

**Замечания Общего Порядка, принятые
Комитетом по Экономическим, Социальным и Культурным Правам.**

Содержание

1. Введение: цель замечаний общего порядка
2. Замечания общего порядка 1, Представление докладов государствами-участниками (1989)
3. Замечания общего порядка 2, Международные меры в области предоставления технической помощи, статья 22 Пакта (1990)
4. Замечания общего порядка 3, Порядок обязательств государств-участников, п.1 статьи 2 пакта (1990)
5. Замечания общего порядка 4, Право на достаточное жилище, статья 11 (1) Пакта (1991)
6. Замечания общего порядка 5, Лица с какой-либо формой инвалидностью (1994)
7. Замечания общего порядка 6, Экономические, социальные и культурные права пожилых людей (1995)
8. Замечания общего порядка 7, Право на достаточное жилище, п 1 статьи 11 Пакта, принудительные выселения (1997)
9. Замечания общего порядка 8, Связь между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав (1997)
10. Замечания общего порядка 9, Применение пакта во внутреннем праве (1998)
11. Замечания общего порядка 10, Роль национальных учреждений по правам человека в деле защиты экономических, социальных и культурных прав (1998)
12. Замечания общего порядка 11, План мероприятий по начальному образованию, статья 14 (1999)
13. Замечания общего порядка 12, Право на достаточное питание, статья 11 (1999)
14. Замечания общего порядка 13, Право на образование, статья 13 (1999)
15. Замечания общего порядка 14, Право на наивысший достижимый уровень здоровья, статья 12
16. Замечания общего порядка 15, право на воду, статья 11 и 12 (2002)

**Замечания Общего Порядка, принятые
Комитетом по Экономическим, Социальным и Культурным Правам.
Введение: Цель Замечаний Общего Порядка.***

1. На своей второй сессии в 1988 году Комитет решил (E/1988/14, пункты 366 и 367) во исполнение предложения Экономического и Социального Совета (резолюция 1987/5), одобренного Генеральной Ассамблеей (резолюция 42/102), начать со своей третьей сессии подготовку замечаний общего порядка на основе различных статей и положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах с целью оказать государствам-участникам помощь в выполнении их обязательств по представлению докладов.

2. Комитет и сессионная рабочая группа правительственных экспертов, которая существовала до создания Комитета, рассмотрели по состоянию на конец своей третьей сессии 138 первоначальных докладов и 44 вторых периодических доклада, касающиеся прав, охватываемых статьями 6-9, 10-12 и 13-15 Пакта. Доклады представило значительное число государств-участников Пакта, в настоящее время составляющее 92. Они представляют все регионы мира с различными социально-экономическими, культурными, политическими и правовыми системами. В их докладах, представленных на данный момент, проиллюстрированы многие проблемы, которые, видимо, могут возникать при осуществлении Пакта, хотя в них ещё не даётся исчерпывающей картины общей ситуации в области осуществления экономических, социальных и культурных прав. Во введении к приложению III (Замечания общего порядка) доклада Комитета Экономическому и Социальному Совету за 1989 год (E/1989/22) цель замечаний общего порядка поясняется следующим образом:

3. "Комитет стремится путём составления своих замечаний общего порядка сделать опыт, накопленный на настоящий момент в результате рассмотрения этих докладов, доступным для всех государств-членов, с тем, чтобы содействовать дальнейшему выполнению ими Пакта; обратить внимание государств-членов на недостатки, вскрытые во многих докладах; предложить улучшение процедуры представления докладов и активизировать деятельность соответствующих государств-участников, международных организаций и специализированных учреждений, направленную на прогрессивное и эффективное обеспечение полного осуществления прав, признаваемых Пактом. При необходимости Комитет может, учитывая опыт государств-участников и выводы, которые он из него делает, пересматривать и обновлять свои замечания общего порядка".

* Содержится в документе E/1989/22

**Замечание общего порядка № 1:
(Третья сессия, 1989 год).***

Представление Докладов Государствами-Участниками

1. Обязательства по представлению докладов, изложенные в части V Пакта, направлены главным образом на оказание помощи каждому государству-участнику в выполнении его обязательств по Пакту и, кроме того, на обеспечение основы для того, чтобы Совет мог выполнять при содействии Комитета свои обязанности по осуществлению контроля за соблюдением государствами-участниками их обязательств и по содействию осуществлению экономических, социальных и культурных прав в соответствии с положениями Пакта. По мнению Комитета, было бы неверным считать, что представление докладов является по существу только процедурным вопросом, предназначенным лишь для выполнения официального обязательства каждого государства-участника по представлению докладов соответствующему международному контролирующему органу. Напротив, в соответствии с буквой и духом Пакта процесс подготовки и представления докладов государствами может и фактически должен служить для достижения целого ряда целей.

2. Первая цель, имеющая особое отношение к первоначальному докладу, который должен быть представлен соответствующим государством-участником через два года после вступления Пакта в силу, состоит в обеспечении всестороннего рассмотрения национального законодательства, административных правил и процедур, а также практики с целью обеспечения наиболее полного соответствия Пакта. Такое рассмотрение могло бы, например, быть начато совместно с каждым из соответствующих национальных министерств или другими властями, отвечающими за принятие и осуществление политических решений в различных охватываемых Пактом областях.

3. Вторая цель заключается в том, чтобы государство-участник регулярно следило за текущей ситуацией в отношении каждого из прав и тем самым, знало о том, в какой мере все граждане на его территории или на территории, находящейся под его юрисдикцией пользуются или не пользуются различными правами. Из опыта, накопленного Комитетом на сегодняшний день, явствует, что эта цель не может быть достигнута лишь путём подготовки совокупных национальных статистических данных или оценок, но требует также уделения особого внимания неблагополучным районам или областям и конкретным группам или подгруппам, которые, как представляется, особо уязвимы или находятся в особо неблагоприятном положении. Таким образом, главным первым шагом в направлении содействия осуществлению экономических, социальных и культурных прав является оценка и уяснение существующей ситуации. Комитету известно, что этот процесс контроля и сбора информации может занимать много времени и быть дорогостоящим и что, весьма вероятно, могут понадобиться международная помощь и сотрудничество, как это предусмотрено статьёй 2, пункт 1 и статьями 22 и 23 Пакта, с тем чтобы позволить некоторым государствам-участникам выполнить соответствующие обязательства. Если это так и если государство-участник считает, что оно не может начать процесс контроля, который является неотъемлемой частью любого процесса, направленного на содействие достижению принятых целей государственной политики, и который необходим для эффективного осуществления

Пакта, то оно может отметить этот факт в своём докладе Комитету и указать характер и масштаб любой международной помощи, в которой оно может нуждаться.

4. Хотя контроль направлен на то, чтобы иметь полное представление о существующей ситуации, его главное значение заключается в обеспечении основы для разработки четко провозглашенной и тщательно разработанной политики, включая установление приоритетов, отражающих положения Пакта. Поэтому третья цель процесса представления докладов состоит в том, чтобы позволить правительству показать, что принятие мер, отвечающих таким принципам, уже фактически начато. Хотя в Пакте об этом обязательстве недвусмысленно заявлено лишь в статье 14, предусмотренной для случаев, когда "бесплатное начальное образование" ещё не обеспечено для всех, сопоставимое обязательство "выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь" каждого из прав, содержащихся в Пакте, чётко подразумевается в обязательстве статьи 2, пункт 1 "принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры...".

5. Четвёртая цель процесса представления докладов заключается в содействии общественному контролю за политикой правительства в области экономических, социальных и культурных прав и приобщению различных экономических, социальных и культурных секторов общества к разработке, проведению и рассмотрению хода выполнения соответствующих мер. При рассмотрении докладов, представленных ему на сегодняшний день, Комитет с удовлетворением отметил тот факт, что ряд государств-участников, представляющих различные политические и экономические системы, поощряют вклады таких неправительственных групп в подготовку их докладов в соответствии с Пактом. Другие государства обеспечивают широкое распространение своих докладов, с тем чтобы широкая общественность могла высказать по ним свои замечания. В этом смысле подготовка доклада и его рассмотрение на национальном уровне могут оказаться по меньшей мере столь же полезными, что и конструктивный диалог, проводимый на международном уровне между Комитетом и представителями государств, представляющих доклады.

6. Пятая цель состоит в обеспечении основы для того, чтобы само государство-участник, а также Комитет могли эффективно оценивать степень выполнения обязательств, содержащихся в Пакте. С этой целью для государств может оказаться целесообразным установить конкретные рубежи или цели, по которым может оцениваться их положение в данной области. Например, получила общее признание важность установления конкретных целей в области снижения детской смертности, расширение вакцинации детей, потребления калорий на душу населения, числа людей на одного врача и т. д. Во многих из этих областей глобальные показатели имеют ограниченное использование, тогда как национальные или другие более конкретные рубежи могут явиться чрезвычайно ценным показателем прогресса.

7. В этой связи Комитет хотел бы отметить, что Пакт придаёт большое значение концепции "постепенного проведения в жизнь" соответствующих прав, и по этой причине Комитет призывает государства-участники включать в их периодические доклады информацию о достигнутом за последнее время прогрессе в области эффективного осуществления соответствующих прав. Кроме того, ясно, что для надлежащей оценки ситуации требуются данные как о качестве, так и о количестве.

8. Шестая цель заключается в том, чтобы позволить самому государству-участнику лучше понять проблемы и недостатки, встречаемые при постепенном осуществлении целого ряда экономических, социальных и культурных прав. По этой причине необходимо, чтобы государства-участники подробно докладывали о "факторах и трудностях", мешающих такому осуществлению. Тогда этот процесс выявления и признания соответствующих трудностей может заложить основу для разработки более подходящих мер.

9. Седьмая цель заключается в том, чтобы позволить Комитету, а также всем государствам-членам способствовать обмену информацией между государствами, лучше понять общие проблемы, с которыми сталкиваются государства и более глубоко оценивать меры, которые могли быть приняты с целью содействия эффективному осуществлению каждого из прав, содержащихся в Пакте. Эта часть процесса позволяет также Комитету определять наиболее подходящие средства, с помощью которых международное сообщество могло бы оказать помощь государствам в соответствии со статьёй 22 и 23 Пакта. Чтобы подчеркнуть важность, которую Комитет придаёт этой цели, отдельное замечание общего порядка по этим статьям будет обсуждено в Комитете на его четвёртой сессии.

*Содержится в документе E/1989/22

**Замечание общего порядка № 2:
(Четвёртая сессия, 1990 год).***

Международные меры в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта)

1. Статья 22 Пакта предусматривает механизм, посредством которого Экономический и Социальный Совет может обращать внимание соответствующих органов Организации Объединённых Наций на любые вопросы, возникающие в связи с представляемыми в соответствии с Пактом докладами, "которые могут быть полезны этим органам при вынесении каждым из них в пределах своей компетенции решений относительно целесообразности международных мер, которые могли бы способствовать эффективному проведению в жизнь... Пакта". Несмотря на то, что основная ответственность в соответствии со статьёй 22 возложена на Совет, не вызывает сомнения, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам должен играть активную роль в плане информировании Совета и оказания ему в этой связи помощи.

2. Рекомендации, в соответствии со статьёй 22, могут быть вынесены любым "органом Организации Объединённых Наций, их вспомогательным органам и специализированным учреждениям, занимающимся предоставлением технической помощи". Комитет считает, что это положение нужно толковать таким образом, чтобы оно включало фактически все органы и учреждения Организации Объединённых Наций, занимающиеся любым аспектом международного сотрудничества в целях развития. Поэтому целесообразно, чтобы рекомендации, в соответствии со статьёй 22, были обращены, в частности, к Генеральному секретарю, таким вспомогательным органам Совета, как Комиссия по правам человека, Комиссия социального развития и Комиссия по положению женщин, другим различным органам, таким, как ПРООН, ЮНИСЕФ и КПП, таким учреждениям, как Всемирный банк и МВФ, и любым другим специализированным учреждениям, таким, как МОТ, ВОЗ, ЮНЕСКО и ФАО.

3. Статья 22 могла бы применяться в отношении подготовки как рекомендаций общего политического характера, так и более целенаправленных рекомендаций, относящихся к конкретной ситуации. В контексте первых рекомендаций основная роль Комитета, как представляется, состоит в том, чтобы способствовать уделению большего внимания мерам по поощрению экономических, социальных и культурных прав в рамках деятельности в области международного сотрудничества в целях развития, осуществляемой Организацией Объединённых Наций или её учреждениями или с их помощью. В этой связи Комитет отмечает, что Комиссия по правам человека в своей резолюции 1989/13 от 2 марта 1989 года предложила ему "рассмотреть способы, посредством которых различные учреждения Организации Объединённых Наций, осуществляющие деятельность в области развития, могли бы наилучшим образом осуществлять меры, направленные на содействие полному соблюдению экономических, социальных и культурных прав, в своей деятельности".

4. В предварительном порядке Комитет отмечает, что ему было бы легче осуществлять свою деятельность и что соответствующие учреждения были бы в лучшей степени информированы, если бы они проявляли больший интерес к работе Комитета.

