
.....Глава 14

РОЛЬ СУДОВ В ЗАЩИТЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ.....

Цели обучения

- *Ознакомить участников с основными международными правовыми документами по защите экономических, социальных и культурных прав.*
- *Объяснить участникам внутреннюю взаимосвязь между экономическими, социальными и культурными правами, с одной стороны, и гражданскими и политическими правами – с другой.*
- *Ознакомить участников с природой правовых обязательств государств-участников по осуществлению экономических, социальных и культурных прав.*
- *Информировать участников о содержании некоторых экономических, социальных и культурных прав.*
- *Обсудить с участниками вопрос о судебной защите экономических, социальных и культурных прав.*
- *Ознакомить участников с важной ролью национальных судов в защите экономических, социальных и культурных прав.*
- *Повысить уровень информированности участников о их возможностях как судей и адвокатов содействовать осуществлению экономических, социальных и культурных прав на национальном уровне.*

Вопросы

- *Как защищаются и обеспечиваются экономические, социальные и культурные права в стране, в которой вы работаете?*
- *Какую роль играют суды в осуществлении этих прав?*
- *Какие механизмы, помимо судов, существуют в вашей стране по содействию и/или обеспечению осуществления экономических, социальных и культурных прав?*

Вопросы (продолжение)

- *Какие аспекты экономических, социальных и культурных прав имеют особое значение в стране, где вы работаете?*
- *Имеются ли в стране какие-либо уязвимые группы населения, которые особенно нуждаются в юридической защите в области экономических, социальных и культурных прав?*
- *Если таковые имеются, кто они и в каком отношении нуждаются в особой защите?*
- *Каким образом предоставляется эта защита, и предоставляется ли она вообще? Эффективна ли она?*
- *Какое средство на национальном уровне предложили бы вы для эффективной защиты экономических, социальных и культурных прав личности?*

Соответствующие правовые документы

Универсальные документы

- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 год
- Всеобщая декларация прав человека, 1948 год

Региональные документы

- Африканская хартия прав человека и народов, 1981 год
- Американская конвенция о правах человека, 1969 год
- Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав, 1988 год
- Европейская социальная хартия, 1961 год, и Европейская социальная хартия (пересмотренная), 1996 год

1. Введение

Основная цель настоящей главы – охарактеризовать важную роль международных контролирующих органов и национальных судов в содействии защите экономических, социальных и культурных прав на национальном уровне.

Глава, однако, начнется с объяснения в общих чертах причин, по которым первоначально единый пакт по правам человека был в конечном счете разделен на два пакта, один посвящен обеспечению гражданских и политических прав, другой – защите экономических, социальных и культурных прав. Затем будет кратко рассмотрен вопрос о внутренней взаимосвязи между этими категориями прав, которые зависят друг от друга в плане их взаимного и эффективного осуществления. Далее в настоящей главе предпринимается обзор экономических, социальных и культурных прав, которые гарантируются универсальными и региональными договорами по правам человека, и анализируются правовые обязательства государств по защите этих прав. После чего будет рассмотрена юридическая природа экономических, социальных и культурных прав, в том числе возможности их судебной защиты, и проведен анализ толкования международными контрольными органами права на достаточное жилье и права на здоровье. В связи с этим будут сделаны ссылки на примеры дел, рассмотренных на основе внутреннего прецедентного права, которые показывают, что в суды все чаще обращаются для разбирательства в судебном порядке споров по вопросам, относящимся к области экономических, социальных и культурных прав. Глава завершится описанием важной роли профессиональных юристов в обеспечении эффективной защиты этих прав.

Следует отметить, что, несмотря на основополагающее значение многих конвенций и рекомендаций, принятых в рамках Международной организации труда и обеспечивающих широкомасштабную защиту прав трудящихся, в данной главе они рассмотрены не будут. Однако список некоторых основных конвенций МОТ приводится в **Информационном материале № 1**.

2. Исторический экскурс: почему существуют два Международных пакта о правах человека?

2.1 Хронологический обзор

Тяжелые уроки Второй мировой войны нашли отражение в Уставе Организации Объединенных Наций, в котором подчеркивается, что международный мир и стабильность зависят от содействия

- ❖ “повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития” (пункт а) статьи 55);
- ❖ “разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международного сотрудничества в области культуры и образования” (пункт b) статьи 55); и
- ❖ “всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии” (пункт с) статьи 55).

Осознание необходимости обеспечить защиту всех основных аспектов жизнедеятельности человека логично привело к тому, что эта потребность также нашла отражение во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, в которую вошли не только более традиционные гражданские и политические права, но и ряд экономических, социальных и культурных прав, таких как право на труд, право на социальное обеспечение, право на достаточный уровень жизни и право на образование (статьи 22–27).

Цель, стоявшая перед разработчиками при подготовке международного пакта о правах человека, заключалась в том, чтобы содержащиеся во Всеобщей декларации права, сформулированные, скорее, в общих выражениях, были изложены в более детализированных и юридически обязывающих положениях. Комиссия по правам человека срочно занялась разработкой формулировок гражданских и политических прав, которые должны были быть включены в пакт, и на своей пятой сессии в 1949 году приняла 12 голосами при 3 воздержавшихся, при этом никто не голосовал против, резолюцию, в которой изложила мнение, что в пакт необходимо включить также положения о пользовании экономическими и социальными правами¹. Однако после прений, проходивших на ее шестой сессии в 1950 году, Комиссия изменила точку зрения и постановила 13 голосами против 2 **не** включать экономические, социальные и культурные права в первый пакт, который должен быть ограничен гражданскими и политическими правами. Этому пакту предстояло стать “первым в серии пактов и мер, которые должны быть приняты с тем, чтобы охватить все положения Всеобщей декларации”².

¹ UN doc. E/1371 (E/CN.4/350), Report of the fifth session of the Commission on Human Rights, 1949, p. 15. Резолюция была принята 12 голосами при 3 воздержавшихся, при этом никто не голосовал против.

² О проходивших на шестой сессии Комиссии по правам человека дискуссиях по вопросу о включении в пакт экономических и социальных прав см. UN docs. E/CN.4/SR.181 и 184–187; результаты голосования см. UN doc. E/CN.4/SR.186, p. 21.

К этому времени Комиссии, которая испытывала значительное давление из-за необходимости продемонстрировать народам мира, что она в состоянии добиться заметных результатов, стало ясно, что было бы чрезвычайно трудно за короткий срок разработать юридически обязывающий документ, который охватывал бы также сложный комплекс экономических, социальных и культурных прав.

В ходе пятой сессии Генеральной Ассамблеи в 1950 году вопрос о том, следует ли разрабатывать один или два пакта, был обсужден в Третьем комитете. Большинство участвующих в дискуссии выступили за включение двух указанных категорий прав в один пакт³. По рекомендации Третьего комитета Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 421(V), в которой заявила: “Пакт должен быть сформулирован в духе и на основе принципов Всеобщей декларации прав человека, рассматривающей человека как личность, которой бесспорно принадлежат гражданские и политические свободы, а также экономические, социальные и культурные права”. В резолюции далее говорится, что “обладание гражданскими и политическими свободами и экономическими, социальными и культурными правами является взаимосвязанным и взаимозависимым” и “когда человек лишен экономических, социальных и культурных прав, он не представляет собой человеческую личность, которую Всеобщая декларация рассматривает как идеал свободного человека”. В силу всех этих причин Генеральная Ассамблея приняла решение включить экономические, социальные и культурные права в пакт о правах человека наряду с четко сформулированным признанием равенства мужчин и женщин в отношении соответствующих прав. Поэтому Ассамблея обратилась к Экономическому и Социальному Совету с просьбой “предложить Комиссии по правам человека в соответствии с духом Всеобщей декларации включить в проект пакта четкое определение экономических, социальных и культурных прав таким образом, чтобы соотнести их с гражданскими и политическими свободами, провозглашенными в проекте пакта”. Резолюция 421(V) в целом была принята 38 голосами против 7 при 12 воздержавшихся, а ее раздел (E), в котором содержится постановление относительно экономических, социальных и культурных прав, был принят 35 голосами против 9 при 7 воздержавшихся⁴. Иными словами, в то время значительное большинство выступало за разработку только одного правового документа, охватывающего гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права.

В ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи Экономический и Социальный Совет в резолюции 349 (XII) принял решение обратиться к Комиссии по правам человека с просьбой подготовить “пересмотренный проект Пакта в соответствии с установками, указанными Генеральной Ассамблеей”.

На своей седьмой сессии в 1951 году Комиссия, несмотря на резолюцию Генеральной Ассамблеи, начала работу с обширных прений по вопросу, включать или не включать экономические, социальные и

³ См., например, *GAOR, fifth session, 1950, Third Committee, docs. A/C.3/SR.297-299* и 313.

⁴ *GAOR, fifth session, 1950, Plenary Meetings, doc. A/PV.317, p. 564, paras. 162 and 170.*

культурные права в пакт, который уже содержал восемнадцать статей о гражданских и политических правах⁵. В конечном счете она приступила к разработке единого пакта, добавив к уже содержащимся в нем гражданским и политическим правам ряд экономических, социальных и культурных прав⁶. Однако проходившие в Комиссии прения свидетельствуют о том, что ответ на вопрос, почему разрабатываются два пакта, а не просто один, сложнее, чем иногда полагают.

Рассмотрев доклад Комиссии, Экономический и Социальный Совет с учетом “трудностей, которые могут возникнуть вследствие включения в один пакт двух разновидностей прав и обязательств”, обратился к Генеральной Ассамблее с просьбой “вновь рассмотреть ее содержащееся в резолюции 421 E (V) решение включить в один пакт статьи об экономических, социальных и культурных правах вместе со статьями о гражданских и политических правах” (резолюция ЭКОСОС 384 C (XIII)).

В ходе своей шестой сессии после очень продолжительных и все более поляризирующих в политическом плане прений, которые были отмечены глубоким взаимным недоверием, в частности, социалистических и некоторых западных государств, Генеральная Ассамблея предложила Экономическому и Социальному Совету “попросить Комиссию по правам человека разработать два проекта пакта о правах человека, которые следует одновременно представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на ее седьмой сессии, при этом один из них должен содержать гражданские и политические права, а другой – экономические, социальные и культурные права”. Эти пакты должны были быть одобрены Генеральной Ассамблеей одновременно “с тем, чтобы подчеркнуть единство поставленной цели и обеспечить уважение прав человека и их соблюдение” (резолюция 543 (VI) Генеральной Ассамблеи). Поэтому на своей восьмой сессии в 1952 году Комиссия приступила к разработке проектов двух пактов.

2.2 Существо прений

Следует с самого начала отметить, что выступавшие не подвергали сомнению ни важное значение экономических, социальных и культурных прав, ни присущую им взаимосвязь с гражданскими и политическими правами. Однако, как только Комиссия приступила к разработке проекта пакта, стало очевидным, что сам характер экономических, социальных и культурных прав делает невозможным обсуждение их существования без одновременного обсуждения вопросов их реализации и, как следствие, вопроса о том, следует ли включать их в один и тот же пакт, что и гражданские или социальные права, или же в отдельный договор.

⁵ Подробности дискуссий см., в частности, UN docs. E/CN.4/SR.203-208, 237 и 248.

⁶ См. UN doc. E/1992 (E/CN.4/640), Report of the seventh session of the Commission on Human Rights, 1951, Annexes, pp. 57-85.

2.2.1 Основные доводы в пользу разработки одного пакта

Наиболее важным аргументом, выдвинутым странами, которые склонялись в пользу разработки одного пакта, была идея о **необходимости подчеркнуть единство прав**, поскольку гражданские и политические права и экономические, социальные и культурные права образуют неделимое целое. Некоторые страны полагали, что наличие двух пактов приведет к ослаблению морального авторитета Всеобщей декларации, в которой отражена взаимозависимость прав⁷. Эти страны в целом считали различие между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами – с другой, искусственным, по их мнению, первая категория прав не имеет значения или ценности без второй⁸. Несколько стран полагали, что вопрос о том, следует ли разрабатывать один или два пакта, закрыт в связи с принятием Генеральной Ассамблеей резолюции 421 (V) и не следует вновь открывать по нему дискуссию⁹. Кроме того, был выдвинут довод, что “все те страны, которые выступают против единого пакта, автоматически отвергают основополагающее единство экономических, социальных и культурных прав с гражданскими и политическими правами”¹⁰ и что “несколько государств, в том числе Канада, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки и Франция, [ставят] свои национальные интересы выше любых других соображений [и] стремятся выделить экономические, социальные и культурные права”¹¹. Некоторые страны выразили также опасение, что предложение принять и открыть для ратификации два пакта одновременно приведет к значительной задержке их ратификации. Эта идея была отвергнута СССР как представляющая собой ни что иное, как “попытку отложить “в долгий ящик” вопрос об экономических, социальных и культурных правах». По мнению этой страны, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки “снова прибегают к саботажу и маневрам по проволочке, к которым они прибегали при обсуждении Всеобщей декларации прав человека”¹².

Различия во взглядах отмечались в отношении механизма осуществления единого пакта, содержащего как гражданские и политические,

⁷ В этой связи см., например, *GAOR, fifth session, 1950, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.297, p. 174, paras. 35-41 (Poland); pp. 175-176, paras. 48-60 (USSR); doc. A/C.3/SR.298, p. 178, paras. 9-15 (Mexico); pp. 178-179, paras. 16-19 (Yugoslavia); p. 181, para. 49 (Iran); pp. 182-183, paras. 63-65 (Iraq); *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.360, p. 81, para. 44 (Mexico); doc. A/C.3/SR.366, p. 114, paras. 13-14 (Indonesia); doc. A/C.3/SR.366, p. 116, paras. 37-40 and doc. A/C.3/SR.393, p. 275, para. 46 (Cuba). В отношении других стран, предпочитавших вариант единого пакта, см., например, *GAOR, fifth session, 1950, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.299, p. 187, para. 27 (Saudi Arabia); p. 187, para. 31 (Czechoslovakia); p. 188, para. 40 (Argentina); p. 189, para. 53 (Syria).

⁸ См., например, UN doc. E/CN.4/203, p. 22 (Ukrainian SSR); *GAOR, fifth session, 1950, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.297, p. 176, paras 69-72 (Chile); doc. A/C.3/SR.298, p. 178, para. 13 (Mexico); *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.362, p. 91, para. 23 (Iraq); doc. A/C.3/SR.368, p. 127, paras. 1-2 (Byelorussian SSR); p. 130, paras. 30-31 (Poland); doc. A/C.3/SR.370, p. 135, para. 3, and doc. A/C.3/SR.395, p. 285, paras. 2-4 (USSR); doc. A/C.3/SR.393, p. 272, paras. 10-11 (Saudi Arabia).

⁹ См., например, *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.367, p. 123, para. 24 (Ukrainian SSR); doc. A/C.3/SR.368, p. 127, paras. 1-2 (Byelorussian SSR); p. 130, para. 38 (Poland).

¹⁰ *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.365, p. 108, para. 8 (Yugoslavia).

¹¹ *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.368, p. 127, para. 1 (Byelorussian SSR).

¹² *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.370, pp. 135-136, para. 6. Относительно опасений по поводу проволочек с увязкой двух пактов см. также doc. A/C.3/SR.366, p. 118, para. 57 (Czechoslovakia) and doc. A/C.3/SR.393, p. 272, para. 16 (Syria).

так и экономические, социальные и культурные права. В то время как некоторые страны выступали за единообразный механизм осуществления¹³, другие страны отстаивали различные механизмы для осуществления двух категорий прав¹⁴. Однако, по мнению СССР, “имеется только один метод осуществления, который соответствует международному праву”, и он заключается в “принятии правительствами на их территориях всех законодательных и иных мер, требующихся для предоставления народам гарантий осуществления всех их прав”¹⁵. Что касается проблемы принудительного исполнения, СССР также отрицал, что “гражданские и политические права осуществлять легче, поскольку принятие законодательных мер – это все, что требуется”, и привел примеры в поддержку высказанного им мнения¹⁶.

2.2.2 Принципиальные доводы в пользу разработки двух пактов

Как отмечалось выше, страны, выступающие за разработку двух пактов, также подчеркивали внутреннюю взаимосвязь между двумя категориями прав, а также необходимость существования международного инструмента, который гарантировал бы экономические, социальные и культурные права. Для того чтобы подчеркнуть равную ценность этих прав, они предлагали открыть два пакта к подписанию одновременно¹⁷. Однако некоторые выступавшие предупреждали о том, что не следует смешивать понятия “единства самих прав с единообразием обеспечения их осуществления”, поскольку существуют “различия между единством прав человека в принципе и их разграничением на практике”¹⁸.

По мнению многих стран, выступавших за принятие отдельного пакта по экономическим, социальным и культурным правам¹⁹, было бы целесообразнее завершить разработку пакта о гражданских и политических правах, поскольку любая попытка разработать договор, охватывающий все права, может привести к значительной задержке в подготовке документа²⁰. Однако главным доводом в поддержку их мнения было *то*, что вследствие специфического характера, присущего экономическим, социальным и

¹³ GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.365, p. 108, para. 9 (Yugoslavia).

¹⁴ GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.360, p. 79, para. 23 (Guatemala); doc. A/C.3/SR.393, p. 273, para. 30 (Philippines).

¹⁵ GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.370, p. 135, para. 5.

¹⁶ Ibid., p. 135, para. 4.

¹⁷ См., например, GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.363, p. 98, para. 8 (Netherlands); см. также поправку, представленную Бельгией, Индией, Ливаном и Соединенными Штатами, в UN docs. A/C.3/L.184 и A/C.3/L.184/Rev.1, а также заявление Ливана в GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.370, pp. 138-139, paras. 35-37.

¹⁸ GAOR, sixth session 1951-1951, Third Committee, doc. A/C.3/SR.394, pp. 280-281, para. 20 (Lebanon).

¹⁹ О странах, выступавших за принятие двух и более пактов, см., например, UN doc. E/CN.4/SR.205, pp. 8-9 (Denmark); GAOR, fifth session, 1950, Third Committee, doc. A/C.3/SR.297, p. 172, para. 17 (USA); p. 173, para. 29 (Netherlands); p. 174, para. 34 (United Kingdom); doc. A/C.3/SR.298, p. 180, paras. 39-40 (Venezuela); p. 182, para. 60 (Dominican Republic); doc. A/C.3/SR.299, p. 186, paras. 8-12 (India).

²⁰ GAOR, fifth session, 1950, Third Committee, doc. A/C.3/SR.297, p. 172, para. 17 (United States); p. 174, para. 34 (United Kingdom); doc. A/C.3/SR.298, p. 182, para. 60 (Dominican Republic); doc. A/C.3/SR.299, p. 186, para. 10 (India); GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.362, p. 89, para. 3 (Denmark); p. 91, para. 32 (Canada); doc. A/C.3/SR.367, p. 123, para. 25 (Dominican Republic).

культурным правам, они труднее поддаются определению, нежели гражданские и политические права, **что** осуществление экономических, социальных и культурных прав – процесс более сложный и требующий много времени **и что** поэтому понадобится другой механизм для их осуществления²¹. Как заявила Либерия, было бы “бесполезным пытаться включить гражданские и политические права и экономические, социальные и культурные права в один документ”, поскольку при этом будет невозможно учесть “неодинаковый уровень развития различных государств, входящих в мировое сообщество”²².

Некоторые страны утверждали, что если соответствующих законодательных и административных мер в принципе было бы достаточно для защиты гражданских и политических прав, то защита многих экономических, социальных и культурных прав зависит, в частности, от финансовых ресурсов и уровня развития каждой страны и требует проведения социальных реформ, разработки более или менее долгосрочных планов и, возможно, международного сотрудничества²³. В связи с этим было высказано также мнение, что правительствам следует в целом играть более активную роль в деле обеспечения экономических, социальных и культурных прав, поскольку они несут ответственность за материальное благополучие своих граждан, тогда как их роль в осуществлении гражданских и политических прав более пассивна и заключается в ограничении власти правительства по отношению к индивиду²⁴.

Объясняя наличие более серьезных трудностей, связанных с осуществлением экономических и социальных прав, и вызванную этим необходимость в постепенном их осуществлении, представитель Франции отметил, что в его стране ушло “не менее сорока лет на разработку более или менее полной системы социального обеспечения”²⁵ и что “борьба с неграмотностью, например, потребовала создания школ и подготовки учителей – задача, для решения которой некоторым странам может потребоваться 20–25 лет”²⁶. По мнению Франции, игнорирование того факта,

21 См., например, предложение Дании в UN doc. E/CN.4/SR.205, p. 9; см. также, например, мнение Австралии о необходимости иной формы осуществления экономических, социальных и культурных прав в UN doc. E/CN.4/SR.203, p. 21 and GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.363, pp. 100-101, paras. 39-41. На раннем этапе, однако, Австралия склонялась в пользу разработки одного пакта, см. UN doc. E/CN.4/SR.203, p. 21. См. также UN doc. E/CN.4/SR.248, p. 10 (United Kingdom); GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.360, p. 78, paras. 9-12 (United States); doc. A/C.3/SR.362, p. 89, para. 3 (Denmark); p. 91, paras. 27-31 (Canada); doc. A/C.3/SR.367, p. 121, paras. 3-5 (New Zealand). Франция высказала мнение, что экономические, социальные и культурные права “весьма различны по своему характеру и что для воплощения их на практике потребуется целая законодательная и техническая структура”, см. UN doc. E/CN.4/203, p. 10.

22 GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.366, p. 115, para. 21.

23 В этом отношении см., например, UN doc. E/CN.4/SR.205, p. 10 (Denmark); GAOR, fifth session, 1950, Third Committee, doc. A/C.3/SR.298, pp. 177-178, paras. 6-8 (France) (Франция относилась к числу пактов “без предубеждения”, “хотя на первый взгляд два параллельных документа представляются [ей] предпочтительными”, para. 7); p. 98, para. 14 (France); GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.360, p. 78, paras. 9-13 (USA); doc. A/C.3/SR.362, p. 91, paras. 30-31 (Canada).

24 См., например, UN doc. E/CN.4/SR.207, p. 10 (Denmark); GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.367, p. 121, para. 3 (New Zealand). См. также заявление Венесуэлы о том, что “эффективное осуществление гражданских и политических прав зависит от доброй воли государства и его субъектов, тогда как для осуществления экономических и социальных прав такой доброй воли самой по себе недостаточно”, p. 122, para. 12.

25 UN doc. E/CN.4/SR.237, p. 7.

26 UN doc. E/CN.4/SR.203, p. 11.

что осуществление экономических, социальных и культурных прав всегда требует времени, не облегчит ратификацию проекта пакта²⁷. Соединенные Штаты также отметили, что такие права, как право на медицинское обслуживание и доступ к образованию, “в очень большой степени зависят от наличия финансовых ресурсов, материальной базы и кадров, которых, несомненно, не имеется в достаточной мере во всех странах”²⁸.

Некоторые страны также отвергли как неубедительный довод о том, что гражданские и политические права сами по себе не имеют никакой ценности, а Ливан подчеркнул, что эти права носят абсолютный характер, которого лишены другие права, хотя они и являются дополнительными²⁹.

2.2.3 Выступления в пользу практического решения

Как подчеркивали некоторые страны, стала совершенно очевидной необходимость найти “золотую середину” между общим перечислением прав, таких как уже содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека, и чрезмерно детализированными положениями, которые стали бы для многих стран препятствием в ратификации пакта³⁰. В защиту реалистического подхода выступил Уругвай: “Основным вопросом, вызывающим озабоченность, является то, что международная защита должна быть немедленно предоставлена максимально возможному числу граждан прав человека максимально возможным числом государств”³¹. Выступившая в том же духе Франция предупредила об “опасности неоправданного затягивания выработки, по крайней мере, первого проекта пакта, пусть, возможно, и ограниченного по масштабам”³², и подчеркнула необходимость обеспечения универсальности Всеобщей декларации за счет ратификации принятых положений как можно большим числом стран³³.

