталонов, и аналогичные требования могут применяться к национальным бюджетным процессам. Как минимум информация о разработке и исполнении национальных бюджетов должна быть доступна общественности в целях содействия подотчетности, а это требование во многих странах не выполняется⁵⁵.

61. Организации гражданского общества выполняют ведущую роль, демонстрируя, каким образом анализ национальных и местных бюджетов может быть использован для налаживания обсуждения стратегических приоритетов правительств и получения от них отчета в отношении соблюдения ими прав человека⁵⁶. Как правило, такой анализ охватывает конкретные показатели в области прав человека (например, низкий уровень посещаемости школ девочками) с учетом взятых на себя правительствами юридических и политических обязательств, и эта информация сравнивается с ассигнованиями в национальном бюджете, предназначенными для соответствующего сектора. Аналогичным образом, бюджетные данные используются для выявления того, каким образом бюджетные ассигнования (и расходы на душу населения) благоприятствуют одним группам или регионам в ущерб другим и каким образом такие диспропорции отражаются на результатах осуществления прав человека. Бюджетные данные используются также для анализа динамики бюджетных ассигнований в конкретных секторах (например, здравоохранение, образование или жилье) как доли ВВП, свидетельствующей об уменьшении бюджетных ассигнований, что является показателем недоработки в плане принятия мер для постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав⁵⁷.

Проблемы и недостатки отслеживания национальных бюджетных процессов

62. Анализ национальных или региональных бюджетов однозначно имеет значение для оценки усилий в вопросе осуществления экономических, социальных и культурных прав, однако при его проведении возникает ряд проблем.

63. Например, национальный бюджет вовсе не обязательно дает полную картину имеющихся у государства финансовых ресурсов. В этом отношении следует отметить, что при любой реальной оценке имеющихся у государства финансовых ресурсов необходимо учитывать данные помимо цифр бюджета и включать потенциально незадействованные источники государственных поступлений. В отдельных случаях налоговые реформы для обеспечения более справедливого распределения ресурсов могут стать эффективной стратегией для наполнения реальным содержанием требования об использовании имеющихся ресурсов в максимальных пределах.

64. Кроме того, простой анализ бюджетных ассигнований недостаточен с точки зрения целого ряда весьма важных аспектов. Как отмечается в недавней публикации Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), объем бюджетных ассигнований в различные сектора напрямую не связан с улучшением доступа к услугам и осуществлению прав, поскольку свое влияние оказывают многие другие факторы⁵⁸. Зачастую ключевой вопрос заключается не в том, сколько потрачено средств, а в том, как они потрачены. Для учета этого аспекта необходимы механизмы подотчетности, позволяющие оценить эффективность расходования средств.

65. Несмотря на такие проблемы и недостатки, цифры бюджета могут быть полезным орудием в отслеживании усилий государств в области осуществления экономических, социальных и культурных прав. Не вдаваясь в подробности определения фактического уровня имеющихся ресурсов, наблюдательные органы относительно четко могут указать на конкретные проблемы, например недостаточное финансирование программ, когда наблюдается прямое несоответствие между стратегическими целями и бюджетными ассигнованиями, явные диспропорции в использовании государственных средств в интересах определенных групп и регионов или значительное сокращение финансирования некоторых секторов, ведущее к снижению уровня защиты экономических, социальных и культурных прав.

С. Рассмотрение нарушений в связи с постепенным осуществлением

66. Судебное рассмотрение индивидуальных жалоб, касающихся нарушений обязательств государств, также можно использовать для отслеживания постепенного осуществления прав. Такое судебное рассмотрение потенциально может стать важным дополнением других форм отслеживания и в этой связи важную роль могут играть международные договорные наблюдательные органы и механизмы судебного рассмотрения на национальном и международном уровнях.

Потенциальная роль процедур индивидуальных жалоб

67. Рассмотрение индивидуальных случаев позволяет провести гораздо более подробный анализ, чем периодический обзор докладов государств. Такое рассмотрение индивидуальных случаев в принципе могло бы также охватывать нарушения, связанные с постепенным осуществлением. Однако отдельные лица не могут подавать жалобы на основании Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Конвенции о правах ребенка, поскольку только эти два из девяти основных договоров по правам человека не предусматривают механизм индивидуальных жалоб.