Признавая, что этот интерес может быть проявлен различными способами, Комитет в то же время отмечает, что участие представителей соответствующих органов Организации Объединённых Наций, за исключением МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ, в работе его первых четырёх сессий было не весьма активным. Аналогичным образом соответствующие материалы и письменная информация были получены лишь от весьма ограниченного числа учреждений. Комитет считает, что более глубокого понимания важности экономических, социальных и культурных прав в контексте деятельности в области международного сотрудничества в целях развития можно в значительной степени достигнуть путём усиления взаимодействия между Комитетом и соответствующими учреждениями. По крайней мере, день общего обсуждения какого-либо конкретного вопроса, которое Комитет проводит на каждой своей сессии, представляет собой идеальную возможность для потенциально продуктивного обмена мнениями.

5. Что касается более общих вопросов содействия уважению прав человека в контексте деятельности в целях развития, то Комитет пока располагает весьма ограниченной информацией, свидетельствующей о каких-либо конкретных усилиях, предпринимаемых органами Организации Объединённых Наций. Он с удовлетворением отмечает в этой связи выдвинутую совместно Центром по правам человека и ПРООН инициативу в отношении того, чтобы в письменной форме предложить представителям-резидентам Организации Объединённых Наций и другим должностным лицам на местах представлять "предложения и соображения, в частности в том, что касается возможных форм сотрудничества в рамках осуществляемых проектов, /определённых/ как имеющие значение с точки зрения прав человека, или новых проектов в ответ на просьбу конкретного правительства". Комитет был также проинформирован об уже давно предпринимаемых МОТ усилиях, с тем чтобы увязать применяемые ею нормы в области прав человека и другие международные нормы в области труда со своей деятельностью в отношении технического сотрудничества.

6. В связи с такими видами деятельности большое значение имеют два общих принципа. Первый 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 Объединённых 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. Если вести речь о том, чего следует избегать, то это означает, что международные учреждения не должны никоим образом участвовать в проектах, которые, например, предусматривают в нарушении международных норм использование принудительного труда или поощряют или усиливают вопреки положениям Пакта дискриминацию против отдельных лиц или групп, или предусматривают крупномасштабное выселение или перемещения лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации. В позитивном же смысле это означает, что учреждения, по возможности, должны поддерживать проекты и подходы, которые не только способствуют экономическому росту или достижению других широко поставленных целей, но и расширяют возможности для осуществления всех прав человека.

7. 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. Для ограничения возможности возникновения таких проблем всему кругу вопросов, затрагиваемых в Пакте, следует, по возможности и при необходимости, уделять особое и всестороннее внимание.

8. Несмотря на важность усилий по обеспечению учёта проблематики прав человека в деятельности в целях развития, верно то, что предложения в отношении такого учёта могут попросту остаться на уровне общих пожеланий. Таким образом, стремясь на практике воплотить содержащийся в статье 22 Пакта принцип, Комитет хотел бы привлечь внимание к следующим конкретным мерам, которые заслуживают рассмотрения соответствующими органами:

a) принципиально важно, чтобы соответствующие органы и учреждения Организации Объединённых Наций вполне определённо признали необходимость установления тесной взаимосвязи между деятельностью в целях развития и мерами по обеспечению уважения прав человека в целом и экономических, социальных и культурных прав в частности. В этой связи Комитет отмечает, что такая взаимосвязь не была признана в стратегиях на первые три Десятилетия развития Организации Объединённых Наций, и настоятельно призывает, чтобы в рамках четвёртой стратегии такого рода, которая будет принята в 1990 году, это упущение было исправлено;

b) учреждениям Организации Объединённых Наций следует рассмотреть предложение, внесённое Генеральным секретарём в докладе 1979 года ^{1/} о необходимости подготовки "обзора влияния на права человека" в связи со всеми крупными мероприятиями в области сотрудничества в целях развития;

c) подготовка или инструктаж персонала, участвующего в осуществление проектов, и другого персонала, работающего в учреждениях Организации Объединённых Наций, должны включать компонент, касающийся норм и принципов в области прав человека;

d) на каждом этапе осуществления проекта в области развития следует принимать все меры для обеспечения учёта прав, закреплённых в Пакте. Это будет относиться, например, к первоначальной оценке первоочередных потребностей какой-либо конкретной страны, определению конкретных проектов, разработке проектов, осуществлению проекта и его окончательной оценке.

9. Проблема, которая вызывает особую озабоченность у Комитета при рассмотрении докладов государств-участников, состоит в негативном воздействии бремени задолженности и соответствующих мер по перестройке экономики и на осуществление экономических, социальных и культурных прав во многих странах. Комитет признаёт, что осуществление программ по перестройке экономики будет зачастую неизбежным и что они будут зачастую включать жёсткие меры. Однако в этих условиях ещё большее, а не меньшее значение приобретают усилия по защите основных экономических, социальных и культурных прав. Государствам-участникам Пакта, а также соответствующим учреждениям Организации Объединённых Наций следует поэтому принять особые меры с целью обеспечения того, чтобы такая защита была, по возможности в максимальной степени, предусмотрена в программах и политике,

направленных на перестройку экономики. Такой подход, который иногда называется "перестройка экономики с учётом человеческого фактора", требует, чтобы цель защиты прав бедных и наиболее уязвимых слоёв населения стала основной целью перестройки экономики. Аналогичным образом принимаемые в связи с кризисом задолженности международные меры должны полностью учитывать необходимость защиты экономических, социальных и культурных прав посредством, в частности, международного сотрудничества. В связи с этим во многих случаях может возникнуть необходимость в крупных инициативах по облегчению бремени задолженности.

10. В заключение Комитет хотел бы обратить внимание на такую важную возможность, которую имеют государства-участники в соответствии со статьёй 22 Пакта, как определение в их докладах любых конкретных потребностей, которые они могут иметь в плане технической помощи или сотрудничества в целях развития.

1/ "Международные аспекты права на развитие в качестве права человека по отношению к другим правам человека, основанным на международном сотрудничестве, в том числе права на мир, с учётом требований Нового международного экономического порядка и основных потребностей человека" (E/CN.4/1334, пункт 314).

* Содержится в документе E/1990/23

**Замечание общего порядка № 3:
(Пятая сессия, 1990 год).***

Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта)

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

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

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

4. Комитет отмечает, что государства-участники, как правило, добросовестно сообщают по крайней мере о некоторых законодательных мерах, которые они принимают в этой связи. Вместе с тем он хотел бы отметить, что принятие законодательных мер, как это, в частности, предусмотрено Пактом, отнюдь не исчерпывает обязательств государств-участников. Более того, фразе "всеми надлежащими способами" должен быть придан его полный и изначальный смысл. Хотя каждое государство-участник должно само решить, какие способы в данных обстоятельствах являются наиболее "надлежащими", в отношении каждого из прав "надлежащий характер" избранных способов не всегда будет проявляться как нечто само собой разумеющееся. Поэтому желательно, чтобы в своих докладах государства-участники не только освещали принимаемые ими меры, но и указывали ту основу, исходя из которой они считаются наиболее "надлежащими" в данных обстоятельствах. Однако окончательное решение по вопросу о том, приняты ли все надлежащие меры, остаются всё же за Комитетом.

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

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

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

8. Комитет отмечает, что обязательство "принять меры... всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер", не требует, но и не исключает использования какой-либо конкретной формы правления или экономической системы в качестве средства реализации соответствующих мер, лишь бы она носила демократический характер и при этом обеспечивала соблюдение всех прав человека. Таким образом, с точки зрения политических или экономических систем Пакт носит нейтральный характер, а его принципы нельзя однозначно квалифицировать как продиктованные исключительно необходимостью или желательностью социалистической или капиталистической системы или же смешанной экономики, централизованно планируемой экономики или либеральной экономики, либо каким-либо иным конкретным подходом. В этой связи Комитет вновь подтверждает, что права, признаваемые в Пакте, поддаются реализации в контексте самых разных экономических и политических систем, лишь бы в соответствующей системе получали признание и отражение взаимозависимость и неделимость этих двух групп прав человека, как это подтверждено, в частности, в преамбуле Пакта. Комитет отмечает также, что к этому вопросу имели отношение в этой связи и другие права человека, и в частности право на развитие.

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

10. На основе богатого опыта, накопленного Комитетом и его предшественником в результате рассмотрения докладов государств-участников на протяжении более 10 лет, Комитет полагает, что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм

образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом. Если бы Пакт рассматривался как документ, не создающий такого минимального основного обязательства, то он во многом утратил бы свой смысл. Точно так же следует отметить, что всякая оценка выполнения тем или иным государством своего минимального основного обязательства должна учитывать и те ограничения, которые испытывает данная страна с точки зрения ресурсов. Пункт 1 статьи 2 возлагает на каждое государство-участник обязательство принять необходимые меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". А для того чтобы государство-участник могло мотивировать свою неспособность выполнить хотя бы минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства.

11. Тем не менее Комитет хотел бы подчеркнуть, что даже в тех случаях, когда наличных ресурсов явно недостаточно, государство-участник всё же связано обязательством стараться обеспечить как можно более широкое осуществление соответствующих прав в сложившихся условиях. Кроме того, ограниченность ресурсов отнюдь не освобождает от обязательств контролировать степень осуществления, а особенно неосуществления, экономических, социальных и культурных прав и разрабатывать стратегии и программы их реализации. Комитет уже касался этих вопросов в своём Замечании общего порядка 1 (1989).

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

13. Последний элемент пункта 1 статьи 2, на который следует обратить внимание, заключается в том, что все государства-участники обязуются "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять... меры...". Комитет отмечает, что по замыслу составителей Пакта фраза "в максимальных пределах имеющихся ресурсов" относится как к ресурсам самого государства, так и к ресурсам, которые оно может получить от международного сообщества в рамках международной помощи и сотрудничества. Кроме того, важнейшая роль такого сотрудничества в обеспечении полной реализации всех соответствующих прав далее подчёркивается в конкретных положениях статей 11, 15, 22 и 23. В отношении статьи 22 Комитет в Замечании общего порядка 2 (1990) уже обратил внимание на некоторые возможности и обязанности, возникающие в связи с международным сотрудничеством. К числу "международных мероприятий, способствующих осуществлению", признанных прав, статья 23 непосредственно относит "оказание технической помощи" и другие меры.

14. Комитет хотел бы подчеркнуть, что в соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединённых Наций, в соответствии с утвердившимися принципами

международного права и в соответствии с положениями самого Пакта все государства связаны обязательством в отношении международного сотрудничества в целях развития, а тем самым и в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав. Это особо относится к тем государствам, которые в состоянии помогать другим в этом плане. Комитет отмечает, в частности, важность Декларации о праве на развитие, принятой Генеральной Ассамблеей в её резолюции 41/128 от 4 декабря 1986 года, и необходимость полного учёта государствами- участниками всех признанных в ней принципов. Он подчёркивает, что в отсутствие динамичной программы международной помощи и сотрудничества со стороны всех тех государств, которые в состоянии предпринять такую программу, во многих странах полное осуществление экономических, социальных и культурных прав останется неосуществившейся мечтой. В этой связи Комитет также напоминает положения своего Замечания общего порядка 2 (1990).

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

2/ Oxford, Oxford University Press, 1990.

3/ Oxford, Oxford University Press, 1990.

* Содержится в документе E/1991/23

**Замечание общего порядка № 4:
(Шестая сессия, 1991 год).***

Право на достаточное жилище (статья 11 1) Пакта)

1. В соответствии со статьёй 11 1) Пакта государства-участники " признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни". Право человека на достаточное жилище, которое, таким образом, признано, имеет решающее значение для пользования экономическими, социальными и культурными правами.
2. Комитет смог накопить большой объём информации, касающейся этого права. С 1979 года Комитет и его предшественники рассмотрели 75 докладов, касающихся права на достаточное жилище. Комитет также посвящал один день общему обсуждению этого вопроса на своих третьей (см. E/1989/22, пункт 312) и четвёртой сессиях (E/1990/23, пункты 281-285). Кроме того, Комитет самым тщательным образом ознакомился с информацией, накопленной в течение Международного года обеспечения жильём бездомного населения (1987 год), включая Глобальную стратегию в области жилья до 2000 года, принятую Генеральной Ассамблеей в её резолюции 42/191 от 11 декабря 1987 года 1/. Комитет также рассмотрел соответствующие доклады и другую документацию Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств 2/.
3. Хотя большое число международных документов затрагивает различные аспекты права на достаточное жилище 3/, статья 11 1) Пакта является наиболее всеобъемлющей и, возможно, самой важной из всех соответствующих положений.
4. Несмотря на то обстоятельство, что международное сообщество неоднократно подтверждало важность обеспечения полного уважения права на достаточное жилище, сохраняется тревожный и значительный разрыв между стандартами, установленными в статье 11 1) Пакта, и ситуацией, сложившейся во многих частях мира. Хотя эти проблемы зачастую носят острый характер в ряде развивающихся стран, которые сталкиваются с действием сдерживающих факторов, связанных с ресурсами и иными компонентами, Комитет отмечает, что значительные проблемы, связанные с наличием бездомного населения и недостаточного жилья, также существуют в некоторых наиболее развитых в экономическом отношении странах. По оценкам Организации Объединённых Наций, в мире имеется свыше 100 млн. бездомных и более 1 млрд. людей, располагающих недостаточным жильём 4/. Нет признаков того, что это число уменьшается. Представляется ясным, что ни одно государство-участник не свободно от значительных проблем того или иного рода, имеющих отношение к праву на жильё.
5. В некоторых случаях государства-участники в своих докладах, рассмотренных Комитетом, признали и охарактеризовали трудности, с которыми они сталкиваются в обеспечении права на достаточное жильё. Однако большая часть представленной информации оказалась недостаточной для того, чтобы Комитет смог получить должное представление о ситуации, сложившейся в каком-либо конкретном государстве. Таким образом, данное замечание общего порядка имеет своей целью выявление некоторых

основных вопросов, которые, по мнению Комитета, являются важными применительно к этому праву.