Таким образом, на протяжении прений Франция придерживалась практического подхода, утверждая, что было бы “непростительным анахронизмом” не принять пакт, содержащий экономические, социальные и культурные права совместно или отдельно от гражданских и политических прав. Это был вопрос поиска “верного пути”, которого можно было достичь лишь за счет “последовательных усилий”³⁴. Прения показали, что важно было “существенное единство всех прав человека, единство, которое стало вдохновляющим фактором создания самой Всеобщей декларации прав человека”. Однако “это единство не обязательно должно распространяться на технические моменты, [а] вопрос о том, должен быть один пакт или два, является по существу техническим вопросом, [потому что] два или более пакта по правам человека вполне могут быть связаны друг с другом общим

²⁷ UN doc. E/CN.4/SR.237, p. 8.

²⁸ UN doc. E/CN.4/SR.203, p. 15.

²⁹ GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.370, p. 139, paras. 36-37.

³⁰ См., например, UN docs. E/CN.4/SR.203, p. 20 (Australia); E/CN.4/SR.204, p. 10 (Sweden).

³¹ GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.365, p. 110, para. 31.

³² GAOR, fifth session, 1950, Third Committee, doc. A/C.3/SR.304, p. 211, para. 8.

³³ GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.363, p. 98, para. 12.

³⁴ GAOR, fifth session, 1950, Third Committee, doc. A/C.3/SR.298, p. 177, paras. 1-2.

основным замыслом”³⁵. Франция также отметила, что “некоторые из сторонников единства а outrance, возможно, не совсем соблюдают свои принципы”, как тогда, когда они “возмущались” по поводу включения в пакт права на свободу от произвольного ареста³⁶. Вместе с тем она также заявила, что, по ее мнению, сторонники принятия двух пактов, как правило, преувеличивают различия между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами – с другой, поскольку “среди этих сторонников многие отстаивают принцип немедленного осуществления”³⁷. Важно “не подпасть под гипноз мысли о различиях между происхождением и развитием разных прав, и единственный доподлинно надежный критерий их оценки состоит в том, будет ли и при каких условиях может быть осуществлено данное право”³⁸. Принятие двух пактов “представляется поэтому допустимым, поскольку это удобно” в том отношении, что уменьшило бы “число тех точек соприкосновения, которые ведут к разногласиям, обеспечило бы большую поддержку”³⁹.

Из сказанного логически следовало, что для Франции “проблема прав человека с точки зрения принципа является единой проблемой, а с точки зрения форм, которые она принимает, – многоаспектной проблемой”. Следовательно, выступая в поддержку создания единого пакта, Франция выразила мнение, что “наиболее важной проблемой является не единство или двойственность пакта, а осуществление прав”⁴⁰. Поэтому один из существенных шагов, которые следует предпринять для продвижения вперед, состоит в выработке “мер по имплементации, соответствующих характеру каждого из взятых обязательств”⁴¹.

С учетом “различных концепций природы прав, а также методов, посредством которых они должны осуществляться и которых придерживаются разные страны, как и того факта, что для обеспечения их выполнения часто требуется более длительный период времени”, Франция выразила мнение, что на начальном этапе необходимо включить общее положение, которое предусматривало бы последовательное осуществление экономических, социальных и культурных прав⁴², – предложение, подвергнувшееся критике со стороны Югославии⁴³, однако с поправками принятое Комиссией⁴⁴. Австралия заявила о своей согласии с тем, что “концепция последовательного осуществления имеет позитивную ценность и ее следует сохранить”. Она также отметила, что “идея, выраженная в слове ‘последовательно’, которое должно восприниматься в связи со словами ‘полное осуществление прав’, является не статичной, [а] означает, что некоторые права будут осуществлены немедленно, другие же – как можно скорее”, поскольку в конечном счете

35 *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.371, p. 142, para. 14.*

36 *Ibid.*, p. 142, para. 15.

37 *Ibid.*, loc. cit.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*, p. 142, para. 16.

40 *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.395, p. 286, para. 7.*

41 *GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.363, p. 98, para. 12.*

42 UN doc. E/CN.4/SR.237, p. 7.

43 *Ibid.*, p. 8.

44 *Ibid.*, p. 13; текст предложения Франции см. UN doc. E/CN.4/618.

“немедленное осуществление любого права или меры, такой как, например, пенсии по старости, является практически невозможным”⁴⁵.

2.2.4 *Вопрос о судебной ответственности*

В ходе прений, состоявшихся на седьмой сессии Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека, решительно поддержала идею разработки двух пактов Индия, подчеркнув, что экономические, социальные и культурные права отличаются от гражданских и политических прав “в той мере, в какой первые не подлежат судебной ответственности”. По ее мнению, нет никаких причин включать обе категории прав в один и тот же пакт, который был бы отмечен “отсутствием сбалансированности”. Поэтому Индия выразила пожелание, чтобы Комиссия обратилась к Экономическому и Социальному Совету с просьбой пересмотреть его решение изложить все права в одном пакте⁴⁶.

Югославия заявила, что невозможно принять точку зрения Индии, будто “предполагаемые нарушения экономических, социальных и культурных прав не могут быть вынесены на рассмотрение суда”. По ее мнению, “для того чтобы правительства приняли на себя определенные обязательства по соблюдению таких прав, они должны предпринять законодательные и другие шаги, которые позволят принимать меры в отношении их несоблюдения; при этом суды должны располагать полномочиями по обеспечению возмещения”⁴⁷. Гватемала также придерживалась мнения, что “неправильно” считать экономические, социальные и культурные права правами, не подпадающими под судебную ответственность, как об этом говорит Индия, предваряя свое предложение, и что это “может даже оказаться опасным”⁴⁸. СССР заявил, что установление такого различия является “совершенно произвольным”, добавив, что предположение о том, что гражданские и политические права могут, а экономические, социальные и культурные права не могут быть защищены посредством правовых действий, “не выдерживает критики, поскольку во многих странах некоторые политические и гражданские права, такие как, например, право голоса, не могут быть легко защищены посредством правовых действий, инициированных отдельным лицом”⁴⁹.

Индия разъяснила, что под “правами, подлежащими рассмотрению судом”, она подразумевает “те права, за нарушение которых правительства могут быть подвергнуты судебному преследованию”. Однако правительства не могут быть подвергнуты судебному преследованию “за неосуществление экономических, социальных и культурных прав, поскольку ответственной стороной вполне могут быть, например, работодатели”⁵⁰.

45 UN doc. E/CN.4/SR.237, p. 6.

46 UN doc. E/CN.4/SR.248, p. 6.

47 Ibid., p. 19.

48 Ibid., p. 21.

49 Ibid., p. 13.

50 Ibid., p. 25.

В официальном предложении Индии говорится следующее⁵¹:

“Комиссия по правам человека,

считая, что экономические, социальные и культурные права, хотя и являются в равной степени основными правами и поэтому имеют важное значение, образуют отдельную от гражданских и политических прав категорию прав в том смысле, что они не являются правами, подлежащими рассмотрению в суде,

считая, что порядок их осуществления является в силу этого иным,

рекомендует Экономическому и Социальному Совету пересмотреть решение включить экономические, социальные и культурные права в один пакт с гражданскими и политическими правами”.

Комиссия *отвергла* это предложение 12 голосами против 5 при одном воздержавшемся⁵². Тем самым Комиссия также отвергла содержащуюся в проекте резолюции точку зрения о том, что экономические, социальные и культурные права не подпадают под судебную защиту. Несмотря на то что Комиссия согласилась с тем, что экономические, социальные и культурные права требуют иной процедуры осуществления, нежели гражданские и политические права, такое мнение тем не менее основывалось не на факте обеспеченности или не обеспеченности экономических, социальных и культурных прав как таковых защитой в судебном порядке, а на том простом факте, что сама природа этих прав требует во многих случаях значительных усилий со стороны государств, которым, возможно, при содействии международных институтов, придется активно заниматься всесторонним, последовательным и долгосрочным планированием своей деятельности в целях их реализации.

Впоследствии на Генеральной Ассамблее с предупреждением о нецелесообразности придавать особое значение различиям между гражданскими и политическими правами, с одной стороны, и экономическими, социальными и культурными правами – с другой, выступили, в частности, Израиль и Франция. Израиль заявил, что законодательные и административные меры могут обеспечить осуществление не только гражданских и политических прав, но и ряда экономических, социальных и культурных прав. Со своей стороны, Франция, как указывалось выше, заметила, что среди последних имеется “множество” прав, которые “подпадают под требование немедленного осуществления”⁵³, и что нарушение многих прав могут подлежать также рассмотрению в суде⁵⁴.

⁵¹ См. UN doc. E/CN.4/619/Rev.1.

⁵² UN doc. E/CN.4/SR.248, p. 26. *За* резолюцию проголосовали следующие страны: Греция, Дания, Индия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки; *против* проголосовали следующие страны: Гватемала, Египет, Китай, Ливан, Пакистан, СССР, Украинская ССР, Уругвай, Франция, Чили, Швеция и Югославия; *воздержалась* Австралия.

⁵³ GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.360, p. 82, paras. 54-55 (Israel) and doc. A/C.3/SR.371, p. 142, para. 15 (France).

⁵⁴ GAOR, sixth session, 1951-1952, Third Committee, doc. A/C.3/SR.390, p. 254, para. 30.

Все гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права человека имеют одинаковую ценность и зависят друг от друга с точки зрения их взаимного осуществления.

В связи с более сложной природой экономических, социальных и культурных прав, которые необходимо формулировать особенно тщательно и механизмы осуществления которых должны быть увязаны с их специфической природой, разработаны два Международных пакта о правах человека.

Различный уровень развития государств означает, что в Пакте должна быть предусмотрена возможность последовательного его осуществления, хотя из этого обстоятельства никогда не следовало, что обязательств, незамедлительно подлежащих выполнению, не существует.

Предположение о том, что экономические, социальные и культурные права не подпадают под судебную защиту, так и не было принято в ходе разработки Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

3. Взаимозависимость и неделимость прав человека

Как было с полной определенностью заявлено разработчиками двух Международных пактов о правах человека, экономические, социальные и культурные права, с одной стороны, и гражданские и политические права – с другой, не должны противопоставляться друг другу, а должны рассматриваться как внутренне взаимозависимые с точки зрения обеспечения того, что все они полностью соблюдаются. Важное значение этого основополагающего постулата международных прав человека постоянно вытекает из практики: в странах, где имеются препятствия для осуществления гражданских и политических прав, существует меньшая вероятность того, что полностью соблюдаются экономические, социальные и культурные права, и, напротив, в странах, где не соблюдаются экономические, социальные и культурные права, не существует больших возможностей для полного развития гражданских и политических прав.

Несмотря на то что понятия “взаимозависимость и неделимость” прав человека четко не отражены во Всеобщей декларации прав человека, формулировки, структура и дух Декларации в целом подтверждают, что ее

авторы стремились придать равный вес этим двум категориям прав. Они предвидели создание такого “мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды” (второй пункт преамбулы). Как видно из вышеизложенного, сама Генеральная Ассамблея еще в 1950 году подчеркивала, что экономические, социальные и культурные права и гражданские и политические права являются “взаимосвязанными и взаимозависимыми”, – точка зрения, впоследствии подтвержденная в третьем пункте преамбулы как Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, так и Международного пакта о гражданских и политических правах. В третьем пункте преамбулы первого из названных Пактов государства-участники признают,

“что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами”.

В соответствующем пункте преамбулы Международного пакта о гражданских и политических правах государства-участники признают,

“что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами”.

Эта внутренняя взаимосвязь двух категорий прав была впоследствии подчеркнута в ряде резолюций, таких как резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года, содержащая Декларацию о праве на развитие. В статье 6 Декларации об этом говорится определенно:

1. Все государства должны сотрудничать в целях содействия, поощрения и укрепления всеобщего уважения и соблюдения всех прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка или религии.
2. Все права человека и основные свободы являются неделимыми и взаимозависимыми; одинаковое внимание и первостепенное значение должно уделяться осуществлению, содействию и защите гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав.
3. Государства должны принимать меры в целях ликвидации препятствий на пути развития, возникающих в результате несоблюдения гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав”.

Венская декларация и Программа действий, принятые на основе консенсуса Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года, являются еще более недавним подтверждением государствами – членами Организации Объединенных Наций связей, которые объединяют все права человека. В пункте 5 части I Венской декларации государства-члены признают, что:

“5. Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей необходимо иметь в виду, государства, независимо от их политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы”.

С учетом особого значения, которое с начала разработки проекта Международного билля о правах человека в 1940-х годах придавалось внутренней взаимосвязи между экономическими, социальными и культурными правами и гражданскими и политическими правами, было вполне логичным для Комитета по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнуть важное значение следующих двух общих принципов в области **прав человека и деятельности по техническому сотрудничеству**.

- ❖ **Первый общий принцип** “состоит в том, что данные две категории прав человека являются неразрывными и взаимозависимыми. Поэтому в усилиях по содействию осуществлению одной категории следует полностью учитывать другую. Учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами содействия осуществлению экономических, социальных и культурных прав, должны сделать все для обеспечения того, чтобы их деятельность полностью согласовывалась с мерами по обеспечению осуществления гражданских и политических прав”⁵⁵.
- ❖ **“Второй принцип, имеющий общее значение**, состоит в том, что никакая конкретная деятельность в области сотрудничества в целях развития не может автоматически рассматриваться как представляющая собой вклад в поощрение уважения экономических, социальных и культурных прав. Многие меры, принятые во имя ‘развития’, оказывались впоследствии недостаточно разработанными и даже приводящими к обратным результатам с точки зрения прав человека”⁵⁶. Поэтому необходимо приложить взвешенные усилия к разработке программ в области развития таким образом, чтобы они действительно способствовали осуществлению прав человека каждого человека, включая, например, право на равенство перед

⁵⁵ См. Замечание общего порядка № 2 Комитета (Международные меры в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта)), документ Организации Объединенных Наций HRI/GEN/1/Rev.5, *Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека*, стр. 16–17, пункт 6 (в дальнейшем именуемый *Подборка замечаний общего порядка Организации Объединенных Наций*).

⁵⁶ Там же, стр. 17, пункт 7 (курсив наш).

законом и недискриминацию, – вопросы юридического характера, для решения которых национальные суды располагают всеми полномочиями.

Неразрывная связь между экономическими, социальными и культурными правами, с одной стороны, и гражданскими и политическими правами – с другой, особенно очевидна в отношении *права на жизнь*, которое гарантируется пунктом 1 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах. На эту связь обратил внимание Комитет по правам человека, который отметил, “что праву на жизнь слишком часто дается узкое толкование”⁵⁷. По мнению Комитета:

“Выражение ‘неотъемлемое право на жизнь’ не может быть правильно понято, если его толковать ограниченно, и защита этого права требует от государств принятия конструктивных мер. В связи с этим Комитет считает, что было бы желательно, чтобы государства-участники приняли все возможные меры для снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни, особенно путем принятия мер по борьбе с голодом и эпидемиями”⁵⁸.

С учетом такого широкого толкования права на жизнь Комитет по правам человека иногда обращался к государствам-участникам с просьбой в связи с рассмотрением их первоначальных и/или периодических докладов указать, какие меры они приняли, например, для улучшения условий охраны здоровья людей и увеличения ожидаемой продолжительности их жизни⁵⁹, снижения уровня детской смертности и удовлетворения потребностей населения в питании⁶⁰ или для защиты населения от эпидемий⁶¹. При рассмотрении четвертого периодического доклада Монголии в марте 2000 года Комитет по правам человека выразил озабоченность по поводу “острой проблемы материнской смертности, которая объясняется небезопасными абортами и отсутствием консультирования и помощи в области планирования семьи и [отсутствием] соответствующих учреждений”⁶². Эти вопросы могли бы быть рассмотрены также в соответствии со статьей 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, которая гарантирует право на “наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья”, – факт, который подтверждает неотъемлемую связь между этим правом и “неотъемлемым правом на жизнь”, защищаемым пунктом 1 статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Профсоюзные права также служат примером прочной взаимосвязи между двумя категориями прав. Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует каждому человеку общее

⁵⁷ Там же, Замечание общего порядка № 6 (Статья 6 – право на жизнь), стр. 156, пункт 5.

⁵⁸ Там же, цит. место.

⁵⁹ Относительно Гамбии см. UN doc. GAOR, A/39/40, pp. 61-62, para. 327.

⁶⁰ Относительно Перу см. UN doc. GAOR, A/38/40, p. 61, para. 264.

⁶¹ Относительно Шри Ланки см. UN doc. GAOR, A/39/40, p. 21, para. 105; Конго, GAOR, A/42/40, p. 61, para. 230; и Бельгии, UN doc. GAOR, A/47/40, p. 105, para. 408.

⁶² См. Документы Организации Объединенных Наций, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, A/55/40 (I)*, стр. 68, пункт 323 b).

право на свободу ассоциации с другими, включая “право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов”, тогда как пункт 1 а) статьи 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признает “право каждого человека создавать профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору”. Недопущение создания ассоциаций или профсоюзов работодателей или работников серьезно нарушило бы право на свободу ассоциации как таковое – право, которое, как подчеркивалось на Генеральной Ассамблее в ходе разработки статьи 22, имеет основополагающее значение в демократическом обществе⁶³.

Неотъемлемая связь между профсоюзными и гражданскими правами постоянно подчеркивается различными органами Международной организации труда, особенно ее Комитетом экспертов по выполнению конвенций и рекомендаций. Например, в своем Общем обзоре свободы ассоциации и коллективных переговоров за 1994 год Комитет отметил, что согласно его опыту “ограничение гражданских и политических свобод является крупным фактором нарушения свободы ассоциации”⁶⁴. В главе, посвященной профсоюзным правам и гражданским свободам, делается следующее заключение:

“43. Комитет считает, что гарантии, предусмотренные в международных трудовых конвенциях, в особенности те, которые относятся к свободе ассоциации, могут быть эффективными лишь в том случае, если по-настоящему признаются и защищаются гражданские и политические права, воплощенные во Всеобщей декларации прав человека и других международных документах, прежде всего в Международном пакте о гражданских и политических правах. Эти нематериальные и универсальные принципы ... должны составить общий идеал, к которому стремятся все народы и все нации”⁶⁵.

Для того чтобы право на свободу ассоциации было действенным, члены профсоюзов, вне всякого сомнения, должны среди прочего пользоваться полной свободой выражения мнений, информации, выражения и передвижения и иметь возможность свободно собираться для обсуждения вопросов, затрагивающих их интересы. Кроме того, они должны пользоваться защитой от произвольного ареста, и если член профсоюза тем не менее по какой-либо причине подвергается аресту, ***он или она имеет право на все необходимые процессуальные гарантии, приведенные в главах 4–7, включая право на гуманное обращение, как это изложено в главе 8 настоящего Пособия.***

⁶³ См., например, *GAOR, sixteenth session, 1961, Third Committee*, doc. A/C.3/SR.1087, p. 134, para. 16 (Sweden) и doc. A/C.3/SR.1088, p. 139, para. 7 (Italy). Италия сослалась здесь на “свободу политической ассоциации”, которая “объединяет свободу мнений, выражения и собраний”.

⁶⁴ Общий обзор докладов о Конвенции о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87), 1948, и Конвенции о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98), 1949, Report III (Part 4B), International Labour Conference, eighty-first session, Geneva, 1994, p. 13, para. 23.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 21, para. 43 (курсив снят).

Это всего лишь два практических примера основополагающих и сложных взаимоотношений, которые существуют между, с одной стороны, экономическими, социальными и культурными правами и гражданскими и политическими правами – с другой, и которые в теории, а также в применении на практике следует рассматривать не как две отдельные категории прав, конкурирующих в борьбе за финансовые средства и внимание, *а скорее как образующие единый комплекс юридических правил по защите всех аспектов жизнедеятельности человеческой личности, правил, для которых характерны постоянные диалектические взаимосвязи, направленные на достижение справедливости, безопасности и благополучия всех.*

Эволюция международного права в области прав человека, включая его толкование международными контрольными органами, подтверждает, что существуют неотъемлемые взаимосвязи между гражданскими и политическими правами и экономическими, социальными и культурными правами.

На правительствах лежит основная правовая обязанность обеспечивать осуществление всех этих прав, которые направлены на защиту самых существенных аспектов человеческой жизни и человеческой личности.

4. Всемирные и региональные договоры о защите экономических, социальных и культурных прав: гарантированные права

Данный раздел содержит перечень основных экономических, социальных и культурных прав, гарантированных главными универсальными и региональными договорами. Эти договоры охватывают широкий круг прав, и анализ их всех выходит далеко за рамки настоящего Пособия. Поэтому был проведен тщательный отбор тех прав, которые более подробно будут проанализированы в разделах **6 и 7**.

Подробное изложение процедур осуществления универсальных и региональных договоров о защите экономических, социальных и культурных прав см. в главах 2 и 3 настоящего Пособия.

4.1 Универсальный уровень

4.1.1 *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года*

В данном разделе, который посвящен договорам универсального уровня, внимание будет сосредоточено на Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, выполнение которого контролируется Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам на основании докладов, представляемых государствами-участниками. Дополнительную информацию относительно толкования Комитетом различных положений Пакта см. в **Информационном материале № 2**, в которой содержится перечень всех замечаний общего порядка, принятых Комитетом до 26 апреля 2001 года. По состоянию на 8 февраля 2002 года в Пакте участвовало 145 государств. Он гарантирует, в частности, следующие права:

- ❖ право на равенство и недискриминацию при осуществлении прав – пункт 2 статьи 2 (недискриминация в целом) и статья 3 (равенство между мужчинами и женщинами);
- ❖ право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, – статья 6;
- ❖ право на справедливые и благоприятные условия труда, включая справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия; удовлетворительное существование для трудящихся и их семей; условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; одинаковую для всех возможность продвижения по работе; отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни, – статья 7;
- ❖ право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору, включая право образовывать национальные федерации или конфедерации, – пункт 1 а) и b) статьи 8; право на забастовки – пункт 1 d) статьи 8;
- ❖ право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, – статья 9;
- ❖ право на охрану и помощь семье; заключение брака по свободному согласию вступающих в брак, охрана материнства; охрана и помощь детям и подросткам – пункты 1–3 статьи 10;
- ❖ право на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни – пункт 1 статьи 11;
- ❖ право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья – статья 12;
- ❖ право на образование – статья 13;

- ❖ право на участие в культурной жизни, пользование результатами научного прогресса и пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является, – статья 15.

4.2 Региональный уровень

4.2.1 Африканская хартия прав человека и народов 1981 года

На региональном уровне Африканская хартия прав человека и народов обеспечивает защиту не только экономических, социальных и культурных прав отдельных лиц, но и права народов (см. статью 22 Хартии). Однако нижеследующий перечень касается только прав отдельных лиц, которые включают:

- ❖ право на недискриминацию при пользовании правами, гарантируемыми Хартией, – статья 2;
- ❖ право на свободу ассоциаций – статья 10;
- ❖ право на труд на справедливых и удовлетворительных условиях; право получать равную плату за равный труд – статья 15;
- ❖ право на максимально возможный уровень физического и психического здоровья – статья 16;
- ❖ право на образование – пункт 1 статьи 16;
- ❖ право свободно принимать участие в культурной жизни своего общества – пункт 2 статьи 17;
- ❖ право пожилых и нетрудоспособных лиц на особые меры защиты в соответствии с их физическими или моральными нуждами – пункт 4 статьи 18.