68. Хотя жалобы, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, подаются в существующие национальные и международные органы, отсутствие механизма, более полно охватывающего экономические, социальные и культурные права, по-прежнему является пробелом в международной системе защиты прав человека. В то же время любопытно отметить, что в недавно принятой Конвенции о правах инвалидов предусматривается (в факультативном протоколе) процедура индивидуальных жалоб. После того, как эта Кон-

венция и факультативный протокол к ней вступят в силу, эта процедура станет первой такой процедурой, позволяющей рассматривать нарушения в связи с постепенным осуществлением экономических, социальных и культурных прав, хотя только для инвалидов⁵⁹. Кроме того, рабочая группа открытого состава Совета по правам человека предприняла еще один значительный шаг в деле содействия осуществлению экономических, социальных и культурных прав, начав переговоры по процедуре индивидуальных сообщений в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

Свобода действий при судебном рассмотрении

69. Для оценки соблюдения обязательств «принимать меры» «всеми надлежащими способами» для постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав судебный орган должен не только давать оценку результатам, т.е. степени достижения прогресса в уровне осуществления конкретного права, но также самому процессу, включая то, в какой степени принимаемые государством меры являются «надлежащими» с учетом цели продвижения в осуществлении прав.

70. Иногда говорят, что это сугубо стратегический вопрос, который не входит в сферу правового или квазисудебного надзора. Иными словами, национальные суды и международные договорные органы по наблюдению некомпетентны давать оценку разумности национальной политики, поскольку это вторгалось бы в прерогативы и демократический мандат национальных законодательных органов.

71. В этой связи Комитет по экономическим, социальным и культурным правам недавно (10 мая 2007 года) принял заявление, в котором уточняется, как он мог бы рассматривать сообщения об обязательствах, подлежащих постепенному осуществлению. Он отмечает, что непринятие «разумных» мер или непринятие мер вообще, когда такое непринятие не может быть убедительно подкреплено тезисом об отсутствии ресурсов, будет представлять собой нарушение обязательств по Пакту. В таких случаях Комитет будет уважать «свободу действий государств по предпринятию шагов и принятию мер, в наибольшей степени соответствующих их конкретным обстоятельствам», и «определению оптимального использования ресурсов и принятию национальной политики и установлению приоритетов в отношении одних потребностей в ресурсах перед другими»⁶⁰.

72. Этот подход согласуется с доктриной свободы действий, нашедшей свое отражение в практике Европейского суда по правам человека и других судебных органов⁶¹. Однако следует подчеркнуть, что свобода действий, которой пользуются государства-участники, ни в каких ситуациях не является абсолютной. Право прав человека по самой своей сути устанавливает пределы правомерных действий государств. Иными словами, степень свободы государства при установлении стратегических и бюджетных приоритетов ограничивается стандартами в области прав человека, которые государство обязалось соблюдать.

73. Вследствие этого роль (квази)судебного надзора как на международном, так и национальном уровне заключается не в том, чтобы предписывать директивные меры, которые государство должно принимать для соблюдения, защиты и осуществления прав человека. Роль независимых судебных и квазисудебных

органов, скорее, заключается в оценке разумности принимаемых мер с учетом объекта и цели договора. В этой связи Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем заявлении указывает, что он будет давать оценку тому, приняло ли государство-участник «разумные меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов для постепенного достижения осуществления положений Пакта».

74. Практика Конституционного суда Южной Африки показывает, каким образом такая оценка может осуществляться в жизни. Конституция Южной Африки 1996 года закрепляет целый ряд социально-экономических прав, причем осуществление некоторых из них обуславливается положением о наличии ресурсов, сходным с положением, содержащимся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка и Конвенции о правах инвалидов. Так, в пункте 2 раздела 26 (Жилье) говорится следующее: «Государство обязано принимать разумные законодательные и иные меры в пределах имеющихся ресурсов для достижения постепенного осуществления каждого из этих прав». В одном из постановлений, касающемся права на адекватное жилье, суд отметил:

«Точные очертания и содержание мер, которые подлежат осуществлению, должны определяться главным образом законодательными и исполнительными органами. Вместе с тем они обязаны обеспечивать, чтобы принимаемые ими меры были разумными... При оценке разумности суд не будет заниматься изучением того, можно ли было принять иные более желательные или благоприятные меры или можно ли было лучше потратить государственные средства. Вопрос будет заключаться в том, были ли принятые меры разумными. Необходимо признать, что для выполнения своих обязательств государство может принимать широкий диапазон возможных мер. Многие из них будут соответствовать требованию разумности»⁶².