6. Право на достаточное жильё принадлежит каждому. Хотя выражение "для него самого и его семьи" отражает предположение в отношении роли мужчин и женщин и общепринятого порядка осуществления экономической деятельности в 1966 году, когда был принят Пакт, это выражение сегодня нельзя толковать как подразумевающее какие-либо ограничения применимости этого права к отдельным лицам или домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами, или к иным таким группам. Таким образом, отдельные лица, а также семьи имеют право на достаточное жильё, независимо от возраста, экономического положения, принадлежности к какой-либо группе или иной принадлежности или статуса и других таких факторов. В частности, согласно статье 2 2) Пакта, осуществление этого права не должно быть объектом какой бы то ни было дискриминации.

7. По мнению Комитета, право на жилище не следует толковать в узком или ограниченном смысле, что уравнивало бы его, например, с предоставленным кровом, означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над своей головой. Его скорее следует рассматривать как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством. Это замечание уместно по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, право на жильё в полной мере связано с другими правами человека и основополагающими принципами, на которых покоится Пакт. Таким образом, "присущее человеческой личности достоинство", из которого, как заявлено, вытекают права, закреплённые в Пакте, требует, чтобы термин "жильё" толковался с учётом других различных соображений. Во-вторых, содержащаяся в статье 11 1) Пакта ссылка должна толковаться как касающаяся не только жилья как такового, а достаточного жилья. И в документах Комиссии по населённым пунктам, и в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года указывается: "Надлежащее жильё означает...отдельное жильё, надлежащую площадь проживания, надлежащую безопасность, надлежащее освещение и вентиляцию, надлежащую основную инфраструктуру и надлежащее местоположение с точки зрения работы и основных услуг, причём всё это - по разумной цене".

8. Таким образом, концепция достаточности имеет особое значение применительно к праву на жильё, поскольку она позволяет подчеркнуть ряд факторов, которые должны учитываться при определении того, могут ли конкретные формы жилья считаться образующими "достаточное жильё" 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:

а) Правовое обеспечение проживания. Проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жильё, кооперативное жильё, собственное жильё, жильё, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жильё, включая захват земли или имущества. Независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определённой степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Следовательно, государства-участники должны принять срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и

домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами.

b) Наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры. Адекватное жильё должно предоставлять определённые возможности, имеющие существенно важное значение для здоровья, безопасности, комфорта и питания. Все бенефициары права на достаточное жильё должны иметь устойчивый доступ к системам снабжения питьевой водой, санитарии и гигиены, хранения продуктов питания, удаления отходов, канализации и чрезвычайных служб.

c) Доступность с точки зрения расходов. Финансовые расходы какого-либо лица или домашнего хозяйства, связанные с жильём, должны быть такого размера, чтобы возникновение и удовлетворение иных основных потребностей не ставились под угрозу и не сталкивались с препятствиями. Государства-участники должны предпринимать шаги с целью обеспечения такого положения, чтобы доля расходов, связанных с жильём, в целом была соразмерной размеру доходов. Государства-участники должны установить субсидии на жильё для тех, кто не в состоянии получить доступное с точки зрения расходов жильё, а также различные формы и уровни финансирования жилищного строительства, которые должным образом отражают потребности в жильё. В соответствии с принципом доступности с точки зрения расходов квартиросъёмщики должны быть защищены с помощью соответствующих средств против неразумных размеров квартирной платы или её увеличения. В тех странах, где природные материалы являются главным источником строительных материалов для жилья, государства-участники должны принять меры по обеспечению наличия таких материалов.

d) Пригодность для проживания. Достаточное жильё должно быть пригодным для проживания с точки зрения защиты жильцов от холода, сырости 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 ^{5/}, разработанные ВОЗ, в которых жильё рассматривается как экологический фактор, наиболее часто увязываемый с причинами заболеваемости в эпидемиологическом анализе; другими словами, недостаточное и неадекватное жильё неизбежно связано с более высокими показателями смертности и заболеваемости.

e) Доступность. Достаточное жильё 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 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. Во многих государствах-участниках центральной политической целью должно быть обеспечение большего доступа к земле безземельным или обездоленным слоям населения. Следует установить чёткие обязательства правительства, направленные на наполнение конкретным содержанием права всех лиц на безопасное место для проживания в мире и достоинстве, включая доступ к земле, закреплённый как право.

f) Местонахождение. Достаточное жильё должно находиться в таком месте, которое позволяет иметь доступ к возможностям в области занятости, медицинскому обслуживанию, школам и другим социальным учреждениям. Это особенно верно в отношении больших городов, где временные и финансовые издержки, связанные с поездками к месту работы и возвращением домой, могут ложиться чрезмерным бременем на бюджеты бедных домашних хозяйств. Аналогичным образом жильё не следует строить в загрязнённых районах или в непосредственной близости к источникам загрязнения, которые ущемляют право жителей на здоровье.

g) Адекватность с точки зрения культуры. Архитектура сооружаемого жилья, используемые строительные материалы и политика, предусматривающая эти аспекты, должны соответствующим образом отражать культурные традиции общества. Деятельность, направленная на строительство или модернизацию жилья, должна обеспечивать учёт культурных аспектов, связанных с жилищем.

9. Как отмечалось выше, право на достаточное жильё не должно рассматриваться изолированно от других прав человека, содержащихся в двух Международных пактах и других применимых международных документах. В этой связи уже упоминалась концепция человеческого достоинства и принцип недискриминации. Кроме того, полное пользование другими правами, такими, как 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, является абсолютно необходимым для осуществления и сохранения всеми группами общества своего права на достаточное жильё. 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 жильё.

10. Комитет осознаёт, что шаги, которые государства-участники должны предпринять с целью содействия реализации права на достаточное жильё, зачастую потребуют много времени, будут сложными и дорогостоящими. Однако в то же время следует отметить, что некоторые шаги должны быть предприняты безотлагательно. Как признано в Глобальной стратегии в области жилья и других международных аналитических документах, многие меры, которые необходимо принять с целью содействия соблюдению права на жильё, требуют лишь того, чтобы правительства воздерживались от определённой практики и взяли на себя обязательство способствовать достижению "самостоятельности" заинтересованными группами. В той мере, в какой любые такие шаги считаются выходящими за пределы максимального размера ресурсов, которыми располагает какое-либо государство-участник, целесообразно скорее обратиться с просьбой о налаживании международного сотрудничества в соответствии со статьёй 11 1), 22 и 23 Пакта и уведомить Комитет об этом.

11. 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 счёт других. Комитет понимает, что внешние факторы могут затрагивать право на непрерывное улучшение жилищных

условий и что во многих государствах-участниках жилищные условия в целом ухудшились в течение 80-х годов. Однако, как отметил Комитет в своём замечании общего порядка 2 (1990) (E/1990/23, приложение III), несмотря на создаваемые извне проблемы, обязательства по Пакту продолжают сохранять свою силу и, возможно, даже усиливаются во время экономического спада. Таким образом, как представляется Комитету, общее ухудшение условий жизни и жилищных условий, прямо вызванное политическими и законодательными решениями государств-участников, причём в отсутствие каких-либо компенсирующих мер, было бы несовместимым с обязательствами по Пакту.

12. Хотя наиболее приемлемые средства достижения полной реализации права на достаточное жильё 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, в которой, как указано в пункте 32 Глобальной стратегии в области жилья, были бы "сформулированы цели улучшения жилищных условий, определены имеющиеся ресурсы для достижения этих целей и наиболее рентабельные пути их использования, а также установлены обязательства и временные рамки по осуществлению необходимых мер". По причинам соответствия и эффективности, а также с целью обеспечить уважение других прав человека такая стратегия должна быть отражением широких консультаций со всеми заинтересованными лицами, включая бездомных, лиц, имеющих недостаточное жильё, и их представителей. Далее, необходимо принять меры в целях координации между министерствами и региональными и местными властями политики в смежных областях (экономика, сельское хозяйство, окружающая среда, энергетика и т.д.) с обязательствами статьи 11 Пакта.

13. Эффективный контроль за положением в области жилья представляет собой ещё одно обязательство безотлагательного действия. Чтобы какое-либо государство-участник выполнило свои обязательства по статье 11 1), 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. В этой связи пересмотренные общие руководящие принципы относительно формы и содержания представляемых докладов, принятые Комитетом (E/C.12/1991/1), подчёркивают необходимость "предоставлять подробную информацию о тех группах в обществе... которые находятся в уязвимом и неблагоприятном положении в отношении жилья". Они, в частности, включают бездомных и семьи, которые располагают недостаточным жильём и не имеют доступа к основным удобствам, тех лиц, которые проживают в "незаконных" поселениях, а также тех лиц, которые подвергались принудительному выселению, и группы с низкими доходами.

14. Меры, принимаемые во исполнение обязательств государства-участника в отношении права на достаточное жильё, могут отражать любое сочетание мер в государственном и частном секторах, какое будет сочтено необходимым. Хотя в некоторых государствах государственное финансирование жилищного строительства может наиболее полезным образом направляться на прямое строительство нового жилья, в большинстве случаев опыт указывает на неспособность правительств в полной мере ликвидировать нехватку жилья с помощью государственного жилищного строительства. Поэтому следует поощрять государства-участники к содействию

разработке "стратегий, создающих новые возможности", в сочетании с полной приверженностью выполнению обязательств, вытекающих из права на достаточное жильё. По существу обязательство заключается в том, чтобы показать, что в целом, принимаемые меры являются достаточными для реализации этого права для каждого человека в самое короткое, по возможности, время с учётом максимального объёма имеющихся в наличии ресурсов.

15. Многие меры, которые потребуется принять, будут предполагать выделение ресурсов и выступление с политическими инициативами общего типа. Тем не менее не следует недооценивать в этом контексте роль формальных законодательных и административных мер. Глобальная стратегия в области жилья (пункты 66-67) обращает внимание на виды мер, которые могут быть приняты в этом отношении, и на их значение.

16. В некоторых государствах право на достаточное жильё закреплено в конституционном порядке. В таких случаях Комитет особенно заинтересован в получении информации о правовой и практической значимости такого подхода. Поэтому должны быть сообщены подробные сведения о конкретных случаях, когда такое закрепление оказалось полезным, и о путях достижения этой цели.

17. Комитет рассматривает многие составляющие элементы права на достаточное жильё как являющиеся по меньшей мере совместимыми с предоставлением внутренних средств правовой защиты. Такие области включают (но не ограничивают этим): а) правовое обжалование, направленное на предотвращение запланированных выселений или сноса жилья посредством вынесения судебных запрещений; б) правовые процедуры получения компенсации после незаконного выселения; в) жалобы на незаконные действия, предпринятые собственниками жилья (будь то государственного или частного), или - при их поддержке - в отношении размера квартирной платы, содержания жилья и расовой или иных форм расовой дискриминации; г) утверждения о какой бы то ни было дискриминации при предоставлении доступа к жилью; и е) жалобы в отношении домовладельцев, касающиеся нездоровых или ненадлежащих жилищных условий. В некоторых правовых системах, вероятно, было бы также целесообразным изучить возможность оказания содействия предъявлению групповых исков в ситуациях, связанных со значительно возросшим числом бездомных лиц.

18. В этом отношении Комитет считает, 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.

19. И наконец, текст статьи 11 1) завершается закреплением обязательства государств-участников признавать "важное значение международного сотрудничества, основанного на свободном согласии". Традиционно менее 5% всей международной помощи направляется на жилищное строительство или населённые пункты, и зачастую способ, с помощью которого предоставляется такое финансирование, является крайне неадекватным для учёта потребностей в жилье групп населения, находящихся в неблагоприятном положении. Государства-участники, как получающие помощь, так и предоставляющие её, должны обеспечить, чтобы существенная доля выделяемых средств направлялась на создание условий, ведущих к обеспечению большего числа людей достаточным жильём. Международные финансовые учреждения,

содействующие принятию мер по структурной перестройке, должны обеспечивать, чтобы такие меры не наносили ущерба осуществлению права на достаточное жильё. Стремясь к расширению международного финансового сотрудничества, государства-участники должны стремиться и к тому, чтобы определить области, имеющие отношение к праву на достаточное жильё, в которых наибольший эффект дало бы внешнее финансирование. Такие просьбы должны в полной мере принимать во внимание нужды и мнения заинтересованных групп людей.