Другие положения, содержащиеся в статье 18 Хартии, изложены не как права, а как обязанности государств, например их обязанность обеспечивать заботу о физическом и моральном здоровье семьи (пункт 1 статьи 18), оказывать помощь семье (пункт 2 статьи 18) и обеспечивать ликвидацию всякой дискриминации в отношении женщин, а также защиту прав матери и ребенка, как это предусмотрено в международных декларациях и конвенциях (пункт 3 статьи 18).

4.2.2 Американская конвенция о правах человека 1969 года, включая Дополнительный протокол в области экономических, социальных и культурных прав 1988 года

В Северной и Южной Америке гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права первоначально были изложены в Американской декларации прав и обязанностей человека 1948 года. Когда в 1969 году была принята Американская конвенция о правах человека, глава III Конвенции, озаглавленная “Экономические, социальные и культурные права”, состояла лишь из статьи 26, в соответствии с которой:

“Государства-участники обязуются принимать меры как внутренние, так и с помощью международного сотрудничества, уделяя внимание экономическим и техническим мероприятиям, с целью достижения посредством законодательства и иных подходящих мер прогресса в полной реализации прав, включенных в экономические, социальные, образовательные, научные и культурные стандарты, содержащиеся в Уставе Организации американских государств с поправками, внесенными Протоколом, принятым в Буэнос-Айресе”.

Эти права были более детально разработаны в Дополнительном протоколе к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав 1988 года, именуемом также “Сан-Сальвадорский протокол”. Этот Протокол, который вступил в силу 16 ноября 1999 года, обеспечивает защиту, в частности, следующих прав:

- ❖ право на недискриминацию при осуществлении гарантированных прав – статья 3;
- ❖ право на труд, включая возможность обеспечить средства для поддержания достойного существования, – статья 6;
- ❖ право на справедливые, равноправные и благоприятные условия труда, включая вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся и их семьям достойные условия жизни; на справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности; право на продвижение по работе; на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; на запрещение работы в ночное время и вредных или опасных условий труда для лиц моложе 18 лет; на разумное ограничение рабочего времени и отдых, досуг и оплачиваемые отпуска – статья 7;
- ❖ профсоюзные права, такие как право работников организовывать профессиональные союзы и объединяться в союзы по своему выбору в целях продвижения и защиты своих интересов и право на забастовку – пункт 1 статьи 8;
- ❖ право на социальное обеспечение – статья 9;
- ❖ право на здоровье, “понимаемое как право на достижение наиболее высокого уровня физического, душевного и социального благополучия”, – статья 10;

- ❖ право на здоровую окружающую среду – статья 11;
- ❖ право на питание, означающее “право на достаточный уровень питания, обеспечивающий возможность достижения наивысшего уровня физического, эмоционального и интеллектуального уровня развития”, – статья 12;
- ❖ право на образование – статья 13;
- ❖ право на блага культуры, включая научно-технический прогресс, – пункт 1 статьи 14;
- ❖ право на образование и защиту семьи – статья 15;
- ❖ права детей – статья 16;
- ❖ право пожилых людей на особую защиту – статья 17;
- ❖ право инвалида на особое внимание, “направленное на содействие ему в достижении наибольшего возможного развития его личности”, – статья 18.

4.2.3 Европейская социальная хартия 1961 года и Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 года

По состоянию на 19 июня 2002 года Европейская социальная хартия 1961 года была ратифицирована 25 государствами – членами Совета Европы. Она содержит права, перечисленные ниже:

- ❖ право на труд – статья 1;
- ❖ право на справедливые условия труда – статья 2;
- ❖ право на здоровые и безопасные условия труда. – статья 3;
- ❖ право на справедливое вознаграждение – статья 4;
- ❖ право на свободное объединение в организации – статья 5;
- ❖ право заключать коллективные договоры – статья 6;
- ❖ право детей и подростков на защиту – статья 7;
- ❖ право работающих женщин на защиту – статья 8;
- ❖ право на профессиональную ориентацию – статья 9;
- ❖ право на профессиональную подготовку – статья 10;
- ❖ право на охрану здоровья – статья 11;
- ❖ право на социальное обеспечение – статья 12;
- ❖ право на социальную и медицинскую помощь – статья 13;
- ❖ право пользоваться услугами социальных служб – статья 14;
- ❖ право лиц с физическими или умственными недостатками на профессиональное обучение, социальную интеграцию и участие в жизни общества – статья 15;
- ❖ право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту – статья 16;
- ❖ право матерей и детей на социальную и экономическую защиту – статья 17;

- ❖ право на любую приносящую доход деятельность на территории другого государства-участника – статья 18;
- ❖ право трудящихся-мигрантов и членов их семей на защиту и помощь – статья 19.

Дополнительный протокол 1988 года вступил в силу 4 сентября 1992 года и по состоянию на 19 июня 2002 года был ратифицирован десятью государствами. В соответствии с Протоколом, который не наносит ущерба положениям Европейской социальной хартии, договаривающиеся стороны обязуются также считать себя связанными обязательствами по одной или более статьям, признавая следующие права:

- ❖ право на равные возможности и равные условия в том, что касается занятости и профессии, без дискриминации по признаку пола – статья 1;
- ❖ право трудящихся на информацию и консультации – статья 2;
- ❖ право трудящихся участвовать в определении и улучшении условий труда и производственной среды – статья 3;
- ❖ право пожилых на социальную защиту – статья 4.

Пересмотренный вариант Европейской социальной хартии был принят в 1996 году и вступил в силу 1 июля 1999 года. По состоянию на 19 июня 2002 года он был ратифицирован 13 государствами. Пересмотренная Социальная хартия постепенно заменит первоначальную Хартию, круг ведения которой она обновляет и расширяет. С учетом новых социальных и экономических реалий пересмотренная Хартия вносит поправки в некоторые существующие положения и добавляет новые. В новый вариант включен, в частности, значительно более обширный перечень прав и принципов в часть I по сравнению с содержащимися в прежней Хартии (31 право и принцип по сравнению с 19 в Хартии 1961 года). В дополнение к правам, перенесенным из Дополнительного протокола 1988 года, новые существенно важные положения включают:

- ❖ право на защиту в случае прекращения занятости – статья 24;
- ❖ право работников на защиту их претензий в случае банкротства предпринимателя – статья 25;
- ❖ право на защиту своего достоинства на рабочем месте – статья 26;
- ❖ право трудящихся с семейными обязанностями на равные возможности и равное обращение – статья 27;
- ❖ право представителей работников на защиту на предприятии и на предоставление им соответствующих возможностей для осуществления их функций – статья 28;
- ❖ право на получение информации и консультации в ходе осуществления коллективных сокращений штата – статья 29;
- ❖ право на защиту от бедности и социального отторжения – статья 30;
- ❖ право на жилье – статья 31.

Экономические, социальные и культурные права, гарантированные международными нормами по правам человека, охватывают широкие области и существенные аспекты жизни человека, такие как право на труд и на благоприятные условия труда, право на достаточный жизненный уровень, право на достаточное физическое и психическое здоровье, право на образование и право на особую помощь семьям и детям.

Осуществление всех этих прав зависит от уважения принципа равенства перед законом и исполнения закона.

5. Правовые обязательства государств по защите экономических, социальных и культурных прав

5.1 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года

5.1.1 Вступительные замечания

Общие юридические обязанности государств-участников по выполнению их обязательств в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах изложены в статье 2, которая гласит:

“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 постепенное полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

3. Развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами”.

Следует в целом отметить, что в отличие от пункта 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, который налагает правовую обязанность безотлагательного осуществления гарантированных прав, пункт 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах допускает *постепенное осуществление* признанных прав. Однако, как явствует из прений в ходе разработки Пактов, краткие сведения о которых приведены в разделе 2, было бы не только серьезным упрощением, но и юридически некорректным делать вывод, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах определяет лишь обязанности по постепенному осуществлению без каких-либо обязательств немедленно предпринимать соответствующие действия. Природа прав как таковых, форма их изложения, позиции их разработчиков, а также мнения, высказанные к этому времени Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, свидетельствуют о том, что характер и масштабы правовых обязательств, которые принимают на себя государства-участники, ратифицируя или иным образом присоединяясь к Пакту, являются гораздо более динамичными. Такое заключение представляется вполне логичным в свете того факта, что, несмотря на многочисленные экономические и социальные проблемы, с которыми сталкиваются правительства, Пакт был и остается правовым инструментом, направленным на достижение неуклонного улучшения условий жизни людей во всем мире.

Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в одном из его самых первых замечаний общего порядка, правовые обязательства, изложенные в статье 2 Пакта, включают как *“обязательства поведения, так и обязательства результата”*⁶⁶. Это означает, в частности, что, “хотя в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав и признается наличие сдерживающих факторов, обусловленных ограниченностью наличных ресурсов, *он возлагает и различного рода обязательства безотлагательного характера*”⁶⁷. Одним из этих обязательств безотлагательного характера является обязательство по пункту 2 статьи 2 гарантировать, что права, содержащиеся в Пакте, осуществляются без какой бы то ни было дискриминации⁶⁸. Вторым таким обязательством “является фигурирующее в пункте 1 статьи 2 обязательство ‘принять меры’, и оно как таковое не оговаривается и не ограничивается какими-либо иными соображениями”⁶⁹. Как отметил Комитет, в полной мере смысл этой фразы можно уяснить также, сравнив английский текст с текстами французского и испанского вариантов, в соответствии с которыми государства-участники обязуются “действовать” (во

⁶⁶ См. Замечание общего порядка № 3 (Природа обязательств государств-участников – пункт 1 статьи 2), *Подборка замечаний общего порядка Организации Объединенных Наций*, стр. 19, пункт 1 (курсив наш).

⁶⁷ Там же (курсив наш).

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Там же, стр. 19, пункт 2.

французском варианте “s’engage a agir”) и “принять меры” (в испанском – “a adoptar medidas”)⁷⁰. Это правовое обязательство означает, что,

“Хотя полное осуществление соответствующих прав может достигаться постепенно, меры по достижению этой цели должны быть приняты в течение разумно короткого промежутка времени после вступления данного Пакта в силу для соответствующих государств. Такие меры должны быть *осознанными, конкретными* и как можно более четко *нацеленными* на выполнение обязательств, признанных в Пакте”⁷¹.

К обязательствам поведения и результата необходимо добавить третье обязательство, а именно *обязанность осуществлять соответствующие юридические обязательства, в том числе за счет предоставления национальных средств судебной защиты*. Эти три аспекта правовых обязательств государств-участников взаимосвязаны и до некоторой степени дублируют друг друга, однако, как отметил Комитет, они обладают отличительными особенностями, которые будут изложены ниже.

5.1.2 Обязательство поведения

Что касается средств, которыми следует пользоваться государствам-участникам, чтобы выполнить обязательство “принять меры”, в пункте 1 статьи 2 Пакта содержится ссылка на “все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер”. Хотя государства-участники сами должны оценить, какие меры, помимо *законодательства*, являются наиболее “надлежащими”, для того чтобы выполнить их договорные обязательства по Пакту, Комитет полагает, что такие меры “включают административные, финансовые, просветительские и социальные меры, хотя и не ограничиваются ими”⁷².

Другими мерами, которые Комитет считает “надлежащими”, является “предоставление средств судебной защиты в отношении прав, которые в соответствии с национальной правовой системой могут рассматриваться в суде. Комитет отмечает, например, что осуществление признаваемых прав без какой бы то ни было дискриминации будет надлежащим образом обеспечиваться отчасти посредством предоставления мер судебной защиты или иных эффективных мер”⁷³. Кроме того, имеется ряд положений Пакта, включая статью 3, пункт а) (i) статьи 7, статью 8, пункт 3 статьи 10, пункты 2 а), 3 и 4 статьи 13 и пункт 3 статьи 15, “которые, по-видимому, могут непосредственно применяться судебными и иными органами многих национальных правовых систем. Любой тезис о том, что указанные положения органически не поддаются самореализации, было бы, пожалуй, трудно доказать”⁷⁴.

70 Там же, цит.место.

71 Там же (курсив наш).

72 Там же, стр. 21, пункт 7 (курсив добавлен).

73 Там же, стр. 20, пункт 5.

74 Там же.

5.1.3 Обязательство результата

“Основное обязательство результата”, отраженное в пункте 1 статьи 2, “заключается в принятии мер для того, чтобы ‘обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав’”⁷⁵. Однако, как подчеркнул Комитет, тот факт, что Пакт допускает “постепенное осуществление” прав, то есть “осуществление в течение какого-то времени”, “не следует ложно интерпретировать как лишаящий это обязательство всякого конкретного смысла”⁷⁶. Комитет излагает это обязательство в следующих выражениях:

“С одной стороны, здесь присутствует необходимый элемент гибкости, отражающий реальности современного мира и те трудности, с которыми сталкивается любая страна при обеспечении полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. С другой стороны, эту фразу следует рассматривать в свете общей цели да и самой сути Пакта, которая заключается в установлении для государств-участников четких обязательств в отношении полного осуществления соответствующих прав. Тем самым устанавливается обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к этой цели. Кроме того, любые умышленно регрессивные меры в этой связи потребовали бы самого тщательного рассмотрения и нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов”⁷⁷.

Кроме того, Комитет придерживается мнения, что на каждом государстве-участнике лежит “минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав”, гарантированных Пактом “хотя бы на минимальном уровне”, и если бы Пакт не обеспечил принятие такого обязательства, то он “во многом утратил бы свой смысл”⁷⁸. Это, по словам Комитета, означает, например, что:

“государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом”⁷⁹.

В этом отношении Комитет также уточнил, что, поскольку пункт 1 статьи 2 требует от каждого государства-участника “принять необходимые меры в ‘максимальных пределах имеющихся ресурсов’”, государство, для того чтобы оно могло мотивировать свою неспособность выполнить хотя бы минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, должно

75 Там же, стр. 21, пункт 9.

76 Там же, цит.место.

77 Там же.

78 Там же, стр. 22, пункт 10.

79 Там же, цит.место.

“продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства”⁸⁰. Однако, как подчеркнул Комитет, “даже в тех случаях, когда наличных ресурсов явно недостаточно, государство-участник все же связано обязательством стараться обеспечить как можно более широкое осуществление соответствующих прав в сложившихся условиях”⁸¹.

5.1.4 Обязательство по исполнению: обеспечение внутренних средств судебной защиты

В Замечании общего порядка № 9, касающемся применения Пакта во внутригосударственном праве, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рассмотрел некоторые заявления, приведенные в Замечании общего порядка № 3. Он отметил, в частности, что, обязывая правительства добиваться осуществления признаваемых в Пакте прав “всеми надлежащими способами”, Пакт предлагает широкий и гибкий подход, позволяющий принимать во внимание специфику правовых и административных систем каждого государства, а также другие соответствующие соображения⁸². “Однако эта гибкость сосуществует с обязательством каждого государства-участника использовать все имеющиеся в его распоряжении средства, чтобы обеспечить осуществление признаваемых в Пакте прав. В связи с этим необходимо учитывать основные требования международного права в области прав человека. Таким образом, нормы Пакта должны быть надлежащим образом признаны во внутреннем праве, любому потерпевшему лицу или группе лиц должны быть обеспечены надлежащие средства восстановления нарушенных прав или средства защиты, а также должны быть приняты надлежащие меры для обеспечения подотчетности правительств”⁸³.

По мнению Комитета, “вопросы, касающиеся применения Пакта во внутреннем праве, следует рассматривать сквозь призму двух принципов международного права”:

- ❖ **во-первых**, в соответствии со статьей 27 Венской конвенции о праве международных договоров государство-участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора; следовательно, для того чтобы обеспечить осуществление своих договорных обязательств, ему “надлежит при необходимости изменять свое внутреннее право”⁸⁴;
- ❖ **во-вторых**, в соответствии со статьей 8 Всеобщей декларации прав человека “каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом”; хотя

80 Там же.

81 Там же, стр. 22, пункт 11.

82 Там же, стр. 73, пункт 1.

83 Там же, стр. 74, пункт 2.

84 Там же, стр. 74, пункт 3.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах прямо не требует от государств-участников создания средств судебной защиты в случаях предполагаемых нарушений его положений, Комитет полагает, что “государству-участнику, стремящемуся оправдать отсутствие в его правовой системе каких-либо внутренних средств правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав, необходимо будет доказать, что либо такие средства защиты не представляют собой ‘надлежащих способов’ по смыслу пункта 1 статьи 2 ... либо – ввиду наличия других используемых способов – в них нет необходимости. Это будет трудно доказать, и Комитет считает, что во многих случаях другие используемые ‘способы’, возможно, окажутся неэффективными, если они не будут подкреплены или дополнены средствами судебной защиты”⁸⁵.

Замечания общего порядка Комитета могут подвести к заключению, что, *как общее правило, эффективное осуществление Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах требует наличия внутренних средств судебной защиты для тех лиц, которые считают, что их права были нарушены государством*. Тот факт, что Пакт в отличие от Международного пакта о гражданских и политических правах прямо не предусматривает правовые или иные средства защиты для пострадавших лиц, свидетельствует о нежелании разработчиков Пакта ограничивать сферу его действия подачей индивидуальных исков, относящихся к области деятельности, которая в значительной степени зависит от финансовых ресурсов и уровня развития. Обоснованность этого нежелания недавно получила подтверждение в связи с трудностями, возникшими при попытке обеспечить принятие факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, в котором была бы предусмотрена международная процедура рассмотрения индивидуальных и групповых исков.

⁸⁵ Там же, стр. 74, пункт 3.

Государства – участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах не могут обосновывать неисполнение Пакта ссылкой на свое внутреннее законодательство.

*На государства – участники Пакта возлагается **обязательство поведения**, и они должны, в частности, принять все законодательные, административные, финансовые, образовательные и социальные меры, которые необходимы для выполнения положений Пакта.*

*На государства-участники возлагается также **обязательство результата** в том отношении, что они должны как можно скорее и эффективнее продвигаться в направлении осуществления прав, содержащихся в Пакте, в максимальной степени используя свои наличные ресурсы.*

*На каждое государство-участника возлагается правовая обязанность **безотлагательно гарантировать минимальные основные обязательства** по осуществлению каждого из прав, предусмотренных в Пакте. Даже в ситуациях явной нехватки ресурсов государства-участники должны доказать, что они принимают меры по обеспечению максимально возможного осуществления содержащихся в Пакте прав.*

*На государства-участники возлагается юридическое обязательство по выполнению положений Пакта путем использования всех средств, имеющихся в их распоряжении, включая обеспечение **средств возмещения ущерба или судебной защиты**, что дает возможность каждому человеку эффективно защищать свои экономические, социальные и культурные права на национальном уровне.*

5.2 Африканская хартия прав человека и народов 1981 года

Статья 1 Африканской хартии прав человека и народов определяет юридические обязательства государств-участников в отношении всех прав, обязанностей и свобод, провозглашенных в Хартии, включая экономические, социальные и культурные права. Это означает, что они “признают” их и принимают “законодательные или иные меры для их осуществления”. Ни данное положение, ни положения, определяющие упомянутые права, не подразумевают ничего иного, кроме юридической обязанности выполнять правовые обязательства **безотлагательно**.

5.3 Американская конвенция о правах человека 1969 года и Дополнительный протокол в области экономических, социальных и культурных прав 1988 года

В статье 1 Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав государства – члены Организации американских государств (ОАГ) высказались в пользу *постепенного подхода*, в соответствии с которым государства-участники

“принимают необходимые меры как внутренние, так и с помощью международного сотрудничества, особенно экономические и технические, в масштабах, которые позволяют имеющиеся у них ресурсы, и с учетом уровня их развития в целях постепенного достижения и во исполнение их внутреннего законодательства, полного соблюдения прав, признанных в настоящем Протоколе”.

Хотя этот подход является постепенным, он также четко ориентирован на результат в том отношении, что государства-участники “принимают необходимые меры” в целях достижения “полного соблюдения прав, признанных” в Протоколе.

5.4 Европейская социальная хартия 1961 года и Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 года

Можно в общем сказать, что пересмотр Европейской социальной хартии 1961 года не предполагал “снижения уровня защиты, предусмотренного в ней”, но, напротив, предполагалось, что “реформа позволит учесть эволюцию как социальных и экономических прав, отраженных в других международных документах и в законодательстве государств-членов, так и социальных проблем, не охваченных в других действующих международных документах”⁸⁶. Было также согласовано, что “все поправки должны были вноситься с учетом необходимости обеспечения одинакового отношения к мужчинам и женщинам”⁸⁷.

Что касается четко сформулированных правовых обязательств, то и в варианте Европейской социальной хартии 1961 года, и в варианте Хартии 1996 года содержится конкретная система гарантий, которая позволяет договаривающимся государствам заниматься постепенным осуществлением прав, предусмотренных в обоих вариантах. Однако в то время как каждая договаривающаяся сторона соглашается рассматривать часть I каждой

⁸⁶ См. *European Social Charter: Explanatory Report (ETS No. 163)* на веб-сайте Совета Европы: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/163.htm> p. 1.

⁸⁷ Ibid., loc. cit.

Хартии “как декларацию целей, к достижению которых она будет стремиться всеми надлежащими средствами” (пункт 1 а) статьи 20 Хартии 1961 года и статья А Хартии 1996 года), *обе Хартии также определяют основные гарантии, которые должны принять все государства, когда они становятся их участниками.*

В соответствии с Хартией 1961 года договаривающиеся стороны берут на себя обязательства, вытекающие, по меньшей мере, из *пяти* следующих статей:

- ❖ право на труд – статья 1;
- ❖ право на организацию – статья 5;
- ❖ право на заключение коллективных договоров – статья 6;
- ❖ право на социальное обеспечение – статья 12;
- ❖ право на социальную и медицинскую помощь – статья 13;
- ❖ право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту – статья 16;
- ❖ право трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь – статья 19.

Кроме того, государства-участники должны по своему выбору взять обязательства в целом как минимум по 10 статьям или 45 имеющим цифровое обозначение пунктам (пункт 1 с) статьи 20).

В соответствии с пересмотренной Хартией 1996 года число основных обязательств было увеличено, и договаривающиеся государства соглашаются считать себя связанными, по крайней мере, *шестью* из основных статей, к которым были добавлены следующие две статьи, помимо предусмотренных в прежней Хартии:

- ❖ право детей и молодежи на защиту – статья 7;
- ❖ право на равные возможности и равное обращение в занятости и выборе рода занятий без дискриминации по признаку пола – статья 20.

Договаривающиеся государства должны далее согласиться считать себя связанными дополнительным числом положений, составляющим не меньше 16 статей или 63 пронумерованных пунктов (часть III, статья А).

Таким образом, договаривающиеся государства должны согласиться считать имеющими для себя обязательную силу значительное число положений, подлежащих осуществлению со дня ратификации соответствующей Хартии, и они могут, разумеется, по своему усмотрению, увеличить число положений, которыми они желают считать себя связанными, в любое время в дальнейшем (см. пункт 3 статьи 20 Хартии 1961 года и пункт 3 статьи А Хартии 1996 года).

В Европейской социальной хартии принят комбинированный подход к международным правовым обязательствам в том отношении, что она устанавливает определенное число прав, подлежащих немедленному осуществлению договаривающимися государствами, одновременно предоставляя им возможность заниматься постепенным осуществлением других прав.

6. Экономические, социальные и культурные права: подлежат ли они судебной защите?