75. В своем заявлении от 10 мая 2007 года Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что оценка «разумности» мер, принимаемых государством-участником, будет включать соображения того, были ли учтены в процессе принятия решения в полном объеме нормы и стандарты, признанные в Пакте, и были ли принятые меры направлены на осуществление экономических, социальных и культурных прав. Если будет установлено, что разумные меры приняты не были, Комитет будет рекомендовать шаги по исправлению положения, однако решение о том, как это следует делать, будет оставлено на усмотрение соответствующего государства-участника⁶³.

V. Заключительные замечания

76. В настоящем докладе поясняется, каким образом концепция постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав наполняется в международном праве прав человека конкретным содержанием через посредство, в частности, работы Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по правам ребенка и специальных процедур Совета по правам человека. Эта концепция относится к непосредственному обязательству государств — участников Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Конвенции о правах ребенка, а также Конвенции о правах инвалидов (после ее вступления в силу) принимать целенаправленные

меры для максимально оперативного и эффективного продвижения к полному осуществлению экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, эта концепция предполагает презумпцию недопустимости принятия умышленно регрессивных мер, а также обязанность немедленно обеспечивать в первоочередном порядке минимальные базовые уровни экономических, социальных и культурных прав (минимальные основные обязательства).

77. Кроме того, договоры по правам человека устанавливают ряд обязательств в отношении экономических, социальных и культурных прав, которые требуют немедленного осуществления независимо от уровня имеющихся ресурсов, в частности обязательство гарантировать недискриминацию при осуществлении этих прав.

78. Международные стандарты в области прав человека не устанавливают конкретных мер по осуществлению экономических, социальных и культурных прав. Тем не менее стандарты в области прав человека предлагают государствам-участникам ориентиры в процессе принятия ими решений. Прежде всего обязательство «принимать меры» в целях постепенного осуществления прав предполагает проведение эффективных и постоянных оценок состояния осуществления прав. Такие оценки прав человека являются принципиально важным предварительным условием разработки целенаправленных стратегий осуществления экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, для обеспечения подотчетности при их осуществлении стратегии в области прав человека должны включать соответствующие показатели и эталоны. В этой связи согласованные на международном уровне цели в области развития, например цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, служат важными эталонами для постепенного осуществления отдельных экономических и социальных прав, в том числе с использованием международной помощи и сотрудничества.

79. Как было подчеркнуто в настоящем докладе, для обеспечения подотчетности самооценка со стороны правительств должна дополняться независимым отслеживанием. В этом отношении важные функции выполняют международные договорные органы по правам человека, осуществляющие рассмотрение периодических докладов и индивидуальных сообщений. Хотя индивидуальные сообщения в отношении всего диапазона экономических, социальных и культурных прав в настоящее время предусмотрены только в Конвенции о правах инвалидов, продолжающиеся переговоры по Факультативному протоколу к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах весьма обнадеживают в плане потенциального укрепления механизма отслеживания и осуществления этих прав.

80. Кроме того, выше обсуждалась надлежащая роль договорных наблюдательных органов в оценке вопросов, касающихся государственных стратегий. Договорные органы дают государствам широкую свободу действий в определении того, какие меры являются наиболее подходящими с учетом их конкретных условий. Однако свобода действий государств ни в коем случае не носит абсолютный характер и поэтому совершенно правильно, что договорные наблюдательные органы отслеживают политику государств по осуществлению обязательств, которые они приняли на себя по международным договорам в области прав человека, включая те из них, на которые распространяется концепция постепенного осуществления.