1/ Официальные Отчёты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 8, приложение (A/43/8/Add.1)

2/ Резолюция 1986/36 и 1987/22 Комиссии по правам человека; доклады г-на Данило Тюрка, Специального докладчика Подкомиссии (E/CN. 4/Sub.2/1990/19, пункты 108-120; E/CN. 4/Sub.2/1991/17, пункты 137-139); также см. резолюцию 1991/26 Подкомиссии.

3/ См., например, статью 25 1) Всеобщей декларации прав человека, статью 5 е) iii) Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статью 14 2) Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статью 27 3) Конвенции о правах ребёнка, статью 10 Декларации социального прогресса и развития, раздел III 8) Ванкуверской декларации по населённым пунктам 1976 года (Доклад Хабитат: Конференция Организации Объединённых Наций по населённым пунктам (издание Организации Объединённых Наций в продаже под № R.76.IV.7 и исправление), глава I), статью 8 1) Декларации о праве на развитие, а также Рекомендацию МОТ в отношении жилищного строительства для трудящихся 1961 года (Рекомендация № 115).

4/ См. сноску 1/.

5/ Женева, Всемирная организация здравоохранения, 1990 год.

* Содержится в документе E/1992/23.

**Замечание общего порядка № 5:
(Одиннадцатая сессия, 1994 год)*.**

Лица с какой-либо формой инвалидности.

1. Международное сообщество неоднократно подчёркивало особую важность Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в отношении прав человека лиц с какой-либо формой инвалидности. Так, например, в опубликованном в 1992 году Докладе Генерального секретаря о ходе осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Десятилетия инвалидов Организации Объединённых Наций делается вывод о том, что "инвалидность тесно связана с экономическими и социальными факторами" и что "условия жизни людей во многих регионах мира настолько ужасны, что удовлетворение основных потребностей всего населения - в продовольствии, воде, жилье, здравоохранении и образовании - должно стать краеугольным камнем национальных программ" 2/. Даже в странах с относительно высоким уровнем жизни инвалиды часто лишены возможности в полной мере пользоваться всеми экономическими, социальными и культурными правами, признанными в Пакте.

2. Генеральная Ассамблея 3/ и Комиссия по правам человека 4/ обратились к Комитету по экономическим, социальным и культурным правам и к предшествовавшей ему Рабочей группе с чётким призывом контролировать соблюдение государствами-участниками Пакта своих обязательств по обеспечению полного использования лицами с какой-либо формой инвалидности соответствующих прав. Однако опыт, накопленный Комитетом к настоящему времени, свидетельствуют о том, что государства-участники в своих докладах уделяли очень мало внимания этому вопросу. Подобное положение совпадает с выводом Генерального секретаря о том, что "большинство правительств всё ещё не приняло решающих согласованных мер, которые реально улучшили бы положение" инвалидов 5/. Поэтому необходимо рассмотреть и проанализировать некоторые из причин возникновения проблем, касающихся инвалидов, в связи с обязательствами, изложенными в Пакте.

3. До сих пор ещё нет международно признанного определения понятия "инвалидность". Однако для целей настоящего документа достаточно использовать подход, принятый в Стандартных правилах 1993 года, в которых говорится, что:

Термин "инвалидность" включает в себя значительное число различных функциональных ограничений, которые встречаются среди населения... Люди могут стать инвалидами вследствие физических, умственных и сенсорных дефектов, состояния здоровья или психических заболеваний. Такие дефекты, состояние или заболевание по своему характеру могут быть постоянными или временными" 6/.

4. В соответствии с подходом, принятым в Стандартных правилах, в настоящем Замечании общего порядка используется термин "лица с какой-либо формой инвалидности", а не более старый термин "инвалиды". Было высказано предположение о том, что последний термин может быть неправильно истолкован как подразумевающий нарушение способности индивида выступать в качестве субъекта права.

5. В Пакте речь не идёт конкретно о лицах с какими-то формами инвалидности. Тем не менее, поскольку Всеобщая декларация прав человека признаёт, что все люди рождаются свободными и равными в своём достоинстве и правах, и поскольку положения Пакта в полной мере относятся ко всем членам общества, то лица с какими-либо формами инвалидности имеют чётко определённое право пользоваться всем диапазоном прав, признанных в Пакте. Кроме того, что касается необходимости особого отношения, то государства-участники обязаны принять надлежащие меры в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов, с тем чтобы позволить таким лицам попытаться преодолеть любые неблагоприятные обстоятельства, вызванные их инвалидностью, в том что касается использования прав, указанных в Пакте. Более того, содержащееся в статье 2 (2) Пакта требование о том, что права, "провозглашённые...", будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации" на основе каких-то конкретных причин "или иного обстоятельства", недвусмысленно подразумевает дискриминацию по признаку инвалидности.

6. Отсутствие в Пакте чёткого, связанного с инвалидностью положения можно объяснить недостаточной осведомлённостью о важности недвусмысленной постановки этой проблемы во время разработки Пакта более четверти века назад. В более поздних международных договорах о правах человека эта проблема рассматривается уже конкретно. К таким договорам относятся: Конвенция о правах ребёнка (статья 23); Африканская хартия прав человека и народов (статья 18 (4)); и Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (статья 18). Таким образом, в настоящее время существует понимание необходимости защиты и поощрения прав человека лиц с какой-либо формой инвалидности путём принятия общих, а также специально разработанных законов, политики и программ.

7. В соответствии с таким подходом международное сообщество подтвердило свою приверженность обеспечению полного диапазона прав человека для инвалидов в следующих документах: а) во Всемирной программе действий в отношении [инвалидов] устанавливаются политические рамки по поощрению "эффективных мер по предупреждению инвалидности, по реабилитации и достижению целей "полного участия" инвалидов в общественной жизни и развитии, и обеспечения их равноправия" 7/ ; б) в Руководящих принципах создания и укрепления национальных координационных комитетов по вопросам инвалидности или подобных им органов, принятых в 1990 году 8/; в) в Принципах защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятых в 1991 году 9/; и д) в Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов (далее именуемых "Стандартные правила"), принятых в 1993 году, целью которых является обеспечение такого положения, при котором все лица с какими-либо формами инвалидности "имели бы те же права и обязанности, что и другие граждане" 10/. Стандартные правила имеют большую важность и представляют собой особо ценные руководящие принципы более чёткого определения соответствующих обязательств государств-участников в соответствии с Пактом.

I. ОБЩИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

8. По оценке Организации Объединённых Наций, в настоящее время в мире проживают более 500 млн.лиц с теми или иными формами инвалидности. 80% инвалидов проживают в сельской местности развивающихся стран. 70% от общего числа

инвалидов имеют ограниченный доступ к необходимым для них службам или не имеют такого доступа вообще. Таким образом, каждое государство-участник Пакта обязано улучшать положение инвалидов. Хотя средства и методы поощрения полного осуществления экономических, социальных и культурных прав данной группы населения будут неизбежно в значительной мере отличаться друг от друга в разных странах, тем не менее нет ни одной страны, в которой бы не назрела потребность в принятии соответствующей политики или программы [11/](#).

9. Обязанность государств-участников Пакта поощрять постоянное осуществление соответствующих прав в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов однозначно требует от правительств делать значительно больше, чем просто воздерживаться от принятия мер, могущих оказывать отрицательное воздействие на лиц с какой-либо формой инвалидности. В случае такой уязвимой и обездоленной группы населения обязанностью государства является принятие позитивных мер по уменьшению структурных недостатков и обеспечению временного преференциального обращения с лицами, имеющими какую-либо форму инвалидности, для достижения целей полного участия и равноправия в рамках общества всех лиц с теми или иными формами инвалидности. Это неизбежно означает, что необходимо будет выделить дополнительные ресурсы для этой цели и что потребуются целый ряд специально ориентированных мер.

10. По данным доклада Генерального секретаря, развитие событий в течение последнего десятилетия как в развитых, так и в развивающихся странах было особенно неблагоприятным с точки зрения лиц с какими-либо формами инвалидности.

"...происходящее в настоящее время ухудшение экономического и социального положения, характеризующееся низкими темпами роста, высоким уровнем безработицы, сокращением государственных расходов, осуществлением текущих программ в области структурной перестройки и приватизации, оказало отрицательное воздействие на программы и услуги... Если нынешние негативные тенденции сохранятся, то возникнет опасность того, что инвалиды будут во всё большей степени подвергаться социальной маргинализации, находясь в зависимости от случайной помощи" [12/](#).

Как уже прежде отмечал Комитет (Замечание общего порядка № 3, пятая сессия (1990 год), пункт 12), долг государств-участников защищать уязвимых членов своего общества приобретает значительную важность в периоды резкого сокращения имеющихся ресурсов.

11. Учитывая тот факт, что большее количество стран полагается на рыночные силы, в этом контексте необходимо подчеркнуть два конкретных аспекта обязательств государств-участников. Первый аспект связан с необходимостью обеспечения такого положения, при котором не только государственный, но и частный сектор в соответствующих пределах подлежит регулированию, с тем, чтобы гарантировать справедливое отношение к лицам с какими-либо формами инвалидности. В условиях, когда всё в большей степени приватизируются средства оказания общественных услуг и всё больше делается упор на свободном рынке, необходимо, чтобы частные работодатели, частные поставщики товаров и услуг, а также другие негосударственные предприятия руководствовались недискриминационными и равными нормами в отношении лиц с какой-либо формой инвалидности. Там, где подобная защита не

выходит за рамки государственного сектора, способность инвалидов принимать активное участие в жизни общества и в полной мере реализовать свои потенциальные возможности в качестве активных членов общества будет серьёзно и часто произвольно ограничиваться. Это вовсе не означает, что для ликвидации дискриминации в частном секторе наиболее эффективным средством всегда будут лишь законодательные меры. Например, в Стандартных правилах особый упор делается на необходимости государства "принять меры для углубления осознания в обществе положения инвалидов, их прав, потребностей, возможностей и их вклада" [13/](#).

12. При отсутствии вмешательства со стороны правительства всегда будут случаи, когда деятельность свободного рынка будет вызывать неблагоприятные последствия для лиц с какой-либо формой инвалидности либо индивидуально, либо всей группе в целом, и в таких условиях правительства обязаны вмешиваться и принимать надлежащие меры для сдерживания, смягчения, компенсации или преодоления последствий, вызванных рыночными силами. Подобным же образом, хотя правительствам и надлежит полагаться на частные, добровольные группы по оказанию различной помощи инвалидам, подобные меры никогда не освободят правительства от их долга по обеспечению полного соблюдения своих обязательств в соответствии с Пактом. Как говорится во Всемирной программе действий в отношении инвалидов, "главная ответственность за ликвидацию условий, ведущих к потере трудоспособности, а также за ликвидацию последствий инвалидности, лежит на правительствах" [14/](#).

II. СРЕДСТВА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

13. При выполнении своих обязательств в соответствии с Пактом в отношении лиц с какой-либо формой инвалидности государства-участники будут в основном использовать те же самые методы, которые они используют в отношении других обязательств (см.Общий комментарий № 1(третья сессия, 1989 год)). Эти методы включают необходимость определения при помощи регулярного контроля характера и масштаба проблем, существующих в рамках государства, необходимость принятия надлежащим образом подготовленных политики и программ в отношении установленных потребностей, необходимость принятия, там где есть в этом потребность, законодательных актов и отмены любых существующих дискриминационных законодательных актов, а также необходимость выделения надлежащих бюджетных средств или, по мере необходимости, поиск международного сотрудничества и помощи. В последнем случае международное сотрудничество в соответствии со статьями 22 и 23 Пакта явится особенно важным элементом в оказании содействия некоторым развивающимся странам в деле выполнения их обязательств в соответствии с Пактом.

14. Кроме того, международное сообщество неоднократно признавало, что решения и программы в этой области должны осуществляться на основе тесных консультаций с представителями заинтересованных групп, а также с их участием. Поэтому Стандартные правила рекомендуют сделать всё необходимое для оказания содействия учреждению национальных координационных комитетов или подобных им органов в качестве национальных центров по проблемам инвалидности. При этом правительства должны принимать во внимание "Руководящие принципы создания и укрепления национальных координационных комитетов по вопросам инвалидности или подобных им органов" [15/](#).

III ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ЛИКВИДИРОВАТЬ ДИСКРИМИНАЦИЮ ПО ПРИЗНАКУ ИНВАЛИДНОСТИ

15. Как дискриминация де-юре, так и дискриминация де-факто в отношении лиц с различными формами инвалидности имеют долгую историю и принимают различную форму: от самых отвратительных, например лишения возможности получения образования до более "изошренных" форм дискриминации, таких, как сегрегация и изоляция путём применения физических и социальных барьеров. Для целей Пакта "дискриминация по признаку инвалидности" может определяться как включающая любое различие, исключение, ограничение или предпочтение. или же отказ в создании разумных условий на основе инвалидности, которая приводит к сведению на нет или затруднению признания, осуществления или использования экономических, социальных или культурных прав. Очень часто, для того чтобы помешать инвалидам в осуществлении их экономических, социальных или культурных прав на равноправной основе с неинвалидами, использовались пренебрежение, невежество, предрассудки и ложные представления. Последствия дискриминации по признаку инвалидности были особенно тяжелыми в области образования, занятости, обеспечения жильём, транспортом, в культурной жизни и в обеспечении доступа к общественным местам и службам.