Как отмечалось в подразделе 2.2.4, вопрос об обеспечении судебной защиты экономических, социальных и культурных прав обсуждался в связи с разработкой Пакта. Несмотря на то что незначительное число правительств в Комиссии по правам человека проголосовали в то время за резолюцию, в которой вполне определенно отрицалась формула судебной защиты рассматриваемых прав, эти правительства оказались в явном меньшинстве. Другие страны отмечали ошибочность и даже опасность определения экономических, социальных и культурных прав как не подпадающих под судебную защиту, а Франция отметила, что многие аспекты таких прав могут быть рассмотрены в судебном порядке. И хотя прошло столетие, по-прежнему нет единообразия в практике судов относительно компетентности, которой обладают или должны обладать национальные суды при рассмотрении исков в связи с предполагаемыми нарушениями экономических, социальных и культурных прав. Такая неопределенность в практике судов отмечалась на Семинаре по вопросам судебной защиты экономических, социальных и культурных прав, в частности, в свете Факультативного протокола к Пакту об экономических, социальных и культурных правах, состоявшемся в Женеве, Швейцария, в феврале 2001 года. Семинар был организован Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Международной комиссией юристов. Как указывалось в докладах, представленных на Семинаре, в национальные суды поступает все больше обращений с просьбами рассмотреть в судебном порядке иски, относящиеся к экономическим, социальным и культурным правам, таким как право на достаточное жилье и право на равенство перед законом. Объективный анализ соответствующих прав и происходящие перемены свидетельствуют о том, что вопрос о судебной защите не представляется абсолютно ясным и что решение вопроса о том, подлежат ли иски, связанные с конкретными правами, судебному рассмотрению, может больше относиться к политической целесообразности, нежели к праву в строгом смысле слова.

Примечательно, что можно провести определенную параллель: тот же довод в известной степени применим и к области гражданских и политических прав. Вопросы, касающиеся законности введения правительствами чрезвычайных полномочий во времена кризисов, часто считались не подлежащими судебному рассмотрению, однако европейские и американские суды по правам человека, в частности, продемонстрировали, что объявление государственного чрезвычайного положения и введение чрезвычайных ограничений на осуществление прав человека вопреки международным правовым обязательствам являются подпадающими под юрисдикцию судов вопросами, которые должны рассматриваться в свете договорных обязательств соответствующего государства⁸⁸.

Что касается Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, компетентный Комитет рассмотрел вопрос о судебной защите в связи с ролью средств правовой защиты в Замечании общего порядка № 9. Хотя Комитет считает, что “право на эффективную защиту не следует толковать как непременно требующее наличия средств судебной защиты” и что “во многих случаях средства административной защиты будут достаточными”, он также выразил мнение, что

“во всех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты”⁸⁹.

В этом Замечании общего порядка Комитет выражает сожаление, что в отличие от ситуации с гражданскими и политическими правами в отношении нарушений экономических, социальных и культурных прав слишком часто высказывается предположение, что средства судебной защиты не обязательны, хотя “это расхождение не может быть оправдано ни характером прав, ни соответствующими положениями Пакта”⁹⁰. Комитет отмечает, что он уже вполне определенно разъяснил, “что он считает возможным прямое применение многих положений Пакта”, например статьи 3, пункта а)(i) статьи 7, статьи 8, пункта 3 статьи 10, пункта 2 а) статьи 13, пункта 3 статьи 13, пункта 4 статьи 13 и пункта 3 статьи 15⁹¹. Эти положения, которые Комитет приводит *в качестве примера*, содержат следующие права:

- ❖ равное для мужчин и женщин право пользования правами – статья 3;
- ❖ право на справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности – пункт а)(i) статьи 7;
- ❖ право создавать профессиональные союзы, которые могут функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений; право на забастовки – статья 8;
- ❖ право детей и подростков на особые меры охраны и помощи без какой бы то ни было дискриминации – статья 10(3);

⁸⁸ Более подробную информацию по данному вопросу см. главу 16 настоящего Пособия.

⁸⁹ *Подборка замечаний общего порядка Организации Объединенных Наций*, стр. 76–77, пункт 9.

⁹⁰ Там же, стр. 77, пункт 10.

⁹¹ Там же, цит.место.

- ❖ право на бесплатное обязательное начальное образование для всех – пункт 2 а) статьи 13;
- ❖ право родителей и законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, с тем чтобы обеспечивать религиозное и нравственное воспитание в соответствии со своими собственными убеждениями, – пункт 3 статьи 13;
- ❖ право отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими в соответствии с законодательными нормами – пункт 4 статьи 13;
- ❖ свобода, безусловно необходимая для научных исследований и творческой деятельности, – пункт 3 статьи 15.

По поводу вопроса о защите в судебном порядке прав, содержащихся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Комитет добавил, что:

“В этой связи важно проводить различие между возможностью обеспечения прав в судебном порядке (это касается вопросов, которые должным образом решаются судами) и прямоприменяемыми нормами (которые могут применяться судами непосредственно). Хотя необходимо учитывать общий подход, характерный для каждой правовой системы, следует иметь в виду, что в Пакте нет ни одного права, которое в подавляющем большинстве систем не могло бы рассматриваться в качестве обладающего, по крайней мере, некоторыми существенными аспектами, обеспечивающими возможность его защиты в судебном порядке. Иногда высказывается мысль о том, что вопросы, связанные с распределением ресурсов, должны рассматриваться не судами, а политическими органами власти. Хотя к разделению сфер компетенции между различными ветвями власти необходимо относиться с уважением, нужно признать, что суды, как правило, уже участвуют в решении широкого спектра вопросов, имеющих важное значение с точки зрения распределения ресурсов. Таким образом, принятие жесткой классификации экономических, социальных и культурных прав, которая уже в силу самого их определения вывела бы их из круга ведения судов, было бы произвольным и несовместимым с тем принципом, что эти две группы прав человека являются неделимыми и взаимозависимыми. Это также резко сократило бы возможности судов по защите прав самых уязвимых и обездоленных групп общества”⁹².

Что касается прямоприменяемого характера положений Пакта, Комитет отметил, что “Пакт не исключает возможности рассмотрения содержащихся в нем прав в качестве прямоприменяемых в системах, предусматривающих такую возможность. Более того, в период подготовки Пакта попытки включить в него конкретное положение о ‘невозможности его прямого применения’ были решительно отвергнуты”⁹³. Комитет далее заявляет, что:

⁹² Там же.

⁹³ Там же, стр. 78, пункт 11.

“В большинстве государств решение вопроса о возможности прямого применения того или иного договорного положения относится к компетенции судов, а не исполнительной или законодательной власти. Для эффективного выполнения этой функции соответствующие суды и другие органы правосудия должны понимать характер и значение Пакта, а также важную роль средств судебной защиты в его осуществлении. Так, например, когда правительства участвуют в судопроизводстве, они должны содействовать такому толкованию внутреннего права, которое способствовало бы осуществлению их обязательств по Пакту. Аналогичным образом, при подготовке судебных работников надлежит в полной мере учитывать возможность обеспечения в судебном порядке закрепленных в Пакте прав. Особенно важно не занимать заранее той позиции, что эти нормы не должны рассматриваться в качестве прямоприменяемых норм. Более того, многие из них имеют формулировки, которые по меньшей мере так же ясны и конкретны, как и формулировки других договоров в области прав человека, положения которых регулярно толкуются судами в качестве прямоприменяемых”⁹⁴.

В свете сказанного в предшествующих разделах вопрос о том, подпадают ли экономические, социальные и культурные права под юридическое определение, можно вкратце изложить следующим образом:

Ни характер экономических, социальных и культурных прав как таковых, ни положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах или его подготовительные разработки не могут быть использованы для отрицания возможности обеспечения в судебном порядке таких прав.

Напротив, многие аспекты соответствующих прав подходят для судебного определения.

Государства – участники Пакта должны обеспечивать средства судебной защиты в связи с предполагаемыми нарушениями экономических, социальных и культурных прав во всех случаях, когда такие меры необходимы для обеспечения их эффективного осуществления. Такие средства судебной защиты должны существовать наряду с надлежащими административными средствами защиты.

Классификация экономических, социальных и культурных прав как не подлежащих обеспечению средствами судебной защиты равнозначна отрицанию неделимости и взаимозависимости таких прав и гражданских и политических прав.

94 Там же, цит.место.

7. Предметное исследование I: право на достаточное жилье

7.1 Вводные замечания

В следующих разделах будут представлены две разновидности прав, *право на достаточное жилье* и *право на здоровье*, прежде всего будет проведен анализ этих прав в свете их толкования компетентными международными контрольными органами, а затем будут приведены примеры постановлений национальных судов об их осуществлении или осуществлении некоторых их аспектов.

Изложение полной картины многоаспектных ролей национальных судов в осуществлении экономических, социальных и культурных прав выходит за рамки настоящей главы. Однако, как общее правило, и обычные, и административные суды во многих странах рассматривают множество вопросов, касающихся, например, различных форм социального обеспечения, таких как оказание помощи больным, престарелым и инвалидам, прав меньшинств на культуру, права на достаточное жилье, вопросов равенства и недискриминации и так далее. Кроме того, могут существовать трудовые суды, которые призваны решать вопросы, относящиеся к профессиональным правам, таким как право на свободу ассоциации и коллективные договоры профсоюзов, право на забастовку, а также вопросы, связанные с производственным риском. Хотя национальное законодательство не может четко обеспечить, например, право на питание или право на достаточное жилье, как они определены международным правом в области прав человека, оно тем не менее может предоставить правовые гарантии, которые позволят местным судьям добиваться таких же или аналогичных существенных результатов. Иными словами, экономические, социальные и культурные права составляют область права, в которой суды наряду с административными процедурами выполняют важную роль.

Права, которые рассматриваются ниже, выбраны из-за их несколько более сложных правовых параметров по сравнению с другими экономическими и социальными правами, которые легче воспринимаются как поддающиеся судебному регулированию, например права, входящие в относительно обширный перечень прав трудящихся.

7.2 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: пункт 1 статьи 11

Вслед за признанием права на достаточное жилище в статье 25 Всеобщей декларации прав человека оно было включено в пункт 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

в качестве составной части права на достаточный жизненный уровень. В документах универсального уровня также можно обнаружить право на жилище, в частности, в пункте е)(iii) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в пункте 2 h) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в пункте 3 статьи 27 Конвенции о правах ребенка. На региональном уровне право на жилье четко гарантировано только в пересмотренной Европейской социальной хартии 1996 года (статья 31).

Право на жилье также подтверждено в многочисленных других документах, например в пункте 1 статьи 8 Декларации о праве на развитие. На Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) 1996 года участвующие в ее работе правительства также единодушно согласились подтвердить свою “приверженность делу полного и последовательного осуществления права на надлежащее жилье, предусмотренного в международных договорах”⁹⁵. Они далее признали, что несут “обязательство... создавать людям возможности для получения жилья и защиты и улучшения жилья и районов проживания”, и взяли на себя обязательство

“по достижению цели улучшения условий жизни и работы на справедливой и устойчивой основе, с тем чтобы каждый человек имел надлежащее жилье, которое должно соответствовать медико-санитарным нормам и быть надежным, безопасным, доступным и приемлемым по цене и включать основные услуги, объекты и удобства, а также не подвергался дискриминации в сфере жилья и юридических гарантий против необоснованного выселения”⁹⁶.

Наконец, правительства согласились “осуществлять и пропагандировать эту цель в полном соответствии со стандартами в области прав человека”⁹⁷.

Однако в настоящем контексте основной правовой текст, который следует рассмотреть, – это пункт 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Тексты других соответствующих конвенций и деклараций можно найти в **Информационном материале № 3**.

В пункте 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах говорится:

“Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий *достаточное* питание, одежду и *жилище*, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники

⁹⁵ См. документ Организации Объединенных Наций A/CONF.165/14, доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, 3–14 июня 1996 года, стр. 27, пункт 39.

⁹⁶ Там же, цит. место.

⁹⁷ Там же.

примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии” (курсив наш).

Это положение следует рассматривать в связи с пунктом 1 статьи 2, в котором предусматривается, что:

“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”.

Как можно видеть, право на “достаточный жизненный уровень”, предусмотренное в пункте 1 статьи 11, является правом, включающим многие компоненты. В этом разделе будет рассмотрен только вопрос о достаточном жилище, который был рассмотрен в Замечании общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Он также рассматривается в Замечании общего порядка № 7, посвященном принудительному выселению. Проходившие в Комитете дискуссии свидетельствуют о том, что проблемы, связанные с достаточным жилищем, существуют практически во всех странах и затрагивают значительную часть населения. Как отмечал Комитет в своих замечаниях общего порядка № 4 и 7, право на достаточное жилье имеет следующие личностные и материальные области применения:

7.2.1 Лица, подпадающие под действие права на достаточное жилье

Право на достаточное жилье “принадлежит каждому”, и “концепция ‘семьи’ должна толковаться в широком смысле. Таким образом, отдельные лица, а также семьи имеют право на достаточное жилье независимо от возраста, экономического положения, принадлежности к какой-либо группе или иной принадлежности или статуса и других таких факторов. В частности, согласно пункту 2 статьи 2 Пакта, осуществление этого права не должно быть объектом какой бы то ни было дискриминации”⁹⁸.

7.2.2 Подход к толкованию права на жилье, включая взаимозависимость прав

Комитет отверг толкование права на достаточное жилище “в узком или ограничительном смысле”, что уравнивало бы его, например, с предоставленным кровом, означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над своей головой, или жилище рассматривалось бы исключительно “как товар”. “Его, скорее, следует рассматривать как право жить где бы то ни было в

⁹⁸ Подборка замечаний общего порядка Организации Объединенных Наций, стр. 25, пункт 6.

безопасности, мире и с достоинством”⁹⁹. Это толкование включает, по меньшей мере, две составляющие:

- ❖ факт, что
- ❖ “право на жилье в полной мере связано с другими правами человека и основополагающими принципами, на которых покоится Пакт”, и концепцию достаточного жилья¹⁰⁰.

Что касается первого компонента, Комитет придерживается мнения, что право на достаточное жилье не должно рассматриваться изолированно от других прав человека, а требует, для его полного осуществления, защиты также других прав, таких как “концепция человеческого достоинства и принцип недискриминации ... право на свободу выражения своего мнения, право на свободу ассоциации (например, для жильцов и других групп, действующих в рамках общины), право на местожительство и право на участие в ведении государственных дел”. Аналогичным образом, “право на свободу от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь какого-либо лица, произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции представляет собой весьма важное измерение при определении права на достаточное жилье”¹⁰¹. С учетом особой сложности концепции достаточности она будет рассмотрена отдельно.

7.2.3 Концепция достаточности

По мнению Комитета, “концепция достаточности имеет особое значение применительно к праву на жилье, поскольку она позволяет подчеркнуть ряд факторов, которые должны учитываться при определении того, могут ли конкретные формы жилья считаться образующими ‘достаточное жилье’ для целей Пакта. Хотя достаточность определяется отчасти социальными, экономическими, культурными, климатическими, экологическими и иными факторами, Комитет считает, что тем не менее можно определить некоторые аспекты этого права, которые должны приниматься во внимание для этой цели в каком-либо конкретном контексте. Они включают следующее”¹⁰²:

- ❖ **правовое обеспечение проживания:** Это означает, что “независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз”¹⁰³;
- ❖ **наличие услуг, материалов, оборудования и инфраструктуры:** “Адекватное жилье должно предоставлять определенные возможности, имеющие существенно важное значение для здоровья, безопасности, комфорта и питания. Все бенефициары права на достаточное жилье должны иметь устойчивый доступ к [природным и общим ресурсам],

⁹⁹ Там же, стр. 25, пункт 7.

¹⁰⁰ Там же, цит.место.

¹⁰¹ Там же, стр. 28, пункт 9.

¹⁰² Там же, стр. 26, пункт 8.

¹⁰³ Там же, стр. 26, пункт 8 а).

системам снабжения питьевой водой”, источникам энергии для приготовления пищи, отопления и освещения, системам “санитарии и гигиены, хранения продуктов питания, удаления отходов, канализации и чрезвычайных служб”¹⁰⁴;

- ❖ **доступность с точки зрения расходов:** “Финансовые расходы какого-либо лица или домашнего хозяйства, связанные с жильем, должны быть такого размера, чтобы возникновение и удовлетворение иных основных потребностей не ставились под угрозу и не сталкивались с препятствиями. Государства-участники должны предпринять шаги с целью обеспечения такого положения, чтобы доля расходов, связанных с жильем, в целом была соразмерной размеру доходов”. Кроме того, “квартиросъемщики должны быть защищены с помощью соответствующих средств против неразумных размеров квартирной платы или ее увеличения”¹⁰⁵;
- ❖ **пригодность для проживания:** “Достаточное жилье должно быть пригодным для проживания с точки зрения защиты жильцов от холода, сырости”, жары, дождя, ветра или “иных угроз для здоровья, структурных опасностей и переносчиков болезней. Также должна быть гарантирована физическая безопасность жильцов. Комитет призывает государства-участники всеобъемлющим образом применять *Медико-санитарные принципы жилищного строительства*, разработанные ВОЗ”¹⁰⁶;
- ❖ **доступность:** “Достаточное жилье должно быть доступным для тех, кто имеет на него право. Группы, находящиеся в неблагоприятном положении, должны получить полный и устойчивый доступ к адекватному жилому фонду. Нужды в области жилья престарелых, детей, инвалидов, неизлечимо больных, лиц, инфицированных ВИЧ, лиц со значительным расстройством здоровья, душевнобольных [жертв стихийных бедствий, людей, проживающих в районах, подверженных бедствиям] и других групп должны до некоторой степени учитываться в первоочередном порядке. И жилищное право, и политика в области жилья должны в полной мере принимать во внимание особые потребности этих групп в отношении жилья”¹⁰⁷;
- ❖ **местонахождение:** “Достаточное жилье должно находиться в таком месте, которое позволяет иметь доступ к возможностям в области занятости, медицинскому обслуживанию, школам, детским и другим социальным учреждениям. Это особенно верно в отношении больших городов и сельских районов”. Аналогичным образом, “жилье не следует строить в загрязненных районах или в непосредственной близости к источникам загрязнения, которые ущемляют право жителей на здоровье”¹⁰⁸;

104 Там же, стр. 26, пункт 8 b).

105 Там же, стр. 26–27, пункт 8 c).

106 Там же, стр. 27, пункт 8 d).

107 Там же, стр. 27, пункт 8 e). О праве на *доступное* жилье для инвалидов см. также Замечание общего порядка № 5, стр. 41, пункт 33.

108 Там же, Замечание общего порядка № 4, стр. 27, пункт 8 f).

- ❖ **адекватность с точки зрения культуры:** “Архитектура сооружаемого жилья, используемые строительные материалы и политика, предусматривающая эти аспекты, должны соответствующим образом отражать культурные традиции общества” и разнообразия жилья. “Деятельность, направленная на строительство или модернизацию жилья, должна обеспечивать учет культурных аспектов, связанных с жилищем, а также, в частности, применение соответствующих современных технологий”¹⁰⁹.

7.2.4 Безотлагательные юридические обязательства

Несмотря на постепенный характер выполнения правовых обязательств, взятых на себя участвующими в Пакте государствами, Комитет определил ряд шагов, которые должны быть предприняты **безотлагательно**, независимо от уровня их развития¹¹⁰, например:

- ❖ “Государствам-участникам следует уделять должное первоочередное и особое внимание тем слоям общества, которые в настоящее время проживают в неблагоприятных условиях. Соответственно, проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимуществ социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других”¹¹¹;
- ❖ “Хотя наиболее приемлемые средства достижения полной реализации права на достаточное жилье неизбежно будут различаться в значительной мере в каждом государстве, Пакт прямо требует, чтобы каждое государство-участник предприняло любые шаги, которые необходимы для достижения этой цели. Это почти неизбежно потребует принятия **национальной стратегии в области жилья**”, с тем чтобы сформулировать “цели улучшения жилищных условий, ... определить имеющиеся ресурсы для достижения этих целей и наиболее рентабельные пути их использования”, а также установить “обязательства и временные рамки по осуществлению необходимых мер”. Такая национальная стратегия в области жилья “должна быть отражением широких консультаций со всеми заинтересованными лицами, включая бездомных, лиц, имеющих недостаточное жилье, и их представителей”¹¹².
- ❖ **эффективный контроль:** “Эффективный контроль за положением в области жилья представляет собой еще одно обязательство безотлагательного действия. Чтобы какое-либо государство-участник выполнило свои обязательства по пункту 1 статьи 11, оно должно показать, что оно приняло любые необходимые меры, либо индивидуально, либо на основе международного сотрудничества, для определения точного числа бездомных и доли недостаточного жилья в пределах своей юрисдикции”¹¹³.

¹⁰⁹ Там же, стр. 28, пункт 8 г).

¹¹⁰ Там же, стр. 28, пункт 10.

¹¹¹ Там же, стр. 28, пункт 11.

¹¹² Там же, стр. 29, пункт 12 (курсив наш).

¹¹³ Там же, стр. 29, пункт 13.

7.2.5 *Внутренние средства правовой защиты*

В связи с вопросом о внутренних средствах правовой защиты “Комитет рассматривает многие составляющие элементы права на достаточное жилье как являющиеся, по меньшей мере, совместимыми с предоставлением [таких] средств правовой защиты”. Они могут включать, например:

- ❖ “правовое обжалование, направленное на предотвращение запланированных выселений или сноса жилья посредством вынесения судебных запретов”;
- ❖ “правовые процедуры получения компенсации после незаконного выселения”;
- ❖ “жалобы на незаконные действия, предпринятые собственниками жилья (будь то государственного или частного) ... в отношении размера квартирной платы, содержания жилья и расовой или иных форм дискриминации”;
- ❖ “утверждения о какой бы то ни было дискриминации при предоставлении доступа к жилью”;
- ❖ “жалобы в отношении домовладельцев, касающиеся нездоровых или ненадлежащих жилищных условий”¹¹⁴.

Право на достаточное жилье является основным компонентом права на достаточный уровень жизни. Оно должно толковаться в свете не только других экономических, социальных и культурных прав, но и гражданских и политических прав.

Принцип достаточности означает, что:

- *должно быть предоставлено юридическое обеспечение проживания;*
- *должны быть предоставлены основные услуги, материалы, оборудование и создана инфраструктура;*
- *жилье должно быть доступным с точки зрения расходов, пригодным для проживания, доступным для тех, кто имеет на него право, и расположенным вблизи места работы жильцов и других учреждений;*
- *жилье должно быть построено так, чтобы не подвергать опасности здоровье его обитателей;*
- *жилье должно быть адекватным с точки зрения культуры.*

¹¹⁴ Там же, стр. 30, пункт 17.

*Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах налагает, в частности, следующие **безотлагательные обязательства** на государства-участники:*

- *они должны уделять особое внимание социальным группам, проживающим в неблагоприятных условиях;*
- *они должны почти во всех случаях принимать национальный план в области жилья в целях определения задач, ресурсов, обязанностей и сроков принятия необходимых мер;*
- *они должны эффективно контролировать положение в сфере жилья.*

*Государства-участники должны также предоставлять **внутренние средства правовой защиты**, особенно в случаях выселения и сноса жилых помещений, дискриминации, незаконных действий домовладельцев, а также нездоровых и неадекватных жилищных условий.*

7.2.6 Принудительные выселения

В своем Замечании общего порядка № 4 Комитет заявил, что “случаи принудительного выселения являются *prima facie* несовместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права”¹¹⁵. В Замечании общего порядка № 7 Комитет определил термин “принудительные выселения” как:

“постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите. Запрещение принудительных выселений, однако, не относится к выселениям, осуществляемым в принудительном порядке в соответствии с законом и согласно положениям Международных пактов о правах человека”¹¹⁶.