Примечания

- ¹ At the United Nations Millennium Summit 191 States committed themselves to eight development goals to be attained by 2015 (see General Assembly resolution 55/2, para. 19).
- ² Of the nine core international human rights treaties, seven are currently in force: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); Convention on the Rights of the Child (1989); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990). The two latest core human rights treaties, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, were adopted in December 2006 and have still to enter into force.
- ³ The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted by the General Assembly on 13 December 2006 in resolution 61/106, will enter into force after the twentieth ratification or accession. As of 1 June 2007 it had 97 signatures and one ratification.
- ⁴ It should be noted that neither the Convention on Rights of the Child nor the Convention on the Rights of Persons with Disabilities defines which of the rights recognized in the respective treaties would be considered economic, social and cultural rights. As the Committee on the Rights of the Child has observed, many of the rights enumerated in the Convention on the Rights of the Child contain elements of both civil and political rights and economic, social and cultural rights, reflecting the fact that enjoyment of the two sets of rights is inextricably intertwined.
- ⁵ See 1989 report of the Working Group on a draft convention on the rights of the child to the Commission on Human Rights (E/CN.4/1989/48, paras. 170–177). For a discussion of the drafting history of article 2(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, see P. Alston and G. Quinn, “The nature and scope of States Parties’ obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” in *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), pp. 156–183. See also a proposal of the delegation of India at the fourth session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, available at <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4india.htm>.
- ⁶ CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties obligations, para. 9.
- ⁷ Committee on the Rights of the Child (CRC) general comment No. 5 (2003) on the general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, para. 8.
- ⁸ See footnote 6.
- ⁹ The respect, protect, fulfil typology has gained wide acceptance as a useful method of analysing human rights obligations, as reflected in various publications of United Nations agencies and programmes, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations, UN-Habitat, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the United Nations Children’s Fund and the World Health Organization.
- ¹⁰ The immediate obligation of non-discrimination is affirmed by all the core international human rights instruments. The wording of the treaties clearly shows that this obligation does not allow for progressive realization (i.e. realization over time to the maximum of available resources). Thus article 2, paragraphs 2 and 3, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights refers to obligations to “guarantee” and to “ensure”. Similarly, article 5 (e) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination imposes an obligation immediately to prohibit and eliminate racial discrimination in all its forms in the enjoyment of economic, social and cultural rights.

- ¹¹ Other provisions which CESCR considers to require immediate application include those concerning equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind (art. 7 (a) (i)); the obligation to ensure that primary education shall be compulsory and available free to all (art. 13 (2) (a)); the obligation to respect the liberty of parents to choose for their children schools other than those established by the public authorities, which conform to minimum educational standards (art. 13 (3)); the obligation to protect the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions which conform to minimum standards (art. 13 (4)); and the obligation to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity (art. 15 (3)). See general comment No. 3, para. 5. Equally, as CESCR and the Special Rapporteur on the right to adequate housing have pointed out, the right to adequate housing (art. 11(1)) gives rise to an immediate obligation to ensure legal security of tenure to all households and protect individuals against forced evictions. See e.g. general comment No. 7 (1997) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): forced evictions. The Committee defines the term “forced eviction” “as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection” (ibid. para. 3); see also report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing (E/CN.4/2006/41, para. 25).
- ¹² See e.g. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) general comments No. 3, paras. 2 and 9, and No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health, para. 31.
- ¹³ CESCR general comment No. 13 (1999) on the right to education, para. 45. See also general comments No. 3, para. 9, and No. 14, para. 32.
- ¹⁴ See e.g. CESCR general comment No. 3, para. 9.
- ¹⁵ CESCR general comment No. 3, para. 10. See also e.g. report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (E/CN.4/2003/58), para. 53, and report of the Special Rapporteur on the right to food (E/CN.4/2002/58), para. 39. The notion of minimum core obligations is also reflected in the Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (formulated by a group of international law experts in 1986) as an obligation towards ensuring “respect for minimum subsistence rights” (see E/C.12/2000/13, para. 25).
- ¹⁶ See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 10, and No. 13, para. 45.
- ¹⁷ See CESCR general comments Nos. 14 to 18.
- ¹⁸ CESCR general comment No. 14, para. 43.
- ¹⁹ Commission on Human Rights resolution 1994/20, para. 11.
- ²⁰ A/5655 (1963), para. 2318. See also Alston and Quinn, *op. cit.*, p. 172.
- ²¹ See e.g. CESCR general comments No. 12 (1999) on the right to adequate food, para. 21 and No. 14, para. 53.
- ²² CESCR general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, para. 3.
- ²³ According to the Committee, “a State party seeking to justify its failure to provide any domestic legal remedies for violations of economic, social and cultural rights would need to show either that such remedies are not ‘appropriate means’ within the terms of article 2, paragraph 1, ... or that, in view of the other means used, they are unnecessary” (general comment No. 9, para. 3). The issue of legal remedies for violations of economic, social and cultural rights is further discussed in the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the 2006 substantive session of the Economic and Social Council (E/2006/86).
- ²⁴ CESCR general comment No. 3, paras. 4 and 7.
- ²⁵ See also the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 12, para. 2, art. 13, para. 2, and art. 14.