16. Несмотря на некоторый прогресс, достигнутый в последнее десятилетие [16\](#) в области законодательства, юридическое положение лиц с различными формами инвалидности остается весьма непрочным. Практически во всех государствах-участниках необходимо принять всеобъемлющие антидискриминационные юридические нормы в отношении инвалидов с целью ликвидации последствий дискриминации в прошлом и в настоящем, а также предотвращения дискриминации в будущем. Подобное законодательство должно не только обеспечивать инвалидов судебными средствами защиты по мере возможности и необходимости, но должно также предусматривать программы в области социальной политики, которые позволили бы лицам с различными формами инвалидности жить полной, независимой и самостоятельной жизнью.

17. Антидискриминационные меры должны основываться на принципе равных прав для инвалидов и неинвалидов, что, в соответствии со Всемирной программой действий в отношении инвалидов, "подразумевает, что потребности каждого и всех индивидов в равной мере важны, что эти потребности должны служить основой планирования обществ и что необходимо использовать все ресурсы таким образом, чтобы обеспечить каждому человеку равные возможности для участия. Политика по вопросам инвалидности должна обеспечивать [лицам с какой-либо формой инвалидности] доступ ко всем коммунальным службам" [17/](#).

18. Поскольку необходимо принять надлежащие меры для ликвидации последствий дискриминации в прошлом и для создания равных возможностей для лиц с различными формами инвалидности, то подобные меры не должны рассматриваться в качестве дискриминационных в смысле статьи 2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, поскольку они основываются на принципе равенства и применяются только в рамках, необходимых для достижения этой цели.

VI. КОНКРЕТНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПАКТА

А. Статья 3: Равные права для мужчин и женщин

19. Часто на лиц с какой-либо формой инвалидности смотрят как на бесполок существ [18/](#). В результате этого зачастую упускается из вида тот факт, что женщины-инвалиды испытывают двойную дискриминацию. Несмотря на неоднократные призывы международного сообщества о необходимости уделения особого внимания их положению, в течение этого Десятилетия были предприняты незначительные усилия. Невнимание к женщинам-инвалидам несколько раз упоминается в докладе Генерального секретаря о ходе осуществления Всемирной программы действий [19/](#). Поэтому Комитет настоятельно призывает государства-участники заниматься вопросами, касающимися положения женщин-инвалидов, в будущем уделяя первостепенное внимание осуществлению программ, связанных с экономическими, социальными и культурными правами.

В. Статьи 6-8: Права, касающиеся трудовых отношений

20. Сфера занятости - это одна из сфер, где дискриминация по признаку инвалидности носит весьма очевидный и устойчивый характер. В большинстве стран уровень безработицы среди инвалидов в два-три раза выше уровня безработицы среди лиц, не являющихся инвалидами. В тех же случаях, когда люди с какой-либо формой инвалидности привлекаются к работе, в большинстве своём они заняты на малооплачиваемой работе с малой социальной и правовой защищённостью и зачастую изолируются от основного рабочего рынка. Включение лиц с какой-либо формой инвалидности в сферу открытого найма должно активно поддерживаться государствами.

21. "Право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается" (статья 6, пункт 1) не реализуется в тех случаях, когда единственной реальной возможностью, предоставленной инвалидам, является работа в так называемых "защищённых" учреждениях с условиями, явно не отвечающими стандартам. Соглашения, в силу которых лица с определённой категорией инвалидности на деле прикованы к некоторым видам работы или к производству определённых товаров, могут нарушать это право. Подобным образом, с учётом принципа 13 (3) Принципов защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи [20/](#) "терапевтическое лечение" в учреждениях, сводящееся к принудительному труду, также несовместимо с положениями Пакта. В этом отношении запрет принудительного труда, содержащийся в Международном пакте о гражданских и политических правах, также потенциально уместен в данном случае.

22. В соответствии со Стандартными правилами лица с какой-либо формой инвалидности как в сельской местности, так и в городских районах должны иметь равные возможности для занятия производительной и приносящей доход трудовой деятельностью на рынке труда [21/](#). Для обеспечения этого крайне важно устранить искусственные барьеры для интеграции в жизнь, в целом, и в сферу занятости, в частности. Как отметила Международная организация труда, очень часто физические барьеры, создаваемые обществом, в таких областях, как транспорт, жильё и рабочие места, используются затем как оправдания, объясняющие, почему лица с какой-либо формой инвалидности не могут быть заняты трудовой деятельностью [22/](#). Например, до тех пор, пока рабочие места будут проектироваться и создаваться таким образом, чтобы

сделать их недоступными для инвалидов колясок, наниматели смогут "оправдывать" свою неудачу трудоустроить лиц, прикованных к инвалидным коляскам. Правительствам также следует разработать политические меры, которые способствовали бы внедрению и регулированию гибких и альтернативных условий работы, разумным образом учитывающие потребности работающих инвалидов.

23. Подобным образом неудача правительств в попытке обеспечить доступность транспортных средств для лиц с какой-либо формой инвалидности серьезным образом сокращает шансы таких лиц найти подходящую и общую со всеми работу, воспользоваться учебной и профессиональной подготовкой или трудиться на предприятиях любого типа. И действительно, обеспечение доступа к соответствующим и, где это необходимо, специально сконструированным транспортным средствам имеет решающее значение для реализации лицами с какой-либо формой инвалидности практически всех прав, признанных в Пакте.

24. "Профессионально-техническое обучение и подготовка", требуемые в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Пакта, должны отражать потребности всех лиц с какой-либо формой инвалидности, должны проходить в интегрированных структурах и планироваться и осуществляться при всестороннем участии представителей лиц с какой-либо формой инвалидности.

25. Право на "справедливые и благоприятные условия труда" (статья 7) применяется ко всем инвалидам, независимо от того, работают ли они в закрытых учреждениях или заняты на открытом рынке труда. К работающим инвалидам нельзя проявлять дискриминацию в том, что касается зарплаты и других условий, если выполняемая ими работа равноценна работе лиц, не являющихся инвалидами. Государства-участники обязаны обеспечить, чтобы инвалидность не использовалась как оправдание для установления заниженных стандартов охраны труда или для выплаты зарплаты по уровню ниже минимальной.

26. Профсоюзные права (статья 8) в равной степени применяются к лицам с какой-либо формой инвалидности, независимо от того, работают ли они в специальных трудовых учреждениях или на открытом рынке труда. Кроме того, статья 8, рассматриваемая совместно с другими правами, такими, как право на свободу ассоциации, позволяет подчеркнуть важность права лиц с какой-либо формой инвалидности создавать свои организации.

Для того, чтобы эти организации были эффективными в "осуществлении и защите ... экономических и социальных интересов" (статья 8 1 а)) таких лиц, правительственные органы и другие должны регулярно консультироваться с ними по всем вопросам, которые их затрагивают; может возникнуть также необходимость оказания им финансовой и иной поддержки для обеспечения их жизнеспособности.

27. Международная организация труда разработала полезные и всесторонние договоры о связанных с трудовыми отношениями правах лиц с какой-либо формой инвалидности, включая, в частности, Конвенцию № 159 (1983) о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов [23/](#). Комитет призывает участвующие в Пакте государства рассмотреть вопрос о ратификации этой Конвенции.

С.Статья 9: Социальное обеспечение

28. Программы социального обеспечения и поддержания доходов имеют особое значение для лиц с какой-либо формой инвалидности. Как указывается в Стандартных правилах, "Государствам следует обеспечить поддержание надлежащих доходов инвалидов, которые в силу нетрудоспособности или по причинам, связанным с нетрудоспособностью, временно утратили способность зарабатывать средства к существованию или размер их заработка уменьшился или не имеют возможности найти работу" 24/. Такая поддержка должна учитывать особые потребности в помощи и другие расходы, часто связанные с инвалидностью. Кроме того, насколько это возможно, оказываемая поддержка должна также охватывать лиц (в подавляющем большинстве женщин), которые взяли на себя заботу об инвалиде. Такие лица, включая членов семей инвалидов, часто крайне нуждаются в финансовой поддержке в связи с тем, что они взяли на себя выполнение такой роли 25/.

29. Институционализацию лиц с какой-либо формой инвалидности, если только она не является необходимой в силу других причин, нельзя рассматривать в качестве адекватной замены социального обеспечения и прав таких лиц на поддержание доходов.

D. Статья 10: Охрана семьи, матери и ребёнка

30. Применительно к лицам с какой-либо формой инвалидности требование Пакта о том, чтобы семье была предоставлена "охрана и помощь", означает, что необходимо сделать всё возможное для того, чтобы позволить таким лицам, если они этого хотят, проживать вместе со своими семьями. В статье 10 также подразумевается право лица с какой-либо формой инвалидности вступать в брак и иметь свою собственную семью. Часто эти права игнорируются и в их осуществлении отказывается, особенно в случае лиц с умственными недостатками 26/. В этом и других контекстах термин "семья" следует толковать в широком смысле и с учётом соответствующих местных представлений. Государствам-участникам надлежит обеспечить, чтобы законы и социальная политика и практика не препятствовали реализации этих прав. Лица с какой-либо формой инвалидности должны иметь доступ к необходимым консультативным услугам, с тем чтобы выполнять свои права и обязанности в рамках семьи 27/.

31. Женщины-инвалиды также имеют право на охрану и поддержку в том, что касается материнства и беременности. Как предусматривается в Стандартных правилах, "лица с какой-либо формой инвалидности не должны быть лишены возможности ощущать себя полноценными в половом отношении людьми, вступать в половые отношения и иметь детей" 28/. Соответствующие потребности и желания должны признаваться и учитываться в контексте как отдыха, так и деторождения. Обычно во всём мире в этих правах отказывают и мужчинам, и женщинам-инвалидам 29/. Как стерилизация, так и применение абортов в отношении женщины-инвалида без её предварительного согласия являются грубейшими нарушениями статьи 10 (2).

32. Дети-инвалиды особенно уязвимы для эксплуатации, злоупотреблений и пренебрежения и согласно статье 10 (3) Пакта (подкреплённой соответствующими положениями Конвенции о правах ребёнка) они имеют право на особые меры охраны.

E. Статья 11: Право на достаточный жизненный уровень

33. В дополнение к необходимости обеспечить лиц с какой-либо формой инвалидности доступом к достаточному питанию, доступному жилью и другим элементарным материальным потребностям следует обеспечить также, чтобы для лиц с какой-либо формой инвалидности имелись "вспомогательные услуги, включая вспомогательные устройства, помогающие им в повышении уровня их независимости в повседневной жизни и в осуществлении их прав" ^{30/}. Право на достаточную одежду также приобретает особое значение применительно к лицам с какой-либо формой инвалидности, которые нуждаются в особой одежде, позволяющей им принимать всестороннее и эффективное участие в жизни общества. В этой связи следует предоставлять соответствующую персональную помощь, когда это возможно. Такого рода помощь должна оказываться таким образом и в таком духе, чтобы обеспечивалось полное уважение прав человека соответствующего лица (соответствующих лиц). Подобным образом, как уже отмечал Комитет в пункте 8 Замечания общего порядка № 4 (шестая сессия, 1991 год), право на достаточное жильё включает право на доступное жильё для лиц с какой-либо формой инвалидности.

F. Статья 12: Право на физическое и психическое здоровье

34. Согласно Стандартным правилам "Государствам следует обеспечить предоставление лицам с какой-либо формой инвалидности, особенно младенцам и детям, медицинского обслуживания на том же уровне и в рамках той же системы, что и другим членам общества" ^{31/}. Право на физическое и психическое здоровье также подразумевает 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, равно как и право пользоваться такими услугами ^{32/}. Подобным образом таким людям должны быть предоставлены услуги по реабилитации, с тем чтобы позволить им "достигнуть и поддерживать оптимальный уровень их самостоятельности и жизнедеятельности" ^{33/}. Все такие услуги должны предоставляться таким образом, чтобы эти лица могли в полной мере сохранять уважение к своим правам и достоинству.

G. Статьи 13 и 14: Право на образование

35. В школьных программах многих стран сегодня признано, что наилучшее образование лица с какой-либо формой инвалидности могут получить в рамках общей образовательной системы ^{34/}. Так, Стандартные правила предусматривают, что "Государствам следует признавать принцип равных возможностей в области начального, среднего и высшего образования для детей, молодёжи и взрослых, имеющих инвалидность, в интегрированных структурах" ^{35/}. Для претворения в жизнь такого подхода государствам следует обеспечить, чтобы учителя обладали навыками детей-инвалидов в обычных школах и чтобы было предоставлено необходимое оборудование и оказана поддержка для обеспечения лицам с какой-либо формой инвалидности такого же уровня образования, как и лицам, не являющимся инвалидами. Для детей, страдающих глухотой, язык глухонемых должен быть признан в качестве отдельного языка, к которому таким детям следует обеспечить доступ и важность которого следует признавать в их общей социальной сфере.