Комитет отмечает, что практика таких выселений, “явно нарушающая” права, предусмотренные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, может также, ввиду взаимосвязанности и взаимозависимости всех прав человека, “привести к нарушениям гражданских и политических прав, таких как право на жизнь, безопасность, невмешательство в личную и семейную жизнь и неприкосновенность жилища и право на мирное пользование своим имуществом”¹¹⁷. *Иными словами, в случаях принудительного выселения*

¹¹⁵ Там же, стр. 30, пункт 18.

¹¹⁶ Там же, стр. 62, пункт 3.

¹¹⁷ Там же, стр. 62, пункт 4.

государства-участники должны не только соблюдать требования Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, но и соответствующие положения Международного пакта о гражданских и политических правах.

В ситуациях, когда может потребоваться введение *ограничений* на право на достаточное жилище и право не подвергаться принудительному выселению, гарантированное пунктом 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, “необходимо в полной мере соблюдать статью 4 Пакта”. Соответственно, гарантированные права могут подвергаться только таким ограничениям, “которые определены законом настолько, насколько это совместимо с природой [экономических, социальных и культурных] прав, и исключительно с целью способствовать общему благополучию в демократическом обществе”¹¹⁸.

Поэтому обязательства государств-участников в отношении принудительных выселений по существу основываются на пункте 1 статьи 11 Пакта, толкуемом “в связи с другими соответствующими положениями”. Эти обязательства, в частности, включают:

- ❖ “Государство само должно воздерживаться от принудительных выселений и обеспечивать, чтобы его представители или третьи стороны, осуществляющие принудительное выселение, несли ответственность перед законом”¹¹⁹.
- ❖ Давая в этом контексте толкование словам “все надлежащие способы” в пункте 1 статьи 2, Комитет заявляет: “Очевидно, что законодательство, запрещающее принудительные выселения, является важной основой, на которой строится система эффективной защиты. Такое законодательство должно предусматривать меры, а) обеспечивающие максимальные гарантии владельцам жилья и земли, б) соответствующие положениям Пакта и с) направленные на жесткий контроль за условиями, при которых могут осуществляться выселения. Это законодательство должно ... применяться ко всем лицам, наделенным государственными полномочиями или подотчетным государству. Кроме того ... государства-участники должны обеспечивать, чтобы законодательные и другие меры были достаточными для предотвращения принудительных выселений, осуществляемых без надлежащих гарантий частными лицами или государственными органами, и, при необходимости, для вынесения наказаний за такие действия”¹²⁰.
- ❖ Государства-участники должны выполнять положения, содержащиеся в пункте 2 статьи 2 и статье 3 Пакта, которые налагают на них дополнительное обязательство “обеспечивать, чтобы в случаях выселения принимались соответствующие меры, *не допускающие каких-либо форм дискриминации*”. Комитет в этой связи отмечает, что “от практики принудительного выселения особенно страдают женщины, дети,

118 Там же, стр. 62, пункт 5.

119 Там же, стр. 63, пункт 8.

120 Там же, стр. 64, пункт 9.

молодежь, престарелые, коренное население, этнические и иные меньшинства и другие уязвимые лица и группы”¹²¹.

- ❖ “Даже в тех случаях, когда выселение может быть обоснованным, например при длительном невнесении арендной платы или при причинении ущерба арендуемой собственности без каких-либо разумных причин”, компетентные органы должны “обеспечивать, чтобы такие выселения осуществлялись на основе закона, соответствующего положениям Пакта, и чтобы затрагиваемые лица имели все средства правовой защиты”¹²².
- ❖ “Принудительное выселение и уничтожение жилищ в качестве меры наказания... несовместимы с нормами Пакта”¹²³.
- ❖ “До проведения выселения, особенно в случае выселения больших групп людей, государству-участнику в консультации с затрагиваемыми лицами следует изучить все возможные альтернативы, с тем чтобы избежать или, по крайней мере, свести к минимуму необходимость использовать силу. Лицам, которые затрагиваются постановлениями о выселении, должна быть предоставлена возможность пользоваться средствами или процедурами правовой защиты”, а также обеспечена “надлежащая компенсация за любую затрагиваемую собственность, как движимую, так и недвижимую. В этой связи следует упомянуть пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым государства-участники должны обеспечивать ‘эффективные средства правовой защиты’ для лиц, права которых нарушены, а также обязательство ‘обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются’”¹²⁴.
- ❖ “В случае когда выселение считается обоснованным, оно должно проводиться при строгом соблюдении соответствующих положений международного гуманитарного права и согласно **общим принципам целесообразности и пропорциональности**”. В этой связи особенно важно напомнить Замечание общего порядка № 16 Комитета по правам человека, в котором говорится, что “посягательство на жилище того или иного лица может происходить только ‘в случаях, предусмотренных законом’”, законом, который “должен соответствовать положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае должен отвечать принципам разумности в конкретных обстоятельствах”. Комитет по правам человека также указал, что соответствующее законодательство должно “детально оговаривать конкретные обстоятельства, при которых может разрешаться такое посягательство”¹²⁵;
- ❖ “Выселения не должны приводить к появлению бездомных лиц или лиц, уязвимых с точки зрения нарушения других прав человека. В тех случаях, когда затрагиваемые лица не способны обеспечить себе средства к существованию, государство-участник должно принять все необходимые

121 Там же, стр. 64, пункт 10 (курсив наш).

122 Там же, стр. 64, пункт 11.

123 Там же, стр. 64, пункт 12.

124 Там же, стр. 64–54, пункт 13.

125 Там же, стр. 65, пункт 14 (курсив наш).

меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления в зависимости от обстоятельств надлежащего альтернативного жилья расселения или доступа к плодородным землям”¹²⁶.

- ❖ “Надлежащая процедурная защита или надлежащее судебное разбирательство являются важными аспектами всех прав человека, однако они приобретают особенно важное значение в таких случаях, как принудительные выселения, которые непосредственно касаются широкого круга прав, признанных в обоих Международных пактах о правах человека. Комитет считает, что процедурные аспекты защиты, которые должны применяться в связи с принудительными выселениями, включают:
- (a) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами;
 - (b) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения;
 - (c) информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и, когда это применимо, об альтернативной цели, в которой будет использоваться земля или жилище;
 - (d) присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения, особенно если оно касается групп лиц;
 - (e) надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение;
 - (f) недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц;
 - (g) обеспечение средств правовой защиты; и
 - (h) предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав”¹²⁷.

¹²⁶ Там же, стр. 65–66, пункт 16.

¹²⁷ Там же, стр. 65, пункт 15.

Принудительные выселения prima facie несовместимы не только с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, но и с Международным пактом о гражданских и политических правах.

Внутреннее законодательство должно обеспечить эффективную защиту против принудительных выселений, в том числе выселений, осуществляемых частными лицами. Закон должен обеспечить, в частности, следующие гарантии:

Когда бы ни производились выселения, они должны соответствовать международному праву о правах человека и не должны вести к какой бы то ни было форме дискриминации.

Принудительное выселение и снос жилых домов в качестве меры наказания запрещены.

Выселения должны производиться только после должного уведомления и в консультации с затрагиваемыми лицами, и должны быть обеспечены надлежащие внутренние средства правовой защиты и компенсация за любую затрагиваемую в результате выселения собственность.

Выселения не должны приводить к тому, чтобы люди становились бездомными.

7.3 Соответствующее европейское прецедентное право: дело *Сельджук и Аскера*

Несмотря на то что право на достаточное жилье, как таковое, не гарантируется Европейской конвенцией о правах человека, право на уважение личной и семейной жизни и жилища, а также право человека на мирное владение имуществом гарантируются, соответственно, статьей 8 Конвенции и статьей 1 Протокола № 1 к Конвенции. Кроме того, в статье 3 Конвенции предусматривается, что ни один человек не “должен подвергаться пыткам или бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию”.

В деле *Сельджук и Аскер против Турции* Европейский суд по правам человека должен был рассмотреть заявления о том, что имущество истцов было уничтожено турецкими силами безопасности. Г-жа Сельджук – вдова и мать пятерых детей, а г-н Аскер женат, отец семерых детей. Оба были гражданами Турции курдского происхождения, проживающими в деревне Исламкёй. Факты, “доказанные вне обоснованных сомнений”, были следующими¹²⁸:

¹²⁸ Краткое изложение установленных фактов см. *Eur. Court HR, Case of Selçuk and Asker v. Turkey, judgment of 24 April 1998, Reports 1998-II*, p. 900, paras. 27-30; см. также pp. 904-905, paras. 50-57.

Утром 16 июня 1993 года большая группа жандармов прибыла в Исламкёй, и часть из них, под “явным командованием” командира группы Кёмерта, подошла к дому г-на Аскера и подожгла его, что привело к уничтожению дома и большей части того, что в нем находилось. Жителям деревни, которые подошли посмотреть, что происходит, не дали возможности потушить огонь. Г-н и г-жа Аскер вбежали в дом, пытаясь спасти свое имущество, и это произошло либо в то время, когда жандармы поджигали дом, обливая его бензином, или незадолго перед этим. Затем ряд жандармов, включая командира группы Кёмерта, проследовали к дому г-жи Сельджук и, несмотря на ее протесты, облили его бензином и подожгли “по приказу или в соответствии с приказом командира группы Кёмерта”. Жители деревни снова не были допущены к тушению пожара, который полностью уничтожил дом г-жи Сельджук и все, что в нем находилось. Примерно дней через десять группа жандармов вернулась в Исламкёй, где они подожгли и тем самым уничтожили мельницу, принадлежащую г-же Сельджук и другим лицам; во время пожара на мельнице вместе с жандармами видели командира группы Кёмерта.

Суд прежде всего изучил факты в соответствии со статьей 3 Конвенции, отметив, что эта статья воплощает в себе “одну из основополагающих ценностей демократического общества” и что “даже в самых трудных обстоятельствах, таких как борьба против организованного терроризма и преступности, Конвенция запрещает, в безусловных выражениях, пытки или бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание”¹²⁹. Суд вынес заключение, что обращение, которому подверглись заявители по данному делу, является настолько жестоким, что представляет собой нарушение статьи 3. Суд, в частности, сослался на тот факт, что дома истцов и большая часть их имущества

“были уничтожены силами безопасности, что лишило истцов их средств существования и вынудило их покинуть свою деревню. Представляется, что эта акция была заранее спланированной и осуществлялась с нарушениями закона и без уважения к страданиям заявителей. Их застали неподготовленными; им пришлось стоять рядом и наблюдать за тем, как горят их дома; не были приняты надлежащие меры для обеспечения безопасности г-на и г-жи Аскер; протесты г-жи Сельджук были проигнорированы, и впоследствии им не было оказано никакой помощи”¹³⁰.

Принимая во внимание, в частности, то, каким образом были уничтожены дома заявителей ... и их личные обстоятельства, представляется несомненным, что им вследствие действий сил безопасности пришлось испытать достаточно жестокие страдания, которые должны быть квалифицированы как *бесчеловечное обращение* по смыслу статьи 3”¹³¹.

129 Ibid., p. 909, para. 75.

130 Ibid., p. 910, para. 77.

131 Ibid., p. 910, para. 78 (курсив наш).

Кроме того, “даже если бы это было тем случаем, когда указанные действия осуществлялись без какого-либо намерения наказать заявителей, а, напротив, предотвратить использование их домов террористами или отбить охоту у других, *это не стало бы оправданием такого жестокого обращения*”¹³².

Суд также установил факт нарушения статьи 8 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 и в связи с этим напомнил, что “он установил, что силы безопасности преднамеренно уничтожили дома заявителей и домашнее имущество, а также мельницу, частично принадлежащую г-же Сельджук, предписав им покинуть Исламкёй... [не может быть] никаких сомнений, что указанные действия, помимо того что они привели к нарушениям статьи 3, представляют собой особенно жестокое и неоправданное вмешательство в право заявителей на уважение их личной и семейной жизни и жилища, а также на мирное пользование своим имуществом”¹³³.

Суд пришел к заключению, что правительство Турции нарушило статью 13 Европейской конвенции, поскольку оно не провело “всестороннего и эффективного расследования”, как предусмотрено данной статьей. Поэтому истцы не располагали эффективным внутренним средством судебной защиты от нарушения их прав по Конвенции, как того требует статья 13¹³⁴.

Дело *Сельджук и Аскера* является убедительным примером не только того, что действия, повлекшие за собой нарушение права на уважение чьего-либо жилища, чреватые привлечением к судебной ответственности, но и примером безусловной взаимозависимости прав и далекоидущих разрушительных последствий, которые может иметь для конкретного человека уничтожение его дома и имущества. Эти заключения подтверждаются следующим делом, выбранным из судебной практики Южной Африки.

7.4 Соответствующее внутреннее прецедентное право: пример Южной Африки

Вопрос о *принудительном выселении* рассматривался Конституционным судом Южной Африки в деле *Гроотбом и другие*, которое было возбуждено г-жой Гроотбом от ее собственного имени и от имени 510 детей и 390 взрослых, которые, судя по заявлению, “стали бездомными в результате их выселения из их самовозведенных домов”¹³⁵. Анализ этого дела настолько актуален для судебной защиты экономических, социальных и культурных прав, что нуждается в подробном рассмотрении.

Ниже приводится краткое описание фактов этого дела¹³⁶. Г-жа Гроотбом и большинство других ответчиков проживали в несанкционированном скваттерном поселении, именуемом Валласедене, в котором их лачуги не

¹³² Ibid., p. 910, para. 79 (курсив наш).

¹³³ Ibid., p. 911, paras. 86-87.

¹³⁴ Ibid., pp. 93-914, paras. 96-98.

¹³⁵ *The Government of South Africa v. Irene Grootboom and Others, Case CCT 11/00, judgment of 4 October 2000, para. 4.*

¹³⁶ Ibid., paras. 7-11.

имели водоснабжения, канализации или служб уборки мусора. Только 5 процентов из них имели электричество. После неудачных попыток получить субсидированное недорогостоящее жилье ответчики однажды покинули Валласедене и поставили свои хижины и палатки на свободном участке, находящемся в частной собственности и выделенном для строительства недорогого жилья. Они назвали этот участок “Нью-Раст”. Владелец участка получил разрешение на выселение, и дома ответчиков были снесены бульдозерами и сожжены, а их имущество уничтожено. Ответчики поставили новые хижины на спортивной площадке Валласедене, используя такие непрочные материалы, какие смогли найти, однако вскоре после этого начались зимние дожди, и “пластиковые листы, которые они установили, не обеспечивали должной защиты”. После неудачных попыток добиться помощи г-жа Гроотбум и другие ответчики написали заявление с просьбой издать приказ, обязывающий власти на основании раздела 26 Конституции Южной Африки предоставить “достаточное элементарное временное укрытие или жилье для ответчиков и их детей до получения ими постоянного жилья”¹³⁷.

Судья Якуб, с которым согласились все другие судьи, подготовил судебное решение, в котором содержится подробный юридический анализ права на доступ к достаточному жилью в соответствии с конституционным законодательством Южной Африки. Однако здесь можно привести только основные положения этого решения и лишь в той мере, в какой они затрагивают положения раздела 26 Конституции Южной Африки; в них указывается:

- “1) Каждое лицо имеет право на доступ к достаточному жилью.
- 2) Государство должно принимать разумные законодательные и иные меры в пределах имеющихся у него ресурсов для обеспечения постепенного осуществления этого права.
- 3) Никто не может быть выселен из своего дома или его дом не может быть снесен без распоряжения суда, вынесенного после рассмотрения всех относящихся к делу обстоятельств. Никакое законодательное положение не может разрешить произвольные выселения”.

К вопросу о судебной защите. По вопросу о том, подпадают ли вообще социально-экономические права в Южной Африке под судебную защиту, Суд совершенно определенно заявил, что это не может “подвергаться сомнению исходя из текста [данной] Конституции, как это разъяснено в судебном решении о *засвидетельствовании*”. В ответ на высказанное в связи с данным делом утверждение, что эти права не подпадают под судебную защиту и не должны содержаться в новой Конституции, Суд заявил:

“Эти права, по крайней мере в определенной степени, подпадают под судебную защиту. Как мы заявили... многие гражданские и политические права, закрепленные в [конституционном тексте, находящемся на рассмотрении данного Суда в целях

¹³⁷ Ibid., para. 13. В данной главе не рассматриваются аспекты дела, относящиеся к правам детей на жилище в соответствии с пунктом 1 с) статьи 28 Конституции Южной Африки.

засвидетельствования в этом деле], дают право на аналогичные бюджетные последствия, не нанося ущерба возможности их рассмотрения в судебном порядке. Тот факт, что социально-экономические права почти неизменно приводят к таким же последствиям, не кажется нам препятствием для их судебной защиты. На самом минимальном уровне социально-экономические права могут быть защищены без принятия дополнительных обязательств перед третьими лицами от ненадлежащего посягательства”¹³⁸.

*Вопрос поэтому заключается не в том, подпадают ли социально-экономические права под судебную защиту в соответствии с Конституцией Южной Африки, “а в том, как осуществить их в каждом конкретном случае”*¹³⁹.

О взаимозависимости прав. Давая толкование обязательствам, налагаемым на государство положениями раздела 26, Суд отметил, что Конституция закрепляет как гражданские и политические права, так и социальные и экономические права и что все эти права “являются взаимосвязанными и взаимозависимыми”. По мнению Суда, “не может быть никакого сомнения в том, что человеческое достоинство, свобода и равенство, являющиеся основополагающими ценностями нашего общества, не гарантированы тем, кто не имеет еды, одежды или крыши над головой. Поэтому предоставление социально-экономических прав всем людям дает им возможность пользоваться другими правами, гарантируемыми главой 2 [Конституции]. Осуществление этих прав является также ключом к поощрению расового и гендерного равноправия и эволюции общества, в котором мужчины и женщины располагают равными возможностями полностью реализовать свой потенциал”¹⁴⁰.

Суд далее отметил, что “право доступа к достаточному жилью не может рассматриваться изолированно. Существует тесная взаимосвязь между ним и другими социально-экономическими правами, [которые] все должны толковаться вместе в рамках Конституции в целом”. По мнению Суда:

“Государство обязано предпринимать *конструктивные* действия в целях обеспечения потребностей тех, кто проживает в крайней бедности или в нетерпимых жилищных условиях, и бездомных. Взаимосвязь их нужд необходимо учитывать при толковании социально-экономических прав, и в особенности при определении того, выполняет ли государство свои обязательства по отношению к ним”¹⁴¹.

О воздействии международного права на конституционное право Южной Африки. Конституция Южной Африки в пункте 1 b) раздела 39 предусматривает, что “при толковании Билля о правах суд, трибунал или форум ... должны учитывать международное право”. По мнению Суда,

138 Ibid., para. 20.

139 Ibid., loc. cit.

140 Ibid., para. 23.

141 Ibid., para. 24 (курсив наш).

“соответствующее международное право может служить ориентиром для толкования, но вес, придаваемый любому конкретному принципу или правилу международного права, будет различным. Однако в тех случаях, когда соответствующий принцип международного права налагает обязательства на Южную Африку, он может применяться непосредственно”¹⁴².

Рассматривая вопрос о том, в какой степени пункт 1 статьи 11 и пункт 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах могут служить руководством к толкованию положений раздела 26 Конституции Южной Африки, Суд отметил, что в отношении к праву на жилье упомянутых правовых документов имеются два отличия: *первое* – “Пакт предусматривает *право на достаточное жилье*, в то время как раздел 26 предусматривает *право на доступ* к достаточному жилью”, и *второе* – “Пакт налагает на участвующие в нем государства обязательство предпринимать *надлежащие* шаги, которые должны включать законодательные меры, в то время как Конституция налагает на южноафриканское государство обязательство принимать *разумные* законодательные и иные меры”¹⁴³.

В ответ на приведенный Суду довод о том, что государства – участники Международного пакта несут, как было заявлено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, обязательство гарантировать *минимум основных обязательств* в целях обеспечения осуществления, по меньшей мере, основного минимального уровня каждого права, Суд отметил, что “определение минимума основных обязательств в контексте ‘права на доступ к достаточному жилью’ представляет собой трудный вопрос”. В данном случае Суд не счел необходимым решать, “надлежит ли суду первой инстанции определять минимум основных обязательств в связи с тем или иным правом”¹⁴⁴. Однако он отметил, что Комитет не уточнил, что точно означает минимум основных обязательств¹⁴⁵.

О внутреннем праве на доступ к достаточному жилью. Что касается требования Конституции Южной Африки о том, что каждый человек имеет право на *доступ* к достаточному жилью, Суд постановил, что необходимо выполнить все из следующих условий:

- ❖ “должна быть [доступной] *земля*”;
- ❖ “должны быть [доступными] *услуги*”;
- ❖ “должно быть [доступным] *жилище*”;
- ❖ “доступ к земле в целях обеспечения жильем включен поэтому в право доступа к достаточному жилью в разделе 26”¹⁴⁶.

142 Ibid., para. 26; сноска опущена.

143 Ibid., para. 28.

144 Ibid., para. 33.

145 Ibid., para. 30.

146 Ibid., para. 35 (курсив наш).

Из этого следует, что “государство должно создавать условия для обеспечения доступа к достаточному жилью для людей на всех экономических уровнях нашего общества”¹⁴⁷. Хотя это обязательство зависит от конкретных обстоятельств и ситуаций, связанных с каждым соответствующим местом или человеком, “бедняки являются особенно уязвимой группой и их потребности требуют особого внимания”¹⁴⁸.

О позитивном конституционном обязательстве государства.

Предписанное обязательство, налагаемое на государство в соответствии с разделом 26(2) Конституции Южной Африки, “требует от государства разработки всеобъемлющего и реалистического плана по выполнению своего обязательства”. Однако это обязательство “не является абсолютным или безусловным”, а определяется “тремя ключевыми элементами”:

- ❖ обязательством “принять ***разумные*** законодательные и иные меры”;
- ❖ обязательством “обеспечить ***постепенное*** осуществление” этого права; и
- ❖ обязательством действовать “в пределах ***имеющихся*** ресурсов”¹⁴⁹.

Что касается требования о том, чтобы государство принимало “***разумные законодательные и иные меры***”, Суд пришел к мнению, что “в разумно разработанной программе ... должны быть четко распределены обязанности и задачи между различными компетентными государственными органами и обеспечено выделение соответствующих финансовых и кадровых ресурсов”¹⁵⁰. Кроме того, эта программа должна быть “всеобъемлющей”, и “эти меры должны привести к созданию комплексной государственной жилищной программы, направленной на постепенное осуществление права на доступ к достаточному жилью в пределах имеющихся у государства средств... Точные параметры и содержание мер, которые следует принять, являются прежде всего предметом деятельности законодательных и исполнительных органов. Однако они должны гарантировать, что меры, которые они принимают, являются разумно необходимыми”¹⁵¹. Но нужно было признать, “что государство для выполнения своих обязательств может принять широкий круг возможных мер. Многие из этих мер будут отвечать требованию разумной обоснованности”¹⁵². С другой стороны, как далее отметил Суд, “одного законодательства недостаточно. Для достижения намеченного результата государство обязано действовать, и [поэтому] законодательные меры должны неизменно дополняться соответствующими, эффективно управляемыми стратегиями и программами, осуществляемыми исполнительной властью. Эти стратегии и программы должны быть разумными как по замыслу, так и по осуществлению... В противном случае разумная во всех отношениях программа, которая не осуществляется разумным образом, не будет считаться выполнением государством своих обязательств”¹⁵³.