- ²⁶ For example, the WHO Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health (2002) gives guidance as to measures to enable consumers to make healthy choices, including through incorporating health literacy into adult education programmes, encouraging marketing and ensuring standardized labelling with comprehensible information on the content of food items (para. 43) (available at http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf). Likewise, the International Plan of Action on Ageing, adopted by the Second World Assembly on Ageing (2002), provides guidance as to measures to meet the objective of ensuring employment opportunities for all older persons who want to work, including through the “implementation of policies such as: increasing older women’s participation; sustainable work–related health–care services with emphasis on prevention, promotion of occupational health and safety so as to maintain work ability; access to technology, life–long learning, continuing education, on–the–job training, vocational rehabilitation and flexible retirement arrangements; and efforts to reintegrate the unemployed and persons with disabilities into the labour market” (A/CONF.197/9, para. 28).
- ²⁷ See e.g. CESCR general comment No. 12, para. 15.
- ²⁸ See e.g. CESCR general comments No. 1 (1989) on reporting by States parties, para. 4, and No. 14, para. 43 (f). The obligation is explicitly stated in article 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which requires those States which have not yet been able to secure free and compulsory primary education to all children “to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all”.
- ²⁹ As CESCR has pointed out, the principal value of an assessment of the current state of realization of economic, social and cultural rights “is to provide the basis for the elaboration of clearly stated and carefully targeted policies, including the establishment of priorities which reflect the provisions of the Covenant” (general comment No. 1, para. 4).
- ³⁰ By way of example, the progressive realization of economic, social and cultural rights has been incorporated into the national strategy to address poverty in Bangladesh, with specific targets and benchmarks related to, inter alia, ensuring universal primary education, reducing infant and under–five mortality rates, eliminating gender disparities in primary and secondary education, reducing the proportion of malnourished children and reducing maternal mortality rates. The strategy also seeks to determine the cost of specific programmes required to reach those objectives. (“Bangladesh — unlocking the potential. National strategy for accelerated poverty reduction”, Government of the People’s Republic of Bangladesh, 16 October 2005, available at [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Bangladesh_PRSP\(Oct–16–2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Bangladesh_PRSP(Oct–16–2005).pdf)).
- ³¹ CESCR, CRC, special rapporteurs of the Human Rights Council, UNICEF and FAO have recommended the adoption of framework laws, setting out objectives and targets as well as the time frame for their achievement, to promote the rights of the child, as well as the rights to food and to health. See e.g. CESCR general comments No. 12, para. 29, and No. 14, para. 56.
- ³² CRC general comment No. 5, para. 33.
- ³³ The human rights principles which should guide policy measures for the progressive realization of economic, social and cultural rights are also outlined in *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (2006) published by OHCHR and available at http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc. See also “Statement on a common understanding of a human rights–based approach to development cooperation” adopted at the Stamford Interagency Workshop on a Human Rights–Based Approach in the Context of United Nations Reform (May 2003) and endorsed by the United Nations Development Group, available at http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf.
- ³⁴ See e.g. CESCR general comments No. 14, para. 43 (f); No. 15 (2002) on the right to water, para. 37 (e); and No. 18 (2005) on the right to work, para. 31 (c); and CRC general comment No. 5, para. 29.

- ³⁵ For example, in cases where resource allocations “disproportionately favour expensive curative health services which are accessible only to a small, privileged fraction of the population, rather than primary and preventive health care benefiting a far larger part of the population” (CESCR general comment No. 14, para. 19).
- ³⁶ The importance of temporary special measures (also referred to as “affirmative measures”) has been stressed by all the treaty bodies and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, in article 4, paragraph 1, contains a specific reference to such measures. See e.g. CESCR general comment No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, Human Rights Committee general comment No. 18 (1989) on non-discrimination and CRC general comment No. 5.
- ³⁷ See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 12; No. 14, para. 18; No. 15, para. 13; No. 17 (2005) on the right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author, para. 20. It should be noted that, in this context, cost-effective use of resources does not necessarily mean adopting low-cost measures. Rather, it requires States to make the most effective use of available resources to ensure equal access to human rights for all.
- ³⁸ Joint statement by CESCR and the Special Rapporteurs on economic, social and cultural rights of the Commission on Human Rights, “The Millennium Development Goals and economic, social and cultural rights” (E/C.12/2002/13, annex VII).
- ³⁹ CESCR and CRC both highlight the monitoring role which national human rights institutions can potentially play (see e.g. CESCR general comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights and CRC general comment No. 5, para. 46). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO likewise recommends the establishment of independent human rights institutions to monitor policies and programmes (para. 24).
- ⁴⁰ See e.g. CESCR general comments Nos. 14 to 18, which include specific sections on indicators and benchmarks.
- ⁴¹ There is generally considerable overlap between traditional indicators of socio-economic development and indicators used to assess compliance with obligations relating to economic, social and cultural rights. As a recent OHCHR publication points out: “Essentially, what distinguishes a human rights indicator from a standard disaggregated indicator of socio-economic progress is less its substance than (a) its explicit derivation from a human rights norm and (b) the purpose to which it is put, namely human rights monitoring with a view to holding duty-bearers to account” (OHCHR, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, para. 13, available at (http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc)).
- ⁴² UNDP *Human Development Report 2000*, “Human rights and human development”.
- ⁴³ See for example WHO, “Consultation on indicators for the right to health”, Geneva, 1 and 2 April 2004 meeting report available at <http://www.who.int/hhr/activities/Report%20indicatorstmg04%20FINAL.pdf>; UN-Habitat and OHCHR, “UNHRP working paper No. 1: Monitoring housing rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing” available at <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1749>; FAO, “The right to food in practice — implementation at the national level”, Right to Food Unit, Rome 2006, available at http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf. The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO equally encourage States to adopt “a national human rights based strategy for the progressive realization of the right to food” which “could include objectives, targets, benchmarks and time frames” (Guideline 3, Strategies).