H. Статья 15: Право на участие в культурной жизни и пользование результатами научного прогресса.

36. Стандартные правила предусматривают, что "Государствам следует обеспечить, чтобы лица с какой-либо формой инвалидности, проживающие как в городских, так и в сельских районах, имели возможность использовать свой творческий, художественный и интеллектуальный потенциал не только для своего блага, но и для блага всего общества... Государствам следует содействовать доступности и возможности использовать такие культурно-просветительные учреждения..." 36/. Это же относится к местам отдыха, спорта и туризма.

37. Право лиц с какой-либо формой инвалидности на всестороннее участие в культурной и оздоровительной жизни требует также, чтобы были ликвидированы, насколько это возможно, коммуникационные барьеры. Полезные в этом отношении меры могли бы включать "использование озвученных книг, печатных изданий, написанных простым языком и составленных в чётком формате и в цвете для умственно отсталых [и] адаптированных теле- и театральных постановок для глухих" 37/.

38. В целях оказания содействия обеспечению равного участия в культурной жизни лиц какой-либо формой инвалидности, правительству следует информировать и просвещать широкую публику относительно явления инвалидности. В частности, следует принять меры для того, чтобы развеять традиционные предрассудки и суеверные предубеждения против лиц с какой-либо формой инвалидности, когда, например, эпилепсию рассматривают как одну из форм вселения в человека злого духа, а инвалидность ребёнка рассматривают как одну из форм наказания, обрушившегося на семью. Подобным образом следует внушить широкой публике, что лица с какой-либо формой инвалидности имеют такое же, как и другие лица, право пользоваться ресторанами, гостиницами, центрами отдыха и культурными учреждениями.

1/ Всесторонний обзор см. "Права человека и инвалидность", окончательный доклад, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Леандро Деспуи, E/CN.4/Sub.2/1991/31.

2/ A/47/415. пункт 5.

3/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов, пункт 165, принятая Генеральной Ассамблей в её резолюции 37/52 от 3 декабря 1982 года, пункт 1.

4/ Резолюции Комиссии по правам человека 1992/48, пункт 4, и 1993/29, пункт 7.

5/ A/47/415, пункт 6.

6/ Стандартные правила обеспечения равных возможностей инвалидов, прилагаемые к резолюции 48/96 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года (Введение, пункт 17).

7/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше), пункт 1.

8/ A/C.3/46/4, приложение I. Также содержится в докладе о Международном совещании по вопросу о роли и функциях национальных координационных комитетов по вопросам инвалидности в развивающихся странах, Пекин, 5-11 ноября 1990 года

(CSDHA/ DDP/NDC/4). См. также резолюцию 1991/8 Экономического и Социального Совета и резолюцию 46/96 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1991 года.

9/ Резолюция 46/119 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1991 года, приложение.

10/ Стандартные правила см. сноску 6 выше, введение, пункт 15.

11/ A/47/415, по всему документу.

12/ Там же, пункт 5.

13/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), правило 1.

14/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше), пункт 3).

15/ См. сноску 8 выше.

16/ A/47/415, пункты 37-38.

17/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше).

18/ E/CN.4/Sub.2/1991/31 (см. сноску 1 выше), пункт 140.

19/ A/47/415, пункты 35, 46, 74 и 77.

20/ См. сноску 9 выше.

21/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), правило 7.

22/ A/CONF.157/PC/61/Add.10, стр.12.

23/ См. также Рекомендацию № 99 (1955) о профессиональной реабилитации инвалидов и Рекомендацию № 168 (1983) о профессиональной реабилитации и занятости лиц с какой-либо формой инвалидности.

24/ Стандартные правила, (см. сноску 6 выше), правило 8, пункт 1.

25/ A/47/415, пункт 78.

26/ E/CN.4/Sub.2/1991/31 (см. сноску 1 выше), пункты 190 и 193.

27/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше): пункт 74.

28/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), пункт 113.

29/ E/CN.6/1991/2, пункты 14 и 59-68.

30/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), правило 4

31/ Там же, правило 2, пункт 3.

32/ См. пункт 6 Декларации о правах инвалидов и пункты 97-107 Всемирной программы действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше).

33/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), правило 3.

34/ A/47/415, пункт 73.

35/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), правило 6.

36/ Там же, правило 10, пункты 1-2.

37/ A/47/415, пункт 79.

* Содержится E/1995/22

**Замечание общего порядка № 6:
(Тринадцатая сессия, 1995 год).***

Экономические, социальные и культурные права пожилых людей

1. Введение

1. Процесс старения населения мира характеризуется стремительными и постоянно ускоряющимися темпами. Общее число людей в возрасте 60 лет и старше возросло с 200 млн. в 1950 году до 400 млн. в 1982 году и, согласно оценкам, должно достичь 600 млн. в 2001 году и 1,2 млрд. в 2025 году, когда свыше 70% пожилых людей будут проживать в странах, которые в настоящее время относятся к числу развивающихся. Число людей в возрасте 80 лет и старше возросло и продолжает возрастать ещё больше значительными темпами - с 13 млн. в 1950 году до более чем 50 млн. на сегодняшний день, при этом ожидается рост до 137 млн. в 2025 году. Численность этой группы населения увеличивается самыми быстрыми темпами: по прогнозам, с 1950 по 2025 год она возрастет в десять раз, в то время как численность возрастной группы от 60 лет и старше - в шесть раз, а населения в целом - немногим более чем в три раза 1/.

2. Эти цифры свидетельствуют о так называемой "тихой революции", которая будет иметь далеко идущие и непредсказуемые последствия и которая уже затрагивает социальные и экономические структуры как на мировом, так и на национальном уровне и в ещё большей степени будет влиять на них в будущем.

3. Большинству государств-участников Пакта, в частности развитым странам, надлежит решить задачу по учёту фактора старения населения в своих социально-политических программах, особенно в сфере социального обеспечения. В развивающихся странах проблема отсутствия или неадекватности систем социального обеспечения усугубляется проблемой эмиграции молодёжи, ослабляющей традиционную роль семьи как основного источника поддержки пожилых людей.

2. Одобрённая международным сообществом политика в интересах пожилых людей

4. В 1982 году Всемирная ассамблея по проблемам старения приняла Венский международный план действий по проблемам старения. Этот важный документ был одобрен Генеральной Ассамблеей и представляет собой весьма полезное руководство в отношении мер, которые должны приниматься государствами-участниками с целью обеспечения прав пожилых людей в контексте прав, закреплённых в Международных пактах по правам человека. Он содержит 62 рекомендации, многие из которых непосредственно связаны с положениями Пакта 2/.

5. В 1991 году Генеральная Ассамблея приняла Принципы Организации Объединённых Наций в отношении пожилых людей, которые, в силу своего программного характера, также являются важным документом в рассматриваемом контексте 3/. Он состоит из пяти разделов, которые тесно связаны с правами, признанными в Пакте. Раздел "Независимость" включает доступ к достаточному питанию, воде, жилищу, одежде и медицинскому обслуживанию. К этим основополагающим правам добавляются возможность иметь оплачиваемую работу и доступ к образованию и профессиональной

подготовке. Под "участием" понимается то, что пожилые люди должны активно участвовать в разработке и осуществлении политики, затрагивающей их благосостояние, и делиться своими знаниями и опытом с представителями молодого поколения, а также должны иметь возможность создавать движения и ассоциации. В разделе "Уход" указывается, что пожилым людям должны быть обеспечены уход со стороны семьи и медицинское обслуживание и что они должны иметь возможность пользоваться правами человека и основными свободами, проживая дома или находясь в учреждении, обеспечивающем уход или лечение. В разделе Принципов, касающемся "реализации внутреннего потенциала", провозглашается, что пожилые люди должны иметь возможности для всесторонней реализации своего потенциала посредством получения доступа к возможностям общества в области образования, культуры, духовной жизни и отдыха. И наконец, в разделе "Достоинство" говорится, что пожилые люди должны иметь возможность вести достойный и безопасный образ жизни и не подвергаться эксплуатации и физическому или психологическому насилию, что они имеют право на справедливое обращение независимо от возраста, пола, расовой или этнической принадлежности, инвалидности, финансового положения или иного статуса и что их роль должна оцениваться независимо от их экономического вклада.

6. В 1992 году Генеральная Ассамблея одобрила восемь глобальных целей по проблемам старения на период до 2001 года и краткое руководство по установлению национальных целей. С точки зрения целого ряда важных аспектов эти глобальные цели служат укреплению обязательств государств-участников Пакта 4/.

7. В том же 1992 году по случаю десятой годовщины принятия Конференцией по проблемам старения Венского международного плана действий по проблемам старения Генеральная Ассамблея приняла "Декларацию по проблемам старения", в которой она настоятельно призвала поддерживать национальные инициативы, связанные с проблемами старения, с тем чтобы женщинам старшего возраста оказывалась надлежащая поддержка за их в целом непризнанный вклад в общество, с тем чтобы мужчины старшего возраста поощрялись к развитию социальных, культурных и духовных качеств, которые они, возможно, не могли развивать в те годы, когда являлись кормильцами, с тем чтобы семьи получали поддержку в проявлении заботы о престарелых, а все члены семьи поощрялись к участию в этом и с тем чтобы расширять международное сотрудничество в контексте стратегий достижения глобальных целей по проблемам старения на период до 2001 года. В ней также 1999 год провозглашается Международным годом пожилых людей 5/ в знак признания демографического вступления человечества в пору зрелости.

8. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, в особенности Международная организация труда, также уделяли и продолжают уделять внимание проблеме старения в соответствующих областях своей деятельности.

3. Права пожилых людей в связи с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

9. Терминология, используемая для обозначения пожилых людей, в значительной мере различается, причём даже в международных документах. В этой связи используются такие понятия, как "пожилые люди", "престарелые люди", "люди старшего возраста", "лица третьей возрастной группы", "лица преклонного возраста" и "лица четвёртой возрастной группы", т.е. люди в возрасте старше 80 лет. Для настоящих целей Комитет

предпочитает термин "пожилые люди", который используется в резолюции 47/5 и 48/98 Генеральной Ассамблеи (на английском языке - "older persons", на французском - "personnes ages", на испанском - "personas mayores"). Согласно нормам статистических служб Организации Объединённых Наций данное определение охватывает лиц в возрасте от 60 лет и старше. (В Евростате, статистической службе Европейского союза, к категории пожилых людей относят лиц в возрасте 65 лет и старше, поскольку 65 лет считается наиболее распространённым возрастом выхода на пенсию при наметившейся тенденции к выходу на пенсию в более позднем возрасте.)

10. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах не содержится каких-либо конкретных ссылок на права пожилых людей, хотя в статье 9, касающейся "права каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование", косвенно признаётся право на получение пособий по старости. Тем не менее, в силу того факта, что положения Пакта полностью применимы ко всем членам общества, совершенно очевидно, что пожилые люди вправе пользоваться всеми правами, признаваемыми в Пакте. Этот подход в полной мере отражён также в Венском международном плане действий по проблемам старения. Кроме того, поскольку соблюдение прав пожилых людей требует принятия особых мер, Пакт предписывает государствам-участникам принимать такие меры в максимально возможной степени, в какой это позволяют имеющиеся у них ресурсы.

11. Другой важный вопрос заключается в том, запрещает ли Пакт дискриминацию по признаку возраста. Ни в Пакте, ни во Всеобщей Декларации Прав Человека не содержится непосредственных ссылок на возраст как на один из запрещённых признаков. Это упущение, которое не следует рассматривать как преднамеренное исключение, объясняется, по-видимому, тем, что в период принятия этих договоров проблема старения населения являлась не столь очевидной или острой, как в настоящее время.

12. Однако это не является определяющим для решения данного вопроса, поскольку запрещение дискриминации по признаку "иного обстоятельства" можно было бы истолковать как применимое к возрасту. Комитет отмечает, что, хотя пока ещё, по-видимому, невозможно прийти к выводу о том, что дискриминация по признаку возраста полностью запрещается Пактом, перечень ситуаций, в связи с которыми такая дискриминация может допускаться, является очень ограниченным. Кроме того, следует подчеркнуть, что неприемлимость дискриминации в отношении пожилых людей подчёркивается во многих международно-правовых актах и подтверждается в законодательстве большинства государств. В отдельных областях, в которых дискриминация по-прежнему допускается, таких, как установление обязательного возраста выхода на пенсию или доступ к высшим учебным заведениям, существует чёткая тенденция к ликвидации подобных барьеров. Комитет считает, что государствам-участникам следует стремиться в максимально возможной степени способствовать развитию этой тенденции.

13. Таким образом, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что государства-участники Пакта обязаны уделять особое внимание поощрению и защите экономических, социальных и культурных прав пожилых людей. В этой связи роль Комитета ещё более возрастает, поскольку, в отличие от других групп населения, таких, как женщины и дети, права пожилых людей пока ещё не регулируются никакими всеобъемлющими международными конвенциями и различные

своды принципов Организации Объединённых Наций по этому вопросу не сопровождаются какими-либо обязательными контрольными механизмами.