147 Ibid., loc. cit.

148 Ibid., paras. 35-37; цитата из пункта 36.

149 Ibid., para. 38 (курсив наш).

150 Ibid., paras. 39 (курсив наш).

151 Ibid., paras. 40-41.

152 Ibid., para. 41.

153 Ibid., para. 42.

Что в данном контексте означает в таком случае слово “разумный”? Суд пришел к следующему мнению:

“43. В определении того, является ли комплекс мер разумным, необходимо рассмотреть жилищные проблемы в их социальном, экономическом и историческом контекстах и учесть возможности учреждений, ответственных за осуществление этой программы. **Программа должна быть сбалансированной и гибкой, и в ней должно быть предусмотрено соответствующее положение в отношении мер по разрешению жилищного кризиса, а также по удовлетворению краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных потребностей.** Программу, из которой исключена значительная часть общества, нельзя назвать разумной. Условия не остаются неизменными, и поэтому программа будет нуждаться в постоянном пересмотре.

44. **Разумность должна также толковаться в контексте Билля о правах в целом.** Право на доступ к достаточному жилью закреплено, поскольку мы ценим людей и хотим гарантировать, чтобы им были предоставлены возможности удовлетворять свои основные человеческие потребности. Общество должно стремиться к тому, чтобы гарантировать, что возможности удовлетворения основных жизненных потребностей предоставлены всем, только тогда оно может считаться обществом, основанным на уважении человеческого достоинства, свободе и равенстве. Чтобы считаться разумными, меры, необходимые для обеспечения права на доступ к жилью, не могут быть приняты без учета степени и масштаба лишения людей того самого права, на осуществление которого эти меры должны быть направлены. Те люди, потребности которых являются наиболее неотложными и возможности которых пользоваться всеми правами подвергаются поэтому наибольшей угрозе, не должны быть проигнорированы этими мерами, направленными на обеспечение реализации данного права. Для того чтобы пройти испытание на разумность, может быть недостаточно продемонстрировать, что принимаемые меры в состоянии обеспечить статистическое улучшение в процессе осуществления данного права. Кроме того, Конституция требует, чтобы к каждому человеку относились с вниманием и заботой. Если с помощью мер, хотя и успешных с точки зрения статистики, не удастся удовлетворить потребности тех, кто находится в наиболее бедственном положении, эти меры не могут считаться выдержавшими испытание на разумность”¹⁵⁴.

Что касается обязательства обеспечить **постепенное осуществление права на доступ к достаточному жилью**, то, по мнению Суда, “выражение ‘постепенное осуществление’ свидетельствует о том, что это право не может, как считалось, быть осуществлено немедленно. Однако цель Конституции состоит в обеспечении эффективного удовлетворения основных потребностей всех членов нашего общества, и требование о постепенном осуществлении означает, что государство должно предпринимать шаги к достижению этой цели”. Говоря более конкретно, это означает:

¹⁵⁴ Ibid., paras. 43-44 (курсив наш).

“что постепенно должна быть облегчена возможность реализации принципа доступности жилья: должны быть проанализированы проблемы наличия юридических, административных, управленческих и финансовых барьеров, и там, где это возможно, они с течением времени должны быть снижены. Со временем жилье должно стать более доступным не только для большего числа людей, но и для более широкого круга людей”¹⁵⁵.

В поддержку своего обоснования выражения “постепенное осуществление”, содержащегося в разделе 26(2) Конституции Южной Африки, выражения, заимствованного, в частности, из пункта 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Суд сослался на пункт 9 Замечания общего порядка № 3, в котором содержался предпринятый Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам “полезный анализ этого требования в контексте вопроса о жилье”¹⁵⁶. Хотя цель Замечания общего порядка – разъяснить обязательства государств-участников в соответствии с Пактом, оно было “также полезным в плане уточнения значения ‘постепенного осуществления’ в контексте Конституции Южной Африки”. В соответствии с мнением Суда:

“значение, приписываемое данному выражению, соответствует тексту, в котором это выражение используется в нашей Конституции, и нет каких-либо причин не соглашаться с тем, что оно имеет то же значение в Конституции, что и в документе, из которого оно было столь явно заимствовано”¹⁵⁷.

Суду осталось разъяснить значение “третьего определяющего аспекта обязательства принимать требуемые меры”, а именно “*то, что это обязательство не требует от государства делать больше того, что позволяют имеющиеся у него ресурсы*”¹⁵⁸. По мнению Суда, “это означает, что как содержание данного обязательства по отношению к темпам, с которыми оно выполняется, так и разумность мер, принимаемых для достижения результата, регулируется наличием ресурсов”. Иными словами, “существует равновесие между целями и средствами. Принимаемые меры должны быть рассчитаны таким образом, чтобы обеспечить скорейшее и эффективное достижение указанной цели, однако наличие ресурсов является важным фактором в определении того, что является разумным”¹⁵⁹.

О применении конституционных требований к национальному Жилищному закону. Суд затем подверг анализу национальный Жилищный закон, который является основой, определяющей ответственность и функции каждого государственного органа в отношении жилья. Он пришел к заключению, что “из общих принципов, толкуемых в сочетании с функциями национального, провинциального и местного уровней управления, вытекает, что концепция развития жилищного хозяйства по определению является центральным

155 Ibid., para. 45.

156 Ibid. Этот аспект Замечания общего порядка № 3 Комитета рассматривался в подразделе 5.1.3.

157 См. *Grootboom judgment*, para. 45.

158 Ibid., para. 46 (курсив наш).

159 Ibid., loc. cit.

положением Закона. Развитие жилищного хозяйства, как оно определено в Законе, направлено на обеспечение гражданам и постоянно проживающим лицам доступа к постоянным жилищным структурам с надежными правами владения, гарантирующими уважение личной жизни внутри и вне дома, и предоставление надлежащей защиты от [нежелательных] элементов”¹⁶⁰. Однако Жилищный закон не предусматривает “предоставления жилья, которое не соответствует определению развития жилищного хозяйства, изложенному в Законе”. Иными словами, нет какого-либо четко сформулированного положения, целью которого является:

“облегчить доступ к *временной помощи* людям, которые не имеют доступа к земле, не имеют крыши над головой, людям, которые живут в невыносимых условиях, и людям, находящимся в кризисной ситуации вследствие стихийных бедствий, таких как наводнения и пожары, или вследствие того, что их дома находятся под угрозой сноса. Эти люди испытывают отчаянную нужду. Их неотложные потребности могут быть удовлетворены путем оказания помощи, не включающей предоставление жилья, которое отвечает требуемым стандартам надежности, пригодности к проживанию и стабильности, предусмотренным определением развития жилищного хозяйства, изложенным в Законе”¹⁶¹.

Характеризуя выполнение жилищной программы как “крупное достижение”, Суд тем не менее вынужден был дать ответ на вопрос, являются ли принятые меры “разумными по смыслу раздела 26 Конституции”¹⁶². Давая такой ответ, Суд счел, в частности, **что** распределение обязанностей и функций было “проведено последовательно и всесторонне”; **что** программа не была “непродуманной”, а представляла собой “комплексный ответ на неотложные социальные потребности”; **что**, хотя проблемы реализации в некоторых областях существуют, есть подтверждения того, что государство “активно стремится преодолеть эти трудности”¹⁶³.

Однако остается решить, **является ли общенациональная жилищная программа “достаточно гибкой, чтобы охватить тех людей в нашем обществе, которые живут в безысходной нужде, и чтобы обеспечить, соответственно, удовлетворение неотложных и краткосрочных потребностей”**. Это должно было быть сделано “с учетом масштабов жилищной проблемы” в Большом Кейптауне, которая является “острой” и “безвыходной”, “отягощенной огромной безработицей и бедностью”¹⁶⁴. “Общая проблема” состоит в том, что, за исключением недавно разработанной земельной программы Большого Кейптауна, которой не существовало, когда возбуждалось дело *Гроотбум*, не было “в национальной жилищной программе такого положения, которое реализуется в Большом Кейптауне для людей, находящихся в отчаянно бедственном положении”¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Ibid., para. 51.

¹⁶¹ Ibid., para. 52 (курсив наш).

¹⁶² Ibid., paras. 53-54.

¹⁶³ Ibid., para. 54.

¹⁶⁴ Ibid., paras. 56, 58-59 (курсив наш).

¹⁶⁵ Ibid., para. 63.

Поэтому “обязательства, налагаемые на национальное правительство”, не были выполнены в рамках этой программы “настолько, что в ней [не удалось] признать, что государство должно предоставлять временную помощь тем, кто находится в отчаянно бедственном положении”. Как заявил Суд, положение таких людей “нельзя игнорировать в интересах общей программы, сосредоточенной на решении среднесрочных и долгосрочных задач. Существенно важно, чтобы на эти цели была выделена разумная часть национального бюджета жилищного строительства, однако вопрос о точном распределении средств должен решаться прежде всего национальным правительством”¹⁶⁶.

Что касается *поведения истцов по отношению к ответчикам* в этом деле, Суд отметил, что “правительство на всех уровнях своей деятельности должно обеспечить, чтобы жилищная программа была в разумных пределах и надлежащим образом осуществлена в свете всех положений Конституции... Каждый шаг правительства на каждом уровне должен соответствовать конституционной обязанности принимать разумные меры по обеспечению достаточного жилья”¹⁶⁷. Однако раздел 26 Конституции – “не единственное положение, относящееся к решению вопроса, является ли действие государства, предпринятое на том или ином конкретном уровне правительства, разумным и соответствующим Конституции”:

“83. ... Предположение о том, что права являются взаимосвязанными и что все они имеют в равной степени важное значение, является не просто теоретическим постулатом. Эта концепция имеет огромное гуманистическое и практическое значение в обществе, основанном на уважении человеческого достоинства, равенстве и свободе. Существенно важно при оценке разумности действий государства учитывать присущее людям достоинство. Ценность Конституции упадет бесконечно низко – ниже стоимости истраченной на нее бумаги, – если разумность действий государства в отношении обеспечения жильем будет определяться без учета основополагающей конституционной ценности человеческого достоинства. Раздел 26, толкуемый в контексте Билля о правах в целом, должен означать, что ответчики имеют право принимать меры в соответствии с разумными действиями государства, предпринимаемыми во всех обстоятельствах с особым уважением к человеческому достоинству. Говоря кратко, следует подчеркнуть, что к человеческому существу необходимо относиться как к человеческому существу. Это – основной принцип, в соответствии с которым должно определяться поведение ответчиков по отношению к истцам”¹⁶⁸.

166 Ibid., para. 66.

167 Ibid., para. 82.

168 Ibid., para. 83.

Хотя национальным законодательством это признается, необходимо рассмотреть вопрос о том, “соответствует ли действие (или бездействие) государства в отношении ответчиков требуемой конституционной норме”¹⁶⁹. Суд отметил, что “нет, тем не менее, какой-либо информации о том, что обстоятельства, в которых находились ответчики до их переселения в Нью-Раст, были столь уж безвыходными. В документах нет никаких сведений, указывающий на какой-либо план муниципальных властей, относящийся к вопросу о занятии пустующей земли в том случае, если бы это произошло”¹⁷⁰. Кроме того, вопреки тому, чего можно было ожидать, муниципальные власти не приняли никаких мер, когда ответчики начали переселяться в Нью-Раст и “поселение росло как на дрожжах”¹⁷¹. Что касается самого выселения, то оно финансировалось муниципалитетом и осуществлялось без каких-либо признаков эффективного посредничества. “Государство обязано обеспечить, по меньшей мере, чтобы выселение осуществлялось гуманно. Однако выселение напоминало прошлые времена и было несовместимым с ценностями, провозглашенными в Конституции. Ответчики были выселены днем ранее, и, что ухудшило ситуацию, их имущество и строительные материалы не только не были перевезены, но были разрушены и сожжены”¹⁷². Раздел 26(1) Конституции “возлагает на государство, по меньшей мере, обязательство не принимать негативных обязательств в отношении жилья. Действия, к которым прибегли при выселении, вылились в нарушение этого обязательства”¹⁷³.

Подводя итог этого дела, Суд заявил, что оно демонстрирует “бедственное положение сотен тысяч людей, живущих в невыносимых условиях по всей стране. Конституция обязывает государство действовать позитивно в целях улучшения этих условий. Данное обязательство предусматривает обеспечение доступа к жилью, здравоохранению, достаточному количеству пищи и воды, а также к социальному обеспечению тем, кто не в состоянии обеспечивать себя и своих иждивенцев. Государство также должно создавать такие условия, при которых граждане будут иметь возможность получить доступ к земле на справедливой основе. Нуждающиеся имеют соответствующее право требовать, чтобы это было сделано”¹⁷⁴. Суд учитывал, что “выполнение этих обязательств является чрезвычайно трудной задачей для государства” в существующих в стране условиях, однако это обстоятельство признается Конституцией, которая “с полной определенностью предусматривает, что государство не обязано выходить за пределы имеющихся ресурсов или осуществлять эти права немедленно”¹⁷⁵. Тем не менее Суд отметил, что, “несмотря на все эти оговорки, права, о которых идет речь, существуют и Конституция обязывает государство обеспечить их осуществление. Это обязательство, выполнение которого суды могут и в соответствующих обстоятельствах должны обеспечивать”¹⁷⁶.

169 Ibid., paras. 84-85.

170 Ibid., para. 86.

171 Ibid., para. 87.

172 Ibid., para. 88.

173 Ibid.

174 Ibid., para. 93.

175 Ibid., para. 94.

176 Ibid., loc. cit.

Суд пришел к заключению, что, хотя раздел 26 Конституции не дает ответчикам права “заявлять претензию на предоставление убежища или жилья немедленно по требованию”, он тем не менее обязывает государство “разработать и осуществить комплексную, скоординированную программу, направленную на выполнение его обязательств в соответствии с разделом 26. Однако программа, действовавшая в Большом Кейптауне в то время, когда был подан этот иск, не соответствовала обязательствам, налагаемым на государство разделом 26(2), в том отношении, что в ней не предусматривалась какая-либо форма оказания помощи лицам, отчаянно нуждавшимся в доступе к жилью”¹⁷⁷.

По всем этим причинам Суд счел “необходимым и достаточным издать пояснительное предписание”, в котором государству предъявлено требование “принять меры к выполнению обязательства, налагаемого на него разделом 26(2) Конституции. Это включает обязательство разработать, профинансировать, осуществить и контролировать меры по предоставлению помощи лицам, отчаянно нуждающимся в ней”¹⁷⁸.

Вышеупомянутая деятельность Комитета по экономическим, социальным и культурным правам Европейского суда по правам человека и Конституционного суда Южной Африки в отношении права на достаточное жилье подтверждает ряд важных аспектов общих правовых обязательств государств по осуществлению экономических, социальных и культурных прав, а именно:

- *что необходимо рассматривать эффективное осуществление экономических, социальных и культурных прав также в свете эффективного осуществления гражданских и политических прав;*
- *что экономические, социальные и культурные права или, по меньшей мере, некоторые аспекты таких прав обеспечиваются в судебном порядке и, как следствие, могут решаться через суд;*

¹⁷⁷ Ibid., para. 95.

¹⁷⁸ Ibid., para. 96.

- *что юридические термины призваны оказать определенное воздействие на происходящие процессы и что, следовательно, такие термины, как “предпринимать шаги” с целью “постепенно” добиться полной реализации прав, означают, что на правительствах лежат безотлагательные конструктивные обязанности в отношении поведения, результата и последствий;*
- *что ссылка на “все соответствующие средства” подразумевает наличие внутренней гибкости, и это создает возможность установления в том или ином случае справедливого соотношения между правовыми обязательствами данного государства и находящимися в его распоряжении средствами.*

8. Предметное исследование II: право на здоровье

Право на здоровье – это второе из рассматриваемых в настоящей главе прав, на котором следует остановиться несколько подробнее. Его анализ основан на статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и на его основе будет также показано, как вопросы права на здоровье решаются верховными судами Канады и Индии. В отличие от конституционного закона Южной Африки ни в канадском, ни в индийском конституционных законах нет четко сформулированного положения, обеспечивающего право на здоровье.

8.1 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: статья 12

Право на здоровье признано в статье 12 Пакта, которая гласит:

- “1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.
2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают мероприятия, необходимые для:
 - (a) обеспечения сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка;

- (b) улучшения всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности;
- (c) предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними;
- (d) создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни”.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рассмотрел вопрос о праве на здоровье в нескольких замечаниях общего порядка, которые в настоящем разделе будут проанализированы лишь в относительно общих выражениях. Читатели могут найти более подробную информацию в полном тексте замечаний общего порядка № 5, 6 и 14¹⁷⁹.

Право, защищаемое статьей 12 Пакта, является правом “на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья”. В Замечании общего порядка № 14 Комитет подробно рассматривает как нормативное содержание статьи 12, так и соответствующие правовые обязательства государств-участников.

Право на здоровье включено в многочисленные другие международные документы, такие как:

- ❖ Всеобщая декларация прав человека – пункт 1 статьи 25;
- ❖ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации – пункт e)(iv) статьи 5;
- ❖ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин – пункт 1 f) статьи 11;
- ❖ Конвенция о правах ребенка – статья 24;
- ❖ Африканская хартия прав человека и народов – статья 16;
- ❖ Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав – статья 10;
- ❖ Европейская социальная хартия (пересмотренная) – статья 11.

В качестве общей точки отсчета Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что здоровье “является одним из основных прав человека, необходимым для реализации других прав человека”, и что каждый человек имеет право на “наивысший достижимый уровень здоровья, обеспечивающий ему достойные условия жизни”¹⁸⁰. Говоря более конкретно:

“Право на здоровье тесно связано и зависит от осуществления других прав человека, предусмотренных в Международном билле о правах, включая права на питание, жилище, труд, образование, человеческое достоинство, жизнь, недискриминацию, равенство, запрещение пыток, частную жизнь, доступ к информации, а также свободы ассоциации, собраний и передвижения. Эти и другие

¹⁷⁹ См., например, “Подборку замечаний общего порядка договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций”, соответственно стр. 32, 46 и 120.

¹⁸⁰ Там же, Замечание общего порядка № 14, стр. 120, пункт 1.

права и свободы связаны с составными элементами права на здоровье”¹⁸¹.

По мнению Комитета, ссылка на “наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья” не ограничивается правом на охрану здоровья, а “включает широкий спектр социально-экономических факторов, создающих условия, позволяющие людям жить здоровой жизнью, и охватывает основополагающие предпосылки здоровья, такие как пища и режим питания, жилище, доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным условиям, безопасные и здоровые условия труда и здоровая окружающая среда”¹⁸².

Кроме того, по мнению Комитета, право на здоровье включает ряд компонентов, осуществление которых защищается законом. “Например, принцип недискриминации в доступе к учреждениям, товарам и услугам здравоохранения защищен законом в целом ряде национальных правовых систем”¹⁸³.

8.1.1 *Нормативное содержание пункта 1 статьи 12*

Во-первых, право на здоровье, как оно определено в пункте 1 статьи 12, “не следует понимать как право *быть здоровым*”. Во-вторых, это такое право, которое включает “как свободы, так и производные права”¹⁸⁴. Комитет отмечает, что “к *свободам* относятся право на контроль за своим здоровьем и телом, включая сексуальную и репродуктивную свободу, и право быть свободным от всякого вмешательства, например право быть свободным от пыток и не подвергаться без свободного согласия медицинским или научным опытам. С другой стороны, к *производным правам* относится право на систему здравоохранения, обеспечивающую людям равные возможности в стремлении к наивысшему достижимому уровню здоровья”¹⁸⁵.

Кроме того, “понятие ‘наивысший достижимый уровень здоровья’ охватывает как индивидуальные биологические и социально-экономические предпосылки, так и имеющиеся в распоряжении государства ресурсы”. Поскольку государство по ряду причин не может обеспечить хорошее здоровье, “право на здоровье понимается как *право на использование ряда учреждений, товаров, услуг и условий, необходимых для достижения наивысшего достижимого уровня здоровья*”¹⁸⁶.

Конкретнее это означает, что “право на здоровье во всех его формах и на всех уровнях содержит следующие взаимосвязанные основные элементы, точность применения которых будет зависеть от условий, существующих в том или ином государстве-участнике”:

181 Там же, стр. 120–121, пункт 3.

182 Там же, стр. 121, пункт 4; более подробную информацию см. также стр. 122, пункт 11.

183 Там же, стр. 120, пункт 1, включая сноску на стр. 144.

184 Там же, стр. 122, пункт 8.

185 Там же, цит. соч. (курсив наш).

186 Там же, стр. 122, пункт 9 (курсив наш).

- ❖ **наличие:** “Государство-участник должно располагать достаточным количеством функционирующих учреждений, товаров и услуг в сфере здравоохранения и медицинской помощи, а также соответствующих программ”;
- ❖ **доступность:** “Учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть доступны каждому человеку ... находящемуся под юрисдикцией государства-участника”. Доступность имеет четыре аспекта: **принцип недискриминации, физическая доступность, экономическая доступность** и **доступность информации**, которая включает право искать, получать и распространять информацию и идеи, касающиеся вопросов здоровья;
- ❖ **приемлемость:** “Все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны соответствовать принципам медицинской этики и культурным критериям”;
- ❖ **качество:** “Учреждения, товары и услуги здравоохранения наряду с их культурной адекватностью должны быть... приемлемыми с научной и медицинской точек зрения и характеризоваться высоким качеством”¹⁸⁷.

8.1.2 Смысл положений пункта 2 статьи 12

В пункте 1 статьи 12 дано определение права на здоровье, а в пункте 2 статьи 12 “содержится наглядный, но не исчерпывающий перечень примеров обязательств государств-участников”¹⁸⁸. Эти обязательства можно вкратце изложить следующим образом:

- ❖ **“Обеспечение сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка” – пункт 2 а) статьи 12.** По мнению Комитета, это положение “может толковаться как необходимость принятия мер по повышению качества услуг в области здоровья матери и ребенка, сексуального и репродуктивного здоровья, включая доступ к программам планирования размера семьи, дородовой и послеродовой уход, экстренные родовспомогательные услуги и доступ к информации и ресурсам, необходимым для принятия мер в соответствии с этой информацией”. При толковании этого положения необходимо также учитывать положения Конвенции о правах ребенка¹⁸⁹.
- ❖ **“Улучшение всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности” – пункт 2 б) статьи 12.** Это обязательство включает, в частности, “меры по предупреждению несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; необходимость обеспечивать адекватное снабжение безопасной питьевой водой и базовыми санитарными услугами; предупреждение и снижение уровня воздействия на население вредных веществ”. Термин “гигиена труда” предполагает “максимально возможное с разумной точки зрения устранение причин возникновения вредных для здоровья факторов производственной среды”. Пункт 2 б) статьи 12 также

¹⁸⁷ Там же, стр. 123–124, пункт 12 (курсив наш; сноски опущены).

¹⁸⁸ Там же, стр. 121, пункт 7.

¹⁸⁹ Там же, стр. 124–125, пункт 14, и стр. 128, пункт 22 (сноски опущены).

охватывает среди прочего обеспечение адекватного жилья и безопасных и здоровых условий труда¹⁹⁰.