- ⁴⁴ See, in particular, Paul Hunt, Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, reports to the General Assembly, 2003 (A/58/427) and 2004 (A/59/422).
- ⁴⁵ Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, report to the Human Rights Council, 2007 (A/HRC/4/18). The former Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski, also provided a framework for indicators on the right to education in her 2002 annual report (E/CN.4/2002/60).
- ⁴⁶ Report of the chairpersons of the human rights treaty bodies on their seventeenth meeting, held at Geneva on 23 and 24 June 2005 (A/60/278).
- ⁴⁷ The OHCHR panel of experts includes members of the treaty bodies, special rapporteurs of the Human Rights Council, United Nations agencies, academics and non-governmental organizations.
- ⁴⁸ The conceptual and methodological framework is set out in a background paper prepared by OHCHR for the eighteenth meeting of chairpersons, “Report on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments” (HRI/MC/2006/7). The background paper builds on the work of the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as work that OHCHR has undertaken with FAO and UN-Habitat, in particular.
- ⁴⁹ See CESCR general comments No. 14, para. 58 and No. 15, para. 54.
- ⁵⁰ See e.g. CESCR general comment, No. 1, para. 3.
- ⁵¹ Report by Bernard Mudho, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (E/CN.4/2004/47, para. 22).
- ⁵² CRC general comment No. 5, para. 51.
- ⁵³ For example the target of 0.7 per cent of rich countries’ GNP as official development assistance, pledged by States at the 2002 World Summit on Sustainable Development, or the 20/20 initiative agreed at the World Summit for Social Development in 1995 whereby developing countries agreed to increase spending in the social sector to 20 per cent of total public expenditure, while donor countries agreed to increase aid to basic social services to 20 per cent of official development assistance.
- ⁵⁴ Further information on the day of general discussion, “Resources for the rights of the child — responsibility of States” is available at <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm>.
- ⁵⁵ According to the Open Budget Index, a global index rating assessing how accessible information on State budgets is to their citizens, 23 out of 59 countries surveyed in 2006 provided “minimal” or “scant or no” information to citizens on their country’s budget (<http://www.openbudgetindex.org>).
- ⁵⁶ For example, the web page of the International Budget Project (<http://www.internationalbudget.org>) provides links to more than 40 budget groups around the world and contains various tools developed by these organizations for budget monitoring.
- ⁵⁷ The publication *Dignity Counts: A Guide To Using Budget Analysis to Advance Human Rights* presents one example of how a civil society group has examined developments in health expenditures in the Mexican national budget to monitor compliance with the State’s obligation concerning the progressive realization of the right to the highest attainable standard of health (available at http://www.iie.org/IHRIP/Dignity_Counts.pdf).
- ⁵⁸ UNIFEM, *Budgeting for Women’s Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, by Diane Elson, May 2006 (http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=44).

⁵⁹ While complaint procedures under the other core human rights treaties also cover aspects of economic, social and cultural rights (e.g. that under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women with regard to the economic, social and cultural rights of women), they do not cover obligations relating to the progressive realization of those rights.

⁶⁰ Available at http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf, paras. 11 and 12.

⁶¹ See e.g. Yuval Shany, "Towards a general margin of appreciation doctrine in international law?", *The European Journal of International Law*, vol. 16, No. 5 (2006).

⁶² *The Government of South Africa v. Irene Grootboom and Others*, Case CCT 11/00, judgment of 4 October 2000, para. 41.

⁶³ Available at http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf, para. 13.