14. К концу своей тринадцатой сессии Комитет, а до этого- его предшественник, Сессионная рабочая группа правительственных экспертов, рассмотрели 144 первоначальных доклада, 70 вторых периодических докладов и 20 первоначальных и периодических общих докладов по статьям 1-15. Это рассмотрение позволило определить многие проблемы, которые могут возникнуть при осуществлении Пакта в значительном числе государств-участников, представляющих все регионы мира и имеющих различные политические, социально-экономические и культурные системы. В рассмотренных до настоящего времени докладах не содержалось какого-либо последовательного изложения информации о положении пожилых людей с точки зрения соблюдения Пакта, за исключением более или менее полной информации об осуществлении статьи 9, касающейся права на социальное обеспечение.

15. В 1993 году Комитет посвятил данному вопросу один день общих прений для того, чтобы надлежащим образом сориентировать свою будущую работу в этой области. Кроме того, на последних сессиях он стал уделять значительно больше внимания информации о правах пожилых людей, и в некоторых случаях заданные членами Комитета вопросы позволили получить очень ценную информацию. Тем не менее Комитет отмечает, что в подавляющем большинстве докладов государств-участников этому важному вопросу попрежнему уделяется недостаточно внимания. В этой связи он хотел бы указать на то, что в будущем он будет настаивать на том, чтобы во всех докладах адекватно отражалось положение пожилых людей с точки зрения каждого из прав, признаваемых в Пакте. В оставшейся части настоящего замечания общего порядка определяются конкретные вопросы, имеющие отношение к рассматриваемой области.

4. Общие обязательства государств-участников

16. Состав возрастной группы пожилых людей является таким же неоднородным, как и состав остальной части населения, и положение указанной группы лиц зависит от экономического и социального положения страны, демографических, экологических, культурных и трудовых факторов, а на уровне отдельной личности- от семейного положения, уровня образования, городской или сельской среды и профессиональной деятельности трудящихся и пенсионеров.

17. Наряду с пожилыми людьми, имеющими крепкое здоровье и не испытывающими финансовых проблем, есть много людей преклонного возраста, которые не располагают достаточными средствами к существованию, в том числе и в развитых странах, и относятся к числу наиболее уязвимых, маргинальных и незащищённых социальных групп. В периоды спада и структурной перестройки экономики пожилым людям угрожает особая опасность. Как было подчёркнуто ранее Комитетом (Замечание общего порядка №3 (1990), пункт 12), даже в периоды острой нехватки ресурсов государства-участники обязаны защищать наиболее уязвимых членов общества.

18. Методы, которые используют государства-участники для выполнения своих обязательств по Пакту в отношении лиц пожилого возраста, в целом не отличаются от методов, предусмотренных для выполнения других обязательств (см. Замечания общего порядка №1 (1989)). Они включают в себя необходимость определять характер

и масштабы проблем в рамках государств посредством регулярного контроля, необходимость осуществления надлежащим образом разработанных политических мер и программ с целью удовлетворения соответствующих требований, необходимость принятия, в надлежащих случаях, соответствующего законодательства и отмены любого дискриминационного законодательства, а также необходимость проведения соответствующей бюджетной политики или, в надлежащих случаях, обращения за международной помощью. Что касается последнего аспекта, то международное сотрудничество, согласно статьям 22 и 23 Пакта, может иметь особенно важное значение для выполнения некоторыми развивающимися странами своих обязательств по Пакту.

19. В этой связи можно обратить внимание на глобальную цель №1, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1992 году и которая призывает к созданию национальных инфраструктур для оказания содействия политическим курсам и программам в области старения в рамках национальных и международных планов и программ развития. В этой связи Комитет отмечает, что один из Принципов Организации Объединённых Наций в отношении пожилых людей, которые правительства призваны включать в свои национальные программы, состоит в том, что пожилые люди должны иметь возможность создавать движения или ассоциации лиц пожилого возраста.

5. Конкретные положения Пакта

Статья 3: Равные права мужчин и женщин

20. Руководствуясь положениями статьи 3 Пакта, в которой подчёркивается обязанность государств-участников "обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами", Комитет считает, что государства-участники должны уделять особое внимание женщинам старшего возраста, которые, посвятив всю свою жизнь или её часть заботам о семье, при этом не занимаясь какой-либо оплачиваемой деятельностью, дающей им право на получение пенсии по старости, а также не имея права на получение пенсий по случаю потери кормильца, зачастую оказываются в критической ситуации.

21. Для урегулирования таких ситуаций и обеспечения полного соблюдения положений статьи 9 Пакта и пункта 2 h) Декларации по проблемам старения государства-участники должны создавать системы пособий по старости, не предусматривающие пенсионных отчислений или устанавливая другие виды помощи для всех лиц без различия по признаку пола, которые по достижении определённого возраста, предусмотренного национальным законодательством, оказываются без средств к существованию. Поскольку средняя продолжительность жизни женщин выше, чем у мужчин, и поскольку женщины очень часто не получают пенсии, основанные на системе пенсионных отчислений, то именно они окажутся в данном случае основными бенефициариями.

Статьи 6-8: Права, касающиеся трудовой деятельности

22. Согласно статье 6 Пакта, государства-участники обязаны принимать надлежащие меры для защиты права каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободен выбирать или на который он свободно

соглашается. В этой связи, учитывая тот факт, что пожилые трудящиеся, не достигшие пенсионного возраста, зачастую сталкиваются с проблемами при трудоустройстве и сохранении своих рабочих мест, Комитет указывает на необходимость принятия мер, призванных воспрепятствовать любой дискриминации по признаку возраста в области труда и занятости 6/.

23. Право "каждого на справедливые и благоприятные условия труда", провозглашенное в статье 7 Пакта, имеет в контексте трудовой деятельности пожилых людей особо важное значение для обеспечения того, чтобы этим лицам были обеспечены безопасные условия труда до выхода на пенсию. Так, например, желательно использовать труд пожилых работников в таких условиях, в которых в наибольшей степени могут учитываться их опыт и навыки 7/.

24. В годы, предшествующие выходу пожилых трудящихся на пенсию, необходимо осуществлять программы, призванные готовить их к этому новому для них положению, при участии организаций, представляющих работодателей и трудящихся, и других заинтересованных органов. Такие программы должны предусматривать, в частности, информирование пожилых трудящихся об их правах и обязанностях в качестве пенсионеров, о возможностях и условиях продолжения профессиональной деятельности или участия в мероприятиях добровольного характера, о средствах борьбы с пагубными последствиями старения, о возможностях участия в системе образования для взрослых и в культурной деятельности и об организации досуга 8/.

25. Права, защищаемые в статье 8 Пакта, т.е. профсоюзные права, должны обеспечиваться пожилым трудящимся, в том числе после достижения пенсионного возраста.

Статья 9 : Право на социальное обеспечение

26. Статья 9 Пакта в общем виде предусматривает, что государства-участники "признают право каждого человека на социальное обеспечение", без точного указания характера или уровня защиты, которая должна при этом гарантироваться. Вместе с тем под термином "социальное обеспечение" косвенно понимаются любые риски, связанные с потерей средств к существованию по независящим от человека причинам.

27. В соответствии со статьёй 9 Пакта и положениями, касающимися применения конвенций МОТ в области социального обеспечения, а именно Конвенции 102 о минимальных нормах социального обеспечения (1952 год) и Конвенции 128 о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (1967 год), государства-участники обязуются принимать адекватные меры для создания общих систем обязательного социального страхования по старости, охватывающих граждан начиная с определённого возраста, установленного в национальных законах.

28. В соответствии с рекомендациями, содержащимися в двух вышеуказанных конвенциях МОТ и в упоминавшейся рекомендации 162, Комитет предлагает государствам-участникам гибко определять возраст выхода на пенсию в зависимости от характера выполняемой деятельности и уровня трудоспособности пожилых лиц и с должным учётом демографических, экономических и социальных факторов.

29. В целях выполнения положений статьи 9 Пакта государства-участники обязаны гарантировать предоставление пособий по случаю потери кормильца и сиротству в случае смерти кормильца семьи, являвшегося членом системы социального обеспечения или пенсионером.

30. И наконец, для целей максимально полного соблюдения положений статьи 9 Пакта, как это уже отмечалось в пунктах 20 и 21, государства-участники обязаны создавать в рамках имеющихся ресурсов системы пособий по старости, не предусматривающие пенсионные отчисления, и оказывать другие виды помощи пожилым людям, которые по достижению ими определённого возраста, установленного национальным законодательством, не имеют права на получение пенсии по старости или на другие виды помощи или льгот по социальному обеспечению и не располагают какими-либо иными источниками доходов, поскольку они не отвечают требованиям, касающимся выплатам взносов в течение минимального периода времени.

Статья 10: Охрана семьи

31. В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Пакта и рекомендациями 25 и 29 Венского международного плана действий по проблемам старения государства-участники обязаны прилагать все необходимые усилия для поддержки, защиты и укрепления семей, оказывать им помощь в соответствии с системой культурных ценностей каждого общества и удовлетворять потребности престарелых лиц, находящихся на иждивении семей. В соответствии с рекомендацией 29 необходимо поощрять правительства и неправительственные организации к учреждению социальных услуг в поддержку семей, в которых имеются престарелые, и осуществлять меры прежде всего в интересах семей с низким доходом, желающих оставить престарелых в семье. Кроме того, такая помощь должна представляться одиноким пожилым лицам и престарелым супружеским парам, желающим продолжать жизнь в собственном жилище.

Статья 11 : Право на достаточный жизненный уровень

32. Принцип 1, содержащийся в разделе о праве на независимость Принципов Организации Объединённых Наций в отношении пожилых людей, гласит следующее: "Пожилые люди должны иметь доступ к соответствующим требованиям продовольствию, воде, жилью, одежде и медицинскому обслуживанию через посредство обеспечения им дохода, поддержки со стороны семьи, общины и самопомощи". Комитет обращает внимание на крайне важное значение указанного принципа, положения которого предусматривают наделение пожилых людей правами, закреплёнными в статье 11 Пакта.

33. В рекомендациях 19 и 24 Венского международного плана действий по проблемам старения подчёркивается, что жильё для престарелых необходимо рассматривать как нечто большее, чем просто крышу над головой, и что в дополнение к физическому компоненту следует должным образом учитывать также психологическое и социальное значение жилища. В этой связи цели национальной политики должны предусматривать оказание помощи престарелым, с тем чтобы они продолжали жить в своих жилищах возможно дольше, посредством реставрации, перестройки и улучшения жилья при его адаптации к физическим возможностям престарелых в плане доступа и пользования (рекомендация 19). В рекомендации 20 подчёркивается, что в градостроительных планах и нормах реконструкции и развития должно уделяться особое внимание

проблемам стареющих лиц и предусматриваться оказание помощи в обеспечении их социальной интеграции, а в рекомендации 22 отмечается необходимость создания таких условий жизни, которые будут учитывать функциональные возможности престарелых лиц и способствовать их мобильности и коммуникации путём обеспечения соответствующих средств транспорта..

Статья 12 : Право на физическое и психическое здоровье

34. В целях обеспечения престарелым эффективного пользования правом на удовлетворительный уровень физического и психического здоровья в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Пакта государства-участники должны принимать во внимание содержание рекомендаций 1-17 Венского международного плана по проблемам старения, которые в своей совокупности предусматривают разработку руководящих принципов политики в области здравоохранения, направленной на охрану здоровья этих лиц, и охватывают всевозможные аспекты, начиная с вопросов профилактики и реабилитации и кончая вопросами ухода за неизлечимыми больными.

35. Ясно, что в рамках одного лишь медицинского лечения невозможно эффективно решать проблемы, связанные со всё возрастающим числом хронико-дегенеративных заболеваний и обусловленными ими большими затратами на цели госпитализации. Государства-участники должны учитывать, что сохранение здоровья населения в пожилом возрасте требует усилий на протяжении всего цикла жизни человека, основная цель которых заключается в утверждении здорового образа жизни (включая питание, занятие спортом, отказ от табака и алкоголя и т.д.). Профилактика заболеваний путём регулярного проведения медицинских осмотров, учитывающих потребности пожилых людей, имеет в этой связи 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.

Статьи 13-15: Право на образование и культуру

36. В пункте 1 статьи 13 Пакта признаётся право каждого человека на образование. Применительно к пожилым людям реализацию этого права следует рассматривать в двух взаимных и взаимодополняющих аспектах: а) обеспечение доступа пожилых людей к образовательным программам и б) использование знаний и опыта пожилых людей в интересах более молодых поколений.

37. Что касается первого направления, то государства-участники должны принимать во внимание а) рекомендации, содержащиеся в принципе 16 Принципов Организации Объединённых Наций в отношении пожилых людей, согласно которым пожилые люди должны иметь возможность участвовать в соответствующих программах образования и профессиональной подготовки, и в этой связи обеспечивать им в соответствии с уровнем их подготовки, способностей и заинтересованности доступ к различным ступеням системы образования путем принятия специальных мер по борьбе с неграмотностью, организации обучения на протяжении всей жизни, обеспечения доступа в университеты и т.д.; и б) рекомендацию 47 Венского международного плана по проблемам старения, в которой в соответствии с концепцией обучения по протяжении всей жизни, провозглашенной Организацией Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), рекомендуется поощрять

развитие неофициальных, организованных на общинной основе и направленных на организацию отдыха и развлечений программ для стареющих в целях развития их чувства самостоятельности и осознания общинной ответственности за жизнь пожилых людей. Эти программы должны пользоваться поддержкой со стороны национальных правительств и международных организаций.