- ❖ **“Предупреждение и лечение эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней” – пункт 2 с) статьи 12.** Это положение “предполагает подготовку информационно-профилактических программ по проблемам заболеваний, связанных с определенными формами поведения, таких как заболевания, передаваемые половым путем, в частности ВИЧ/СПИД, и заболеваний, наносящих ущерб сексуальному и репродуктивному здоровью, а также улучшение социальных условий, предопределяющих здоровье, таких как экологическая безопасность, образование, экономическое развитие и гендерное равноправие. **Право на лечение** включает создание системы неотложной медицинской помощи при несчастных случаях, эпидемиях и аналогичных происшествиях в области охраны здоровья, а также принятие экстренных мер и оказание гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях. **Лечение заболеваний** предполагает индивидуальные и совместные усилия государств, которые направлены, в частности, на предоставление соответствующих технологий ... разработку или совершенствование программ иммунизации и других стратегий борьбы с инфекционными заболеваниями”¹⁹¹.
- ❖ **“Создание условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни” – пункт 2 d) статьи 12.** Это положение относится как к физическому, так и психическому здоровью и “включает обеспечение равного и своевременного доступа к базовым профилактическим, лечебным и реабилитационным услугам здравоохранения и к информации по вопросам охраны здоровья; регулярное проведение программ обследования; соответствующее лечение распространенных заболеваний, нарушений и травм, желательно на местном уровне; обеспечение основными лекарственными средствами; и надлежащее лечение психически больных лиц и оказание психиатрической помощи”. Другим важным аспектом этого обязательства являются активизация и расширение участия населения в предоставлении профилактических и лечебных услуг, таких как организация сектора здравоохранения и системы страхования¹⁹².

При осуществлении положений статьи 12 Пакта государства-участники должны, разумеется, также учитывать их **правовую обязанность не допускать дискриминации в отношениях между людьми в целом или между мужчинами и женщинами** (пункт 2 статьи 2 и статья 3 Пакта)¹⁹³. Для ликвидации дискриминации в отношении женщин в секторе здравоохранения, в частности, “необходимо разработать и осуществить всеобъемлющую национальную стратегию поощрения права женщин на здоровье в течение всей их жизни. Такая стратегия должна охватывать мероприятия по профилактике и лечению женских заболеваний, а также политику обеспечения доступа ко всему комплексу высококачественных и доступных

¹⁹⁰ Там же, стр. 125, пункт 15.

¹⁹¹ Там же, стр. 125 пункт 16.

¹⁹² Там же, стр. 126, пункт 17.

¹⁹³ Там же, стр. 126–127, пункты 18–19.

медицинских услуг, включая сферу сексуального и репродуктивного здоровья”¹⁹⁴.

Кроме того, все **инвалиды и пожилые люди** имеют право на здоровье в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Пакта, и они имеют право на обеспечение такого же уровня медицинского обслуживания, как и другие члены общества, в котором они живут. Кроме того, право на физическое и психическое здоровье подразумевает, например, “право доступа к тем медицинским и социальным услугам, включая ортопедические протезы, которые позволяют лицам с какой-либо формой инвалидности стать самостоятельными, предотвратить дальнейшее обострение болезни и поддержать их социальную интеграцию”¹⁹⁵. Что касается пожилых людей, профилактика заболеваний путем регулярного проведения медицинских осмотров, учитывающих потребности пожилых людей, “имеет решающее значение”, равно как и меры по реабилитации, направленные на сохранение функциональных способностей пожилых людей, “при последующем снижении затрат на поддержание системы медицинского обслуживания и социальных служб”¹⁹⁶. **Коренные народы** также имеют право в соответствии со статьей 12 “на особые меры по расширению их доступа к медицинскому обслуживанию и уходу. Это медицинское обслуживание должно быть адекватным с точки зрения культуры, учитывать традиционные профилактические меры, практику врачевания и виды лекарств”¹⁹⁷.

Право на здоровье, гарантированное Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, означает право на использование учреждений, товаров и услуг здравоохранения, а также на предоставление условий, необходимых для достижения наивысшего возможного уровня здоровья. Это право включает свободу контроля над собственным здоровьем и телом человека и право доступа к недискриминационной системе охраны здоровья.

Средства охраны здоровья должны иметься в наличии, быть доступными, приемлемыми и хорошего качества.

Уязвимые группы населения, такие как инвалиды, женщины, пожилые люди и коренные народы, имеют право на особые меры, отвечающие их потребностям.

¹⁹⁴ Там же, стр. 127, пункт 21.

¹⁹⁵ Там же, стр. 129, пункт 26, толкуемый в сочетании с Замечанием общего порядка № 5, стр. 42, пункт 34.

¹⁹⁶ Там же, Замечание общего порядка № 14, стр. 129, пункт 25, толкуемый в сочетании с Замечанием общего порядка № 6, стр. 55, пункт 35.

¹⁹⁷ Там же, Замечание общего порядка № 14, стр. 129–130, пункт 27.

8.1.3 Обязательства государств-участников

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам разделяет правовые обязательства государств-участников по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах на следующие четыре категории: общие, специфические, международные и основные обязательства. Некоторые главные элементы первых трех категорий будут обобщены в настоящем подразделе, а основные обязательства будут рассмотрены отдельно, ниже.

❖ **Общие правовые обязательства.** “Хотя Пакт предусматривает прогрессивное осуществление и признает проблемы, связанные с ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники различные обязательства, носящие *безотлагательный характер*”. Таким образом, право на здоровье, гарантированное статьей 12, должно осуществляться “без какой-либо дискриминации” (пункт 2 статьи 2), и должны приниматься меры (пункт 1 статьи 2) для обеспечения его полного осуществления. “Такие меры должны быть *взвешенными, конкретными и направленными на полное осуществление* права на здоровье ... Прогрессивное осуществление означает, что государства-участники принимают на себя *конкретные обязательства продолжающегося характера как можно более оперативно и эффективно продвигаться* по пути к достижению полного осуществления статьи 12”. В случае сознательного принятия какой-либо регрессивной меры, что считается в высшей степени недопустимым, такая мера должна быть надлежащим образом оправданной с учетом всей совокупности прав, гарантируемых Пактом, в контексте полного использования “всех имеющихся у государства-участника ресурсов”¹⁹⁸.

Наконец, государства-участники принимают обязательства “*уважать, защищать и осуществлять ...* Обязательство *уважать* требует от государств воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на право на здоровье. Обязательство *защищать* требует от государств принимать меры для недопущения посягательств на предусмотренные в статье 12 гарантии третьими сторонами. И наконец, обязательство *осуществлять* требует от государств принятия соответствующих законодательных, административных, бюджетных, судебных, стимулирующих и иных мер для полного осуществления права на здоровье”¹⁹⁹.

❖ **Специфические юридические обязательства.** Обязательства уважать, защищать и осуществлять право на здоровье были более детально рассмотрены Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в Замечании общего порядка № 14. Обязанность *уважать* право на здоровье означает, например, что государства должны воздерживаться “от принятия мер, закрывающих или ограничивающих равный доступ всем, в том числе заключенным или содержащимся под стражей лицам, представителям меньшинств, лицам, просящим убежища, и незаконным

¹⁹⁸ Там же, стр. 130–131, пункты 30–32 (курсив наш).

¹⁹⁹ Там же, стр. 131, пункт 33.

иммигрантам, к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения, воздерживаясь от возведения дискриминационной практики в ранг государственной политики, а также от дискриминационного отношения к здоровью женщин и их потребностям в этой области”. Кроме того, государства должны воздерживаться, в частности, от “продажи небезопасных лекарственных препаратов и от принудительного медицинского лечения, за исключением чрезвычайных случаев, связанных с лечением душевнобольных или с профилактикой инфекционных заболеваний и борьбой с ними”. Они должны также воздерживаться “от ограничения доступа к противозачаточным средствам и другим средствам поддержания сексуального и репродуктивного здоровья” и “от незаконного загрязнения воздуха, воды и почвы, например посредством промышленных выбросов”. Наконец, не должно применяться или испытываться ядерное, биологическое или химическое оружие, “если такие испытания ведут к выбросам веществ, вредных для здоровья человека”²⁰⁰.

Обязанность *защищать* включает “ответственность государств за принятие законодательства или других мер, обеспечивающих равный доступ к услугам здравоохранения и другим связанным с охраной здоровья услугам, оказываемым третьими сторонами; за принятие мер к тому, чтобы приватизация сектора здравоохранения не ставила под угрозу *наличие, доступность, приемлемость и качество* объектов, товаров и услуг здравоохранения, установление контроля над продажей медицинского оборудования и препаратов третьими сторонами; а также за то, чтобы образование, профессиональная подготовка и этические кодексы поведения медицинских работников отвечали соответствующим стандартам. Государства обязаны также гарантировать, чтобы вредная общественная или традиционная практика не мешала доступу к пред- и послеродовому уходу и планированию размеров семьи; не позволять третьим сторонам заставлять женщин становиться объектами традиционной практики, например практики калечения женских половых органов, а также, с учетом гендерных проявлений насилия, принимать меры для защиты всех уязвимых и социально отчужденных групп общества, в частности женщин, детей, подростков и пожилых людей”²⁰¹.

Обязанность *осуществлять* “требует, в частности, от государств-участников отводить видное место праву на здоровье в национальных политической и правовой системах, желательно путем закрепления его законодательно, а также разработать в рамках национальной политики здравоохранения подробный план осуществления права на здоровье. Государства должны обеспечивать медико-санитарную помощь, включая программы иммунизации против основных инфекционных заболеваний, а также равный доступ для всех к основополагающим предпосылкам здоровья, таким как безопасные продукты питания и питьевая вода, основные санитарные услуги и адекватные жилищные условия и условия жизни”. Эти обязанности также включают, например, “создание доступной для всех государственной,

200 Там же, стр. 131–132, пункт 34.

201 Там же, стр. 132, пункт 35 (курсив наш).

частной или смешанной системы медицинского страхования”. Наконец, правовая обязанность *осуществлять* включает также конкретные обязанности *содействовать, обеспечивать* и *стимулировать* право на здоровье²⁰².

- ❖ **Международные обязательства.** Государства-участники обязаны “принимать меры как индивидуально, так и на основе международной помощи и сотрудничества, в особенности экономического и технического, для полного осуществления признанных в Пакте прав, таких как право на здоровье”. В духе статьи 56 Устава Организации Объединенных Наций, статьи 12, пунктов 1 и 2 статьи 2, статей 22 и 23 Пакта, а также Алма-Атинской декларации по вопросам первичной медико-санитарной помощи “государствам-участникам следует признать важнейшую роль международного сотрудничества и выполнять свое обязательство по принятию совместных и индивидуальных мер для обеспечения полного осуществления права на здоровье”. Государства-участники также “должны уважать право на здоровье, осуществляемое в других странах, и предотвращать нарушения этого права в других странах третьими сторонами”, если они в состоянии оказывать воздействие на эти третьи стороны в соответствии с международным правом. Государства-участники несут “коллективную и индивидуальную ответственность” в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и резолюциями, принятыми Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и Всемирной ассамблеей здравоохранения, “за налаживание сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе помощи беженцам и лицам, перемещенным внутри страны”. Наконец, государствам-участникам следует “неизменно воздерживаться от введения эмбарго или принятия аналогичных мер, ограничивающих поставки в достаточном объеме медикаментов и медицинского оборудования в другие государства”²⁰³.

8.1.4 Основные обязательства

Основные обязательства, относящиеся к праву на здоровье, направлены на обеспечение удовлетворения, по крайней мере, минимальных базовых уровней этого права. Это те обязательства, которые государства-участники должны выполнять всегда, поскольку они не допускают отступлений²⁰⁴. Эти основные обязательства были определены Комитетом на основании статьи 12, толкуемой в сочетании с Программой действий Международной конференции по народонаселению и развитию и Алма-Атинской декларацией. По мнению Комитета, они включают, по меньшей мере, следующие обязательства:

- ❖ “обеспечение права доступа к объектам, товарам и услугам в области здравоохранения на недискриминационной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп”;

²⁰² Там же, стр. 133–134, пункты 36–37; см. также стр. 134, пункт 98.

²⁰³ Там же, стр. 134–135, пункты 38–41.

²⁰⁴ Там же, стр. 136, пункт 43, и стр. 137, пункт 47.

- ❖ “обеспечение доступа к минимальному базовому питанию, адекватному с точки зрения питательной ценности и безопасному, с целью обеспечения каждому человеку права на свободу 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 медикаментам”;
- ❖ “обеспечение справедливого распределения всех объектов, товаров и услуг здравоохранения”;
- ❖ “принятие на основе имеющихся эпидемиологических данных и осуществление общенациональной государственной стратегии по охране здоровья и плана действий, учитывающих потребности в сфере здравоохранения всего населения; эти стратегии и план действий должны быть разработаны и должны периодически пересматриваться при соблюдении принципа участия населения и принципа транспарентности; они должны [также] предусматривать методы, такие как право на информацию о показателях и ориентирах в области здравоохранения, на основе которых можно внимательно следить за достигнутым прогрессом; в рамках процедуры разработки стратегии и плана действий, а также определения их содержания следует уделять особое внимание всем уязвимым или социально отчужденным группам”²⁰⁵.

Комитет также подтвердил, что “следующие обязательства являются сопоставимыми по степени своей приоритетности”:

- ❖ “обеспечение репродуктивного здоровья, а также здоровья матерей (в предродовой и послеродовой периоды) и детей”;
- ❖ “обеспечение прививок от основных инфекционных заболеваний, распространенных в соответствующей общине”;
- ❖ “принятие мер в целях предотвращения и лечения эпидемических и эндемических заболеваний и борьбы с ними”;
- ❖ “осуществление просветительской деятельности и обеспечение доступа к информации, касающейся основных медицинских проблем в общине, включая информацию о методах предотвращения таких проблем и борьбы с ними”;
- ❖ “обеспечение надлежащей подготовки медицинских работников, включая информирование по вопросам, касающимся здоровья и прав человека”²⁰⁶.

Эти одиннадцать основных обязательств, относящихся к праву на здоровье, являются для государств-участников полезными руководящими принципами в выполнении их договорных обязательств на национальном уровне. Следует, в частности, отметить, что право на базовое жилье упомянуто в качестве предварительного условия эффективного обеспечения права на здоровье. Существенно важное значение для здоровья человека доступа к достаточному жилью подчеркивается также Всемирной организацией здравоохранения.

²⁰⁵ Там же, стр. 136–137, пункт 43.

²⁰⁶ Там же, стр. 137, пункт 44.

8.1.5 *Нарушения статьи 12*

Ниже приводятся всего лишь несколько примеров действий или упущений государств, которые могут быть приравнены к нарушению правовых обязательств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в отношении права на здоровье:

- ❖ “Государство, не желающее использовать максимум имеющихся ресурсов на цели реализации права на здоровье”. Если государство сталкивается с ограниченностью ресурсов, “оно должно доказать, что оно тем не менее предпринимало все возможное для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов для выполнения в приоритетном порядке перечисленных выше обязательств”.
- ❖ Действия или упущения, нарушающие одиннадцать основных обязательств, приведенных выше, которые должны выполняться при любых обстоятельствах.
- ❖ “Действия, стратегии или законы государства, которые идут вразрез со стандартами, изложенными в статье 12 ... и которые могут привести к причинению телесных повреждений, неоправданной заболеваемости и предотвратимой смертности. Примерами являются отказ в доступе к объектам, товарам и услугам в сфере здравоохранения конкретным индивидам или группам вследствие дискриминации де-юре или де-факто; сознательное умолчание или искажение информации, имеющей жизненно важное значение для охраны здоровья и для лечения заболеваний” (*нарушение обязательства уважать*).
- ❖ Непринятие государством “всех необходимых мер по защите находящихся под его юрисдикцией лиц от посягательств на право на здоровье третьими сторонами”. Это может включать “непринятие мер с целью регулирования деятельности индивидов, групп или корпораций для предотвращения нарушения ими права на здоровье других лиц; необеспечение защиты потребителей и трудящихся от видов практики, причиняющих ущерб здоровью, используемых, например, нанимателями или изготовителями медикаментов или продуктов питания ... необеспечение защиты женщин от насилия или непринятие мер с целью привлечения к ответственности виновных (*нарушение обязательства защищать*).
- ❖ Непринятие государствами-участниками “всех необходимых мер по обеспечению реализации права на здоровье. В число примеров входят непринятие или неосуществление общенациональной политики в области здравоохранения, направленной на обеспечение права на здоровье для каждого человека; недостаточное выделение или неправильное использование государственных ресурсов, что приводит к тому, что индивидуумы или группы, в частности уязвимые или социально отчужденные группы, не имеют возможности пользоваться правом на здоровье; необеспечение контроля за осуществлением права на здоровье на национальном уровне” (*нарушение обязательства осуществлять*)²⁰⁷.

207 Там же, стр. 137–139, пункты 46–52.

8.1.6 Осуществление на национальном уровне

Комитет признает, что “наиболее адекватные из возможных мер осуществления права на здоровье будут сильно различаться между государствами. Каждое государство имеет определенную свободу выбора тех мер, которые являются наиболее оптимальными с учетом конкретных потребностей. В то же время Пакт конкретно обязывает каждое государство принимать все необходимые меры к обеспечению каждому человеку доступа к основным учреждениям, товарам и услугам здравоохранения и скорейшему достижению наивысшего достижимого уровня физического и психического здоровья”²⁰⁸. С этой целью каждое государство-участник должно выработать национальную стратегию и определить политические меры, а также показатели и ориентиры, касающиеся права на здоровье. Национальная стратегия охраны здоровья и планы действий “должны уважать, в частности, принципы недискриминации и участия населения” и “должны быть построены также на принципах отчетности, транспарентности и независимости судебных органов”²⁰⁹. Наконец, “государствам следует рассмотреть возможность принятия рамочного законодательства для обеспечения практического осуществления своей национальной стратегии, касающейся права на здоровье”. На основании этого законодательства должны быть созданы национальные механизмы контроля за осуществлением национальных стратегий охраны здоровья и планов действий²¹⁰.

Что касается *средств правовой защиты и подотчетности*, Комитет высказал мнение, что “любое лицо или группа лиц, ставшие жертвами нарушения права на здоровье, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровне. Все жертвы подобных нарушений должны иметь право на адекватное возмещение ущерба в форме реституции, компенсации, сатисфакции или гарантий неповторения”²¹¹. В этой связи он призывает государства-участники включить в их национальное законодательство международные договоры, закрепляющие право на здоровье, поскольку такое включение “может значительно расширить охват и повысить эффективность средств правовой защиты”. “Такое включение позволяет судам бороться с нарушениями права на здоровье или, по крайней мере, его основного содержания, непосредственно ссылаясь на вытекающие из Пакта обязательства”²¹². Комитет далее заявляет, что “государства-участники должны поощрять судей и других юристов уделять больше внимания нарушениям права на здоровье при исполнении ими своих обязанностей”²¹³.

208 Там же, стр. 140, пункт 53.

209 Там же, стр. 140, пункт 54–55.

210 Там же, стр. 141, пункт 56.

211 Там же, стр. 142, пункт 59.

212 Там же, стр. 142, пункт 60.

213 Там же, стр. 142, пункт 61.

На государствах-участниках лежит правовая обязанность принимать взвешенные, конкретные и целенаправленные меры по обеспечению полного осуществления права на здоровье. И если некоторые обязательства могут осуществляться постепенно, другие подлежат немедленному исполнению.

Государства-участники должны уважать, защищать и выполнять свои правовые обязательства. Выполнение обязательств также предполагает, что на государствах-участниках лежит правовая обязанность содействовать, обеспечивать и поощрять право на здоровье.

На государствах – участниках Международного пакта лежат, по меньшей мере, одиннадцать основных обязательств, которые должны выполняться в любое время.

Все предполагаемые жертвы нарушений права на здоровье должны иметь доступ к эффективным судебным или иным соответствующим средствам защиты, в том числе на национальном уровне, и право на соответствующую компенсацию за нарушения этого права.

Судей и профессиональных юристов в целом надлежит поощрять к тому, чтобы они уделяли больше внимания нарушениям права на здоровье при осуществлении своих обязанностей.

Несмотря на то что следующие два дела, отобранные из национальной судебной практики, не связаны с толкованием Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, они представляют значительный интерес, поскольку судьи в обоих случаях нашли способы расширительного толкования уже действующих внутригосударственных конституционных положений по правам человека, подготовив тем самым почву для включения права на здоровье в более широкий контекст права на равенство (Канада) и права на жизнь (Индия).

8.2 Соответствующее внутреннее прецедентное право I: пример Канады

Дело *Элдридж против Британской Колумбии*, решение по которому было вынесено Верховным судом Канады в 1997 году, касалось **равенства прав в отношении предоставления медицинского обслуживания инвалидам**²¹⁴. Анализ, содержащийся в этом решении, представляет значительный интерес и поэтому заслуживает достаточно подробного рассмотрения. Решение было подготовлено судьей Ля Форестом от имени единодушно поддержавшего его Верховного суда.

Факты по данному делу²¹⁵: Заявители были глухими от рождения, и предпочитаемым ими средством общения был язык глухонемых. Поэтому они утверждали, что отсутствие переводчиков подрывало их возможности общаться с врачами и другим медицинским персоналом, что увеличивало риск неправильного диагностирования и неэффективности лечения. Медицинское обслуживание в Британской Колумбии обеспечивается на основе двух основных механизмов – Закона о медицинском страховании, Р.С.Б.К. 1979, гл. 180 (позднее переименованного в Р.С.Б.К. 1996, гл. 204), в соответствии с которым больницы получают возмещение за медицинские услуги, оказываемые ими населению, и Закона о медицинском обслуживании и охране здоровья, С.Б.К. 1992, гл. 76 (позднее переименованного в Закон о защите медицинского обслуживания, Р.С.Б.К. 1996, гл. 286). Ни в одной из этих программ не предусмотрена оплата услуг по переводу на язык глухонемых. Один врач заявил в своих показаниях в суде, что контакты без переводчика “затрудняют общение и отрицательно сказываются на усилиях врача”, а другой врач отметил, что надлежащее общение имеет “особенно важное значение при рождении ребенка”, поскольку помогает пациенткам при родах и тем самым уменьшает риск возникновения осложнений²¹⁶.

Заявители подали иск в Верховный суд Британской Колумбии, добиваясь, в частности, “заявления о том, что отказ в предоставлении услуг по переводу с языка глухонемых в качестве услуг, оплачиваемых системой страхования в соответствии с Перечнем застрахованных медицинских услуг”, является нарушением раздела 15(1) Канадской хартии прав и свобод²¹⁷, в соответствии с которой:

“каждый человек равен перед законом и в соответствии с законом и имеет право на равную защиту и равные преимущества закона без дискриминации, и в частности без дискриминации по признаку расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, пола, возраста или психической или физической инвалидности”.

²¹⁴ (1997) 3 S.C.R. *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)* 624. Текст, использованный при подготовке этой главы, можно найти на веб-сайте: http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/1997/vol3/html/1997scr3_0624.html.

²¹⁵ Ibid. Это краткое резюме основано на фактах, изложенных в судебном решении (paras. 2-7).

²¹⁶ Ibid., paras. 5 and 7.

²¹⁷ Ibid., para. 11.

Иск судом был отклонен, а в связи с подачей апелляции большинство членов Апелляционного суда Британской Колумбии пришли к заключению, что отсутствие услуг переводчика в больницах не является дискриминационным, “поскольку Закон о медицинском страховании не предусматривает, по смыслу раздела 15(1) Хартии, ‘каких-либо предоставляемых законом преимуществ’”²¹⁸.

Решение по апелляции было передано в Верховный суд Канады, который пришел к заключению, что и в Законе о медицинском страховании, и в Законе о медицинском обслуживании и охране здоровья верно отражены положения Конституции. ***Возможное нарушение положений раздела 15(1) Хартии явилось, скорее, следствием передачи административных полномочий подчиненному органу.*** Иными словами, законодательство само по себе “ни прямо, ни косвенно” не запрещает больницам (Закон о медицинском страховании) или Комиссии по медицинскому обслуживанию (Закон о медицинском обслуживании и охране здоровья), соответственно, предоставлять услуги по переводу с языка глухонемых и определять, что такой перевод “является необходимой ‘с медицинской точки зрения’ услугой и, следовательно, предоставляемым законом преимуществом”²¹⁹.

Суд отверг утверждения ответчиков о том, что Хартия прав и свобод неприменима к практике больниц. По его мнению, существует “‘прямая и ... четко определяемая связь’ между конкретным решением правительства и оспариваемым поведением больницы”. Предполагаемая дискриминация, а именно отказ в предоставлении услуг по переводу с языка глухонемых, “внутренне связана с системой предоставления медицинских услуг, установленной законодательством”²²⁰. Предоставление этих услуг является “выражением политики правительства”, в то время как больницы выступают “в качестве агентов правительства по оказанию конкретных медицинских услуг, предусмотренных в Законе (о медицинском страховании). Законодательная власть в соответствии с положениями раздела 15(1) Хартии [не может поэтому] уклониться от выполнения своих обязательств предоставлять без дискриминации упомянутые услуги, утвердив перечень больниц, которые должны выполнять эту задачу”²²¹. В отношении Комиссии по медицинскому обслуживанию, созданной в соответствии с Законом о медицинском обслуживании и охране здоровья, не оспаривалось, что определяя, является ли та или иная услуга “преимуществом” согласно упомянутому Закону и, соответственно, является также “необходимой с медицинской точки зрения услугой”, которая должна предоставляться бесплатно, Комиссия должна, в осуществление своих полномочий, делегированных ей правительством, действовать в соответствии с Хартией²²².

Хотя Суд пришел к заключению, “что положения Хартии применимы к факту отказа больницами и Комиссией по медицинскому обслуживанию в

218 Ibid., para. 13.

219 Ibid., para. 29 (касающийся Закона о медицинском обслуживании и охране здоровья) and para. 34 (касающийся Закона о медицинском страховании).

220 Ibid., para. 51.

221 Ibid., loc. cit.

222 Ibid., para. 52.

предоставлении услуг по переводу с языка глухонемых”, оставалось определить, нарушает ли такой отказ право заявителей на равенство в соответствии с разделом 15(1) Хартии. С самого начала Суд подчеркнул, что, подобно другим правам, определяемым Хартией, положения раздела 15(1) “должны толковаться гуманно и осознанно”, потому что конституция, включающая билль о правах, призывает к “гуманному толкованию, избегая того, что называется ‘жесткостью регламентирующего законодательства’, а именно толкованию, дающему возможность предоставлять всем людям полный объем основных прав и свобод, о которых идет речь”²²³.

Суд далее заявил, что положения раздела 15(1) Хартии преследуют “две различные, но взаимосвязанные цели. Во-первых, они выражают обязательство, имеющее глубокие корни в нашей социальной, политической и правовой культуре, касающиеся равной ценности и равного человеческого достоинства всех людей... Во-вторых, они демонстрируют желание предотвратить и ликвидировать дискриминацию в отношении отдельных групп, ‘страдающих от социальных, политических и правовых недостатков в нашем обществе’²²⁴.” Что касается особого положения инвалидов, то Суд заявил:

“56. К сожалению, история инвалидов в Канаде – это по большей части история отторжения и остракизма – такова правда. Инвалидов слишком часто исключают из состава рабочей силы, их лишают доступа к возможностям социальной интеграции и продвижения по службе, они становятся объектами враждебного по отношению к ним стереотипного отношения, и их сдают в дома инвалидов... Эта исторически сложившаяся неблагоприятная ситуация во многом сформирована и увековечена представлением об инвалидности как отклонении от нормы или дефекте. Как следствие, инвалидам в целом не обеспечены ‘равная забота, уважение и внимание’, которых требует раздел 15(1) Хартии. Вместо этого на них распространяется патерналистское отношение, для которого характерны жалость и сострадание, и их интеграция в общество обуславливается их подражанием стандартам жизни здоровых людей... Одно из последствий такого отношения – постоянная социальная и экономическая неустроенность, с которой сталкиваются инвалиды. Согласно статистическим данным, инвалиды по сравнению со здоровыми людьми имеют более низкий уровень образования, они с большей вероятностью могут оказаться за пределами контингента рабочей силы, они сталкиваются с более высоким уровнем безработицы и, если имеют работу, занимают нижнюю часть шкалы оплаты труда²²⁵.

Суд далее заявил, что “глухие люди не избежали такой общей судьбы” и что “неблагоприятное положение, в котором оказываются глухие люди, является главным образом следствием барьеров, выдвигаемых на пути общения с людьми, обладающими нормальным слухом”²²⁶.

223 Ibid., para. 53.

224 Ibid., para. 54.

225 Ibid., para. 56.

226 Ibid., para. 57.

Что касается вопроса о том, были ли предоставлены заявителям “равные преимущества закона без дискриминации” в соответствии с разделом 15(1) Хартии, Суд отметил, что рассматриваемый им иск является “одним из ‘негативных последствий’ дискриминации”, поскольку “внешне система медицинского обслуживания в Британской Колумбии распространяется в равной степени на ‘глухое’ и ‘слышащее’ население. В ней не проводится четкого ‘различия’ по признакам инвалидности с целью выделения глухих людей для предоставления им другого вида лечения”²²⁷. Суд далее заявил, что он неоднократно выносил заключение о том, что “раздел 15(1) Хартии обеспечивает защиту против такой разновидности дискриминации”, поскольку изложенные в разделе положения “были предназначены для обеспечения определенной степени реального, а не всего лишь формального равенства”²²⁸. Следствием этого принципа является то, “что цель или намерение дискриминационного характера не обязательно становятся условием нарушения положений раздела 15(1)... Достаточно, если следствием исполнения действующего законодательства будет отрицание чьего-либо права на равную защиту закона или права пользоваться его преимуществами”²²⁹.

В деле *Элдриджа* негативные последствия, от которых пострадали глухие люди, возникли “не из-за того, что на них возложили бремя, с которым не сталкивается основная часть населения, а, скорее, вследствие непринятия мер, которые должны гарантировать глухим людям право пользоваться равными преимуществами предоставляемой всем услуги”²³⁰. Поэтому Верховный суд вполне логично отверг заключения судов низших инстанций, в соответствии с которыми обеспечение перевода с языка глухонемых является “частной, немедицинской ‘дополнительной’ услугой”, [отсутствие] которой не лишает глухих людей льгот, доступных людям с нормальным слухом. По мнению Суда, это, напротив, было “средством, благодаря которому глухие люди могли получить медицинское обслуживание такого же качества, что и люди с нормальным слухом”²³¹. Иными словами, всегда, когда это необходимо для эффективного общения, “обеспечение перевода с языка глухонемых не должно... рассматриваться как ‘дополнительная’ услуга”²³².

В ответ на предложения ответчиков о том, “что правительства следует наделить правом предоставления льгот всему населению, а не обеспечивать ресурсами тех членов общества, которые находятся в неблагоприятном положении, с тем чтобы они в полной мере воспользовались льготами”, Суд заявил, что “такая позиция свидетельствует о неубедительной и узкой трактовке положений раздела 15(1). Что еще важнее, она опровергается практикой данного Суда в области обеспечения равноправия”²³³.

227 Ibid., para. 60.

228 Ibid., para. 61.

229 Ibid., para. 62.

230 Ibid., para. 66.

231 Ibid., paras. 68 и 71.

232 Ibid., para. 71.

233 Ibid., paras. 72-73.

В рамках проведенного им глубокого анализа концепции равенства и недискриминации Суд также установил, что “принцип, согласно которому дискриминация может усиливаться вследствие непринятия конструктивных мер по обеспечению групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, равной возможностью пользоваться услугами, предлагаемыми всему населению, широко принят в области прав человека”. Как подчеркнул Суд, “краеугольным камнем судебной практики в области прав человека является также то ... что обязанность предпринимать конструктивные действия по обеспечению членам групп, находящихся в неблагоприятном положении, возможности в равной степени пользоваться услугами, предлагаемыми всему населению, зависит от принципа разумного толкования”, который в данном контексте “в целом равнозначен концепции ‘разумных пределов’”²³⁴.

Поэтому Суд пришел к заключению, что “отказ Комиссии по медицинскому обслуживанию и больниц предоставлять услуги по переводу с языка глухонемых в случаях, когда это необходимо для эффективного общения, представляет собой *prima facie* нарушение прав глухих людей в соответствии с положениями раздела 15(1). Отказ предоставить такие услуги лишает их равенства перед законом и является дискриминацией по сравнению с людьми, обладающими нормальным слухом”²³⁵. Это решение не означает, однако, “что услуги по переводу с языка глухонемых должны предоставляться в каждой ситуации общения с медицинскими работниками. Критерии ‘эффективного общения’ отличаются гибкостью, и в них учитываются такие факторы, как сложность и важность информации, которую надо передать, ситуация, в которой будет происходить общение, и число участвующих лиц... Однако в случае глухих людей с ограниченной грамотностью, возможно, было бы справедливым предположить, что перевод с языка глухонемых потребуется в большинстве случаев”²³⁶.

Наконец, Суд дал отрицательный ответ на вопрос, имеются ли какие-либо возможные оправдания для этого *prima facie* нарушения, содержащиеся в разделе 1 Хартии, *в соответствии с которой право и свободы, гарантированные в Хартии, могут быть “предметом только таких разумных ограничений, предписанных законом, которые могут быть безусловно оправданы в демократическом обществе”* (выделено нами). Целесообразно процитировать краткое заключение судьи Ля Фореста по этому вопросу, поскольку убедительность его аргументации в равной степени актуальна для других находящихся в неблагоприятном положении групп нашего общества, которые не могут воспользоваться возможностями равного доступа к медицинскому обслуживанию:

“94. В целом я придерживаюсь мнения, что отказ в оплате услуг по переводу с языка глухонемых – это не ‘незначительное нарушение’ предусмотренного разделом 15(1) права глухих людей на равенство перед законом без дискриминации по причине их

234 Ibid., paras. 78-79.

235 Ibid., para. 80.

236 Ibid., para. 82.

физической недееспособности. Свидетельства ясно показывают, что качество медицинских услуг, которые получают глухие люди, если говорить о ‘классе’ услуг, ниже качества услуг, получаемых людьми с нормальным слухом. С учетом чрезвычайно важной роли хорошего здоровья в обеспечении качества жизни всех людей в нашем обществе, предоставление глухим людям медицинских услуг, не соответствующих нормам, неизбежно снижает общее качество их жизни. Правительство просто не убедило в том, что для достижения цели ограничения расходов на охрану здоровья следует терпеть это неблагоприятное положение дел. Иными словами, правительство не ‘учло в разумной степени’ инвалидности заявителей. На языке судебной практики данного Суда [sic] в области прав человека оно не удовлетворило потребности заявителей в степени, позволяющей говорить о ‘чрезмерных трудностях’”²³⁷.

8.3 Соответствующее внутреннее прецедентное право II: пример Индии

Широкое толкование права на жизнь, предусмотренного в статье 21 Конституции Индии, было дано Верховным судом Индии в деле *Потребительский учебно-научный центр и др. против Индийского Союза и др.*, которое касалось производственного риска, угрожающего здоровью, и заболеваний рабочих, занятых в асбестовой промышленности²³⁸. Верховный суд вынес заключение, что “право на здоровье, медицинскую помощь для защиты здоровья и работоспособности работника в период его трудовой деятельности или после выхода на пенсию является основным правом в соответствии со статьей 21, толкуемой в совокупности с пунктом е) статьи 39, статьями 41, 43, 48-А и всеми соответствующими статьями и основными правами человека, которое делает жизнь трудящегося значимой и обеспечивает уважение достоинства личности”²³⁹.

Не вдаваясь в подробности этого дела, можно отметить, что истец добивался ликвидации “колоссальных пробелов и принятия мер судебной защиты для охраны здоровья рабочих, занятых в шахтах и на асбестовых предприятиях, наряду с созданием надлежащего механизма диагностики и борьбы с ‘асбестозом’ – этой тихой болезнью-убийцей”²⁴⁰. Суд провел детальный анализ данных об опасности соприкосновения с асбестом и пришел к выводу, что это приводит к “длинной трагической цепи вредных медицинских, правовых и общественных последствий”, тем самым напомнив о “юридической и социальной ответственности работодателя или предприятия-производителя за меры, призванные защитить от опасности работников или общину, или общество”. Суд далее отметил:

²³⁷ Ibid., para. 94.

²³⁸ (1995) 3 Supreme Court Cases 42.

²³⁹ Ibid., p. 70.

²⁴⁰ Ibid., p. 47.

“Он или оно не освобождаются от лежащей на них ответственности перед подвергшимися воздействию асбеста работниками или перед обществом в целом. Они несут ответственность – юридическую, моральную и социальную – за обеспечение мер защиты работников и населения или всех тех, кто подвергся вредному воздействию производимых ими продуктов. Одни лишь распоряжения по осуществлению мер не будут иметь никакого реального смысла и эффекта без предоставления профессиональных, промышленных и государственных ресурсов и не будет проявлена правовая и нравственная решимость выполнить такие распоряжения”²⁴¹.

Суд затем изучил дело, в частности, в свете положений преамбулы и статей 38 и 21 Конституции Индии. В соответствии с первым пунктом преамбулы всем гражданам Индии “должна быть гарантирована социальная, экономическая и политическая справедливость”. В статье 38, которая входит составной частью в Руководящие принципы государственной политики, определена обязанность государства по защите общественного порядка в целях содействия благополучию народа. Статья 21 защищает право на жизнь.

В отношении преамбулы и статьи 38 Конституции Суд, в частности, заявил:

“18. ... Согласно высшему праву страны социальная справедливость рассматривается как средство обеспечения полноты и значимости жизни и возможности прожить ее с присущим человеку достоинством... Закон представляет собой конечную цель, к достижению которой стремится любое цивилизованное общество, это его основополагающая система в данную эпоху, направленная на удовлетворение потребностей и запросов своего времени... Конституция провозглашает справедливость, свободу, равенство и братство в качестве высших ценностей, которые должны господствовать в равноправном обществе социальной, экономической и политической демократии. Социальная справедливость, равенство и достоинство личности являются краеугольными камнями социальной демократии... Социальная справедливость – это динамичный механизм, позволяющий уменьшить страдания бедных, слабых, людей, принадлежащих к низшим кастам, людей, ведущих племенной образ жизни, и обездоленных слоев общества и поднять уровень их жизни до уровня равенства с другими, чтобы они могли прожить жизнь с сознанием своего человеческого достоинства. Социальная справедливость – это не простая или единственная идея общества, а существенная часть сложных общественных изменений, направленных на избавление бедняков и других лиц от невыносимо тяжелых условий жизни, бедности, лишаящих их возможности справиться с нищетой, призванных облегчить их жизнь ради большего блага общества в целом. Иными словами, цель социальной справедливости состоит в достижении значительной степени социального, экономического и политического равенства, что является законным ожиданием.

241 Ibid., pp. 66-67.

Социальное обеспечение, справедливые и гуманные условия труда и отдыха трудящегося человека являются существенной частью его права на жизнь и самовыражения как личности, права прожить жизнь с достоинством; государство должно обеспечить средства и возможности, чтобы помочь этим людям достичь, по меньшей мере, минимального уровня здоровья, экономического достатка и цивилизованной жизни, распределяя ресурсы в соответствии с их возможностями, социальным и культурным наследием.

19. В такой развивающейся стране, как наша, страдающей от непреодолимого и все более увеличивающегося разрыва в статусе и возможностях, закон является катализатором, рубежом для бедных и других слоев общества в достижении *социальной справедливости*... Того, что нужно для этого сделать, нельзя добиться путем установления абсолютного стандарта, который постоянно меняется в зависимости от времени, места и обстоятельств. Конституционная задача продвижения к социальной справедливости как гибкого непрерывного процесса заключается в обеспечении справедливости всем слоям общества путем предоставления средств и возможностей ликвидировать препятствия и ограничения, от которых страдают бедные и другие люди, и обеспечить достоинство их личности. Поэтому Конституция предписывает государству обязанность гарантировать справедливость всем членам общества во всех областях человеческой деятельности. Концепция социальной справедливости воплощает в себе равенство, которое должно утверждаться и оживлять практическое содержание 'жизни'. Социальная справедливость и равенство дополняют друг друга, так что они сохраняют свою жизнеспособность. Поэтому верховенство права является мощным инструментом социальной справедливости для обеспечения равенства в достижении результатов"²⁴².

Затем Суд заявил, что идея статьи 1 Всеобщей декларации прав человека воплощена в Уставе Организации Объединенных Наций, который "утверждает веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности"; эти права содержатся в Руководящих принципах государственной политики, являющихся частью Конституции. "Судебная практика по защите личности или философия права на жизнь, гарантированного в статье 21, расширяют сферу действия статьи, так что она охватывает весь жизненный цикл человека, включая право на крепкое здоровье, которое является богатством трудящегося человека, дающим ему возможность зарабатывать на жизнь, сохранять достоинство и прожить достойную жизнь, пользуясь равенством"²⁴³. Суд добавил:

"**22.** Понятие 'жизнь', которая гарантирована в статье 21 Конституции, подразумевает не просто животное существование или выполнение тяжелой нудной работы в течение всей жизни. Оно имеет более широкое значение, включая право на адекватные средства существования, более высокий жизненный уровень,

²⁴² Ibid., pp. 67-68.

²⁴³ Ibid., p. 68.

здоровые санитарные условия на рабочем месте и право на отдых... Если право на средства существования не рассматривать как часть конституционного права на жизнь, легче всего лишить человека его права на жизнь, полностью лишив его средств к существованию. Утрата средств к существованию не только лишит жизнь ее подлинного содержания и смысла, но и сделает невозможной, не говоря о тех сторонах жизнедеятельности, которые делают ее приемлемой. Право на жизнь с сохранением человеческого достоинства охватывает, по сути, некоторые более тонкие грани человеческой цивилизации, которые превращают жизнь в бесценный дар. Более широкое представление о жизни включает такие понятия, как традиции и культурное наследие конкретных личностей”²⁴⁴.

Что касается права на здоровье и права работника на жизнь, то Суд уточнил:

“24. Право работника на здоровье является составной частью полноценного права на жизнь, права не только на полноценное существование, но и права иметь крепкое здоровье и энергию, без которых у работника будет жалкая жизнь. Отсутствие здоровья лишает его средств к существованию. Экономическая необходимость, вынуждающая его работать на предприятии, подвергая опасности здоровье, поскольку необходимо зарабатывать на хлеб для себя и зависящих от него членов семьи, не должна осуществляться за счет здоровья и энергии работника. Для защиты здоровья работника должны быть предоставлены средства и возможности, предусмотренные в статье 38. Проведение медицинских обследований, а также предоставление возможностей для лечения укрепляют здоровье работника, способствуют повышению производительности и эффективности труда. Регулярное медицинское обслуживание в период трудовой деятельности или после выхода на пенсию является неотъемлемой моральной, правовой и конституционной обязанностью работодателя и государства. Поэтому необходимо признать, что право на здоровье и медицинское обслуживание является основным правом в соответствии со статьей 21, толкуемой в сочетании с пунктом е) статьи 39 и статьями 41 и 43 Конституции; именно это право делает жизнь работника осмысленной и целеустремленной, позволяя ему сохранять свое достоинство как личности. Право на жизнь включает охрану здоровья и трудоспособности работника и является минимальным требованием, дающим возможность человеку жить с сознанием своего человеческого достоинства”²⁴⁵.

Поэтому из вышесказанного следует вывод: поскольку здоровье и трудоспособность работника являются составными элементами права на жизнь, “государство, будь то правительство Союза или штата либо

²⁴⁴ Ibid., pp. 68-69.

²⁴⁵ Ibid., p. 70 (курсив наш). Статья 41 Конституции касается права на труд, образование и государственную помощь в определенных случаях; статья 43 предписывает государству “принимать меры к обеспечению всем трудящимся посредством соответствующего законодательства или организации экономики, или любым другим путем гарантированного достойного уровня жизни и полноценного отдыха, а также социальных и культурных возможностей” (p. 68).

предприятие, государственное или частное, обязано предпринимать такие действия, которые будут содействовать здоровью, работоспособности и энергии работника в течение его трудовой деятельности и здоровью после выхода на пенсию в качестве основной предпосылки жизни, здоровья и счастья”²⁴⁶.

Среди различных указаний Суда имеется предписание “всем предприятиям, на которые распространяется государственный Закон о страховании наемных работников или Закон о компенсации работникам либо иные соответствующие документы ... в обязательном порядке обеспечить страхование здоровья каждого работника”²⁴⁷.

Из рассмотренных Верховными судами Канады и Индии дел следует, что, хотя право на здоровье, как таковое, может и не быть включено во внутригосударственное законодательство, это не означает, что судья национального суда неизбежно лишен правовых средств защиты права на здоровье уязвимых групп населения.

- *В Канаде это право осуществлено путем ссылки на право равного доступа к медицинскому обслуживанию, при этом праву на равенство дано динамичное, целенаправленное толкование.*
- *В Индии это право осуществлено посредством расширительного толкования права на жизнь, как оно понимается в свете других конституционных положений, касающихся, в частности, социальной справедливости.*

9. Роль судей, прокуроров и адвокатов в деле защиты экономических, социальных и культурных прав: полученные уроки

Как следует из данной главы, юристам принадлежит важная роль в содействии защите экономических, социальных и культурных прав, роль, которая имеет особое значение для наиболее уязвимых групп населения в обществе. Хотя еще есть страны, в которых суды неохотно рассматривают дела о предполагаемых нарушениях этих прав на том основании, что эти вопросы относятся к компетенции исполнительной власти, такая

²⁴⁶ Ibid., цит.место.

²⁴⁷ Ibid., p. 73.

приниженная роль судебной системы в решении проблем общества представляется не только все большим анахронизмом, но и, в частности, вряд ли может быть оправдана с точки зрения права. Из данной главы не вытекает, что любой и каждый вопрос, относящийся к осуществлению экономических, социальных и культурных прав, подпадает под судебное определение, но четко разъясняется, что многие вопросы под такое определение подпадают и что если не будут обеспечены эффективные средства судебной защиты, которыми располагали бы, в частности, бедные и уязвимые группы населения, то эти люди или группы в своем отчаянии и лишениях, возможно, не будут иметь иного выбора, как взять закон в свои руки, чтобы защитить себя, как об этом говорится в судебном деле, рассматривавшемся в Южной Африке.

10. Заключительные замечания

Масштабы и сложность вопроса относительно экономических, социальных и культурных прав неизбежно ограничивают рамки данной главы, в которой раскрываются лишь некоторые наиболее важные аспекты этих прав. В ней говорится, в частности, о том, что с появлением Устава Организации Объединенных Наций утвердилось мнение, что гражданским и политическим правам, с одной стороны, и экономическим, социальным и культурным правам – с другой, присуща взаимозависимость в том, что касается их реального осуществления. Такой комплексный подход был отмечен также Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и подтвержден внутригосударственной судебной практикой, проанализированной в настоящей главе.

В своих замечаниях общего порядка Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также представил подробное толкование правовых обязательств государств-участников в отношении некоторых из прав, содержащихся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Это углубленное правовое уточнение нормативного содержания этих прав представляет собой долгожданное и полезное средство не только для государств, но и для национальных судей вне зависимости от того, дают ли они толкование самого Пакта или других форм законодательства или применяют их положения.

Однако это более совершенное определение правовых обязательств государств по защите экономических, социальных и культурных прав обязательно должно сопровождаться твердой решимостью утверждать гражданские и политические права, поскольку без эффективной защиты этих прав, основанных на верховенстве закона, существует вероятность того, что обеспечение экономических, социальных и культурных прав останется пустым обещанием.