38. Что касается использования знаний и опыта пожилых людей, то в разделе рекомендаций Венского международного плана действий по проблемам старения, касающемся просвещения (пункты 74-76), подчеркивается важная роль, которую по-прежнему играют пожилые и престарелые люди в большинстве стран, являясь проводниками информации, знаний, традиций и духовных ценностей, и отмечается, что эту важную традицию не следует забывать. В этой связи Комитет особо выделяет следующее положение рекомендации 44 Плана действий: "Следует разработать общеобразовательные программы и определить возможности, в рамках которых престарелые могут быть учителями и передатчиками знаний, культуры и духовных ценностей".

39. В подпунктах а) и б) пункта 1 статьи 15 Пакта государства-участники признают право каждого человека на участие в культурной жизни и пользование результатами научного прогресса и их практического применения. В этой связи Комитет предлагает государствам-участникам учитывать рекомендации, которые содержатся в Принципах Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, и в частности принцип 7, согласно которому "пожилые люди должны быть по-прежнему вовлечены в жизнь общества, активно участвовать в разработке и осуществлении политики, непосредственно затрагивающей их благосостояние, и делиться своими знаниями и опытом с представителями молодого поколения", и принцип 16, в котором говорится, что "пожилые люди должны иметь доступ к возможностям общества в области образования, культуры, духовной жизни и отдыха".

40. В том же контексте в рекомендации 48 Венского международного плана действий по проблемам старения правительствам и международным организациям настоятельно рекомендуется оказывать поддержку программам, направленным на предоставление престарелым более легкого физического доступа к учреждениям культуры (музеям, театрам, концертным залам, кинотеатрам и т.д.).

41. В рекомендации 50 подчеркивается необходимость того, чтобы правительства, неправительственные организации и сами заинтересованные лица, т.е. пожилые люди, прилагали усилия, направленные на преодоление негативных стереотипов, закрепляющих образ пожилых людей в качестве лиц с физическими и психологическими недостатками, которые не способны действовать самостоятельно или играть роль и иметь положение в обществе. Эти усилия, осуществлению которых должны содействовать средства массовой информации и учебные заведения, необходимы для создания интегрированного в возрастном отношении общества.

42. Касаясь в заключение права пользоваться результатами научного прогресса и их практического применения, следует отметить, что государства-участники должны учитывать рекомендации 60, 61 и 62 Венского международного плана действий и предпринимать усилия, поощряющие проведение исследований в области биологии, психического здоровья и социальных аспектов старения, а также изучение методов, позволяющих поддерживать функциональные способности и предупреждать или

замедлять процесс появления хронических заболеваний и утраты трудоспособности. В этой связи государства, межправительственным организациям и неправительственным организациям рекомендуется создавать специализированные учреждения по подготовке кадров в области геронтологии, гериатрии и гериатрической психологии в тех странах, где такие учреждения еще не созданы.

1/ Цели в области старения на период до 2001 года: практическая стратегия . Доклад Генерального секретаря (А/47/339), пункт 5.

2/ Доклад Всемирной ассамблеи по проблемам старения, Вена, 26 Июля-6 Августа 1982 года (издание Организации Объединенных Наций в продаже под номером E.82.I.16).

3/ Резолюция 46/91 Генеральной Ассамблеи от 16 Декабря 1991 года "Осуществление Международного плана действий по проблемам старения и связанных с ним мероприятий", приложение.

4/ Цели в области старения на период до 2001 года: практическая стратегия (А/47/339), главы III и IV.

5/ Резолюция 47/5 Генеральной Ассамблеи от 16 октября 1992 года "Декларация по проблемам старения".

6/ См. рекомендацию 162 (1980) МОТ о пожилых трудящихся, пункты 3-10.

7/ Там же, пункты 11-19.

8/ Там же, пункт 30.

* Содержится в документе E/1996/22.

**Замечание общего порядка № 7:
(Шестнадцатая сессия, 1997 год).***

Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта): принудительные выселения

1. В своём замечании общего порядка 4 (1991) Комитет отметил, что все лица должны пользоваться определёнными гарантиями против необоснованного выселения, которые обеспечивают правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Он сделал вывод, что принудительные выселения *prima facie* не совместимы с требованиями Пакта. Рассмотрев значительное число сообщений о принудительных выселениях, полученных в последние годы, включая установленные случаи нарушения обязательств со стороны государств-участников, Комитет в настоящее время может представить более полную информацию о последствиях такой практики с точки зрения обязательств, предусмотренных в Пакте.

2. Международное сообщество уже давно признало серьёзность вопроса о принудительных выселениях. В Ванкуверской декларации о населённых пунктах 1976 года отмечается, что "крупные операции по сносу жилых кварталов должны осуществляться только в тех случаях, когда их сохранение и реабилитация являются нецелесообразными и когда приняты все меры в области переселения" 1/. Генеральная Ассамблея в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года признала "основополагающее обязательство (правительств) охранять и улучшать жилой фонд и жилые районы, а не наносить им ущерб и не уничтожать их" 2/. В Повестке дня на XXI век указывается, что "население должно быть защищено законом от несправедливого выселения из своих жилищ или со своих земель" 3/. В повестке дня Хабитат правительства взяли на себя обязательство по "защите всех лиц от принудительного выселения, противоречащего закону и обеспечению их правовой защиты и восстановления в правах, принимая во внимание права человека; [и] в тех случаях, когда выселение является неизбежным, обеспечению надлежащим образом подходящих альтернативных решений" 4/. Комиссия по правам человека также отметила, что "практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека" 5/. Все эти заявления имеют важное значение, однако они оставляют без ответа один из важнейших вопросов, а именно вопрос об определении условий, при которых принудительные выселения могут рассматриваться допустимыми, и видов защиты, которые необходимы для обеспечения соблюдения соответствующих положений Пакта.

3. Использование термина "принудительные выселения" в некоторых отношениях является проблематичным. Это определение направлено на то, чтобы отразить элемент произвольности и незаконности. Для многих специалистов, однако, термин "принудительные выселения" представляет собой тавтологию, в то время как другие критикуют словосочетание "незаконные выселения" на том основании, что оно предполагает наличие соответствующего закона, обеспечивающего адекватную защиту права на жилище и соответствующего положениям Пакта, что не всегда соответствует действительности. Утверждается также, что термин "несправедливые выселения" носит ещё более субъективный характер в силу того факта, что он не вписывается ни в одну правовую структуру. Международное сообщество, особенно в рамках Комиссии по правам человека, предпочитает использовать термин "принудительные выселения"

прежде всего потому, что все предлагаемые альтернативные варианты являются столь же небезупречными. Термин "принудительные выселения", используемый в тексте настоящего Замечания общего порядка, определяется как постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их 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 в области прав человека.

4. Практика принудительных выселений получила широкое распространение и затрагивает население как развитых, так и развивающихся стран. В связи с взаимосвязанностью и взаимозависимостью всех прав человека принудительные выселения во многих случаях приводят к нарушениям других прав человека. Так, например, практика принудительных выселений, явно нарушающая права, предусмотренные в Пакте, может одновременно 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 спокойное пользование собственностью.

5. Хотя может сложиться впечатление, что практика принудительных выселений применяется в первую очередь с плотно заселённых городских районов, она также применяется в связи с принудительным перемещением населения, перемещением внутри страны, принудительным перемещением в условиях вооружённого конфликта, массовым исходом населения и передвижением беженцев. Во всех этих случаях право на надлежащее жилище и право не подвергаться принудительному выселению может нарушаться в результате широкого круга действий или бездействия государств-участников. Даже в ситуациях, когда, возможно, требуется ввести определённые ограничения на осуществление такого права, необходимо в полной мере соблюдать статью 4 Пакта таким образом, чтобы любые ограничения "определялись законом настолько, насколько это совместимо с природой [экономических, социальных и культурных] прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе".

6. Многие случаи принудительного выселения связаны с насилием, в частности выселения, обусловленные международными вооружёнными конфликтами, внутренними беспорядками, а также насилием в общинах или этническим насилием.

7. В других случаях принудительное выселение производится в целях развития. Выселения могут осуществляться в связи со спорами о правах на землю, реализацией проектов в области развития и создания инфраструктуры, таких, как строительство плотин, или других крупномасштабных энергетических проектов, в связи с мерами по приобретению земельных участков в рамках программы обновления городов, модернизации жилищного фонда, благоустройства городских районов, расчисткой земель в сельскохозяйственных целях, неограниченной спекуляцией землёй или в связи с проведением крупных спортивных мероприятий, таких, как Олимпийские игры.

8. По сути обязательства государств-участников Пакта в области принудительных выселений основаны на пункте 1 статьи 11, рассматриваемой в увязке с другими соответствующими положениями. В частности, пункт 1 статьи 2 требует от государств использовать "все надлежащие способы" для обеспечения права на надлежащее

жилище. Вместе с тем с учётом характера и практики принудительных выселений ссылку на пункт 1 статьи 2, предусматривающий постепенное полное осуществление прав в пределах имеющихся ресурсов, можно рассматривать уместной лишь в очень многих случаях. Государство само должно воздерживаться от принудительных выселений и обеспечивать, чтобы его представители или третьи стороны, осуществляющие принудительное выселение (по определению, содержащемуся в пункте 3 выше), несли ответственность перед законом. Кроме того, этот подход подкрепляется пунктом 1 статьи 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, который дополняет право не подвергаться принудительному выселению без надлежащей защиты. В этом положении, в частности, признаётся право на защиту от "произвольного или незаконного посягательства" на неприкосновенность жилища. Следует отметить, что обязательство государства обеспечивать защиту этого права не оговаривается какими-либо соображениями, связанными с наличием ресурсов.

9. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта государства-участники должны использовать "все надлежащие способы", включая принятие законодательных мер, для обеспечения защиты всех прав, предусмотренных в Пакте. Хотя Комитет в своём замечании общего порядка № 3 (1991) отметил, что такие меры не являются обязательными в отношении всех прав, 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 жёсткий контроль за условиями, при которых могут осуществляться выселения. Это законодательство должно также применяться ко всем лицам, наделённым государственными полномочиями или подочётным государству. Кроме того, с учётом усиливающейся в некоторых государствах тенденции к существенному сокращению роли государства в жилищном секторе, 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. В связи с этим государствам-участникам необходимо пересмотреть существующее законодательство и политику, с тем, чтобы они соответствовали обязательствам, вытекающим из права на надлежащее жилище, а также отменить или изменить любые законодательные нормы или политику, не соответствующие требованиям Пакта.

10. От практики принудительного выселения особенно страдают женщины, дети, молодёжь, престарелые, коренное население, этнические и иные меньшинства и другие уязвимые лица и группы. Во всех этих группах в особо уязвимом положении находятся женщины: это обусловлено широкой распространённостью статутных и иных форм дискриминации, которые часто применяются в связи с правами собственности (включая собственность на жилище) или правами доступа к собственности или жилищу, а также тем фактом, что, оказавшись бездомными, они становятся особо уязвимыми для актов насилия и сексуальных притеснений. Положения о недискриминации, содержащиеся в статьях 2.2 и 3 Пакта, предусматривают дополнительное обязательство правительств обеспечивать, чтобы в случаях выселения принимались соответствующие меры, не допускающие каких-либо форм дискриминации.

11. 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, соответствующие органы должны обеспечивать, чтобы такие выселения осуществлялись на основе закона, соответствующего положениям Пакта, и чтобы затрагиваемые лица имели все средства правовой защиты.

12. Принудительное выселение и уничтожение жилищ в качестве меры наказания не совместимы с нормами Пакта. Кроме того, Комитет обращает внимание на обязательства, предусмотренные в Женевских конвенциях 1949 года и в Протоколах к ним 1977 года, относящиеся к запрету на перемещение гражданского населения и разрушение частной собственности, поскольку такие действия имеют отношение к практике принудительного выселения.

13. Для 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. Государства-участники также должны обеспечивать, чтобы все затрагиваемые лица имели право на надлежащую компенсацию 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 на обязательство "обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются".

14. 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 Комитета по правам человека, относящееся к статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором говорится, что посягательство на жилище того или иного лица может происходить только "в случаях, предусмотренных законом". Комитет отметил, что такое законодательство "должно соответствовать положениям, целям и задачам пакта и в любом случае должно отвечать принципам разумности в конкретных обстоятельствах". Комитет также указал, что "соответствующее законодательство должно детально оговаривать конкретные обстоятельства, при которых может разрешаться такое посягательство".

15. 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 в себя: а) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами; б) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения; в) 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; h) предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав.

16. Выселения не должны приводить к появлению бездомных лиц и 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 меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления в зависимости от обстоятельств надлежащего альтернативного жилья, расселения или доступа к плодородным землям.

17. Комитету известно, что различные проекты развития, финансируемые международными учреждениями и осуществляемые на территориях государств-участников, приводят к принудительным выселениям. В этой связи Комитет напоминает о своём Замечании общего порядка № 2 (1990), в котором, в частности, говорится, что "международные учреждения не должны никоим образом участвовать в проектах, которые, например, ...поощряют или усиливают, вопреки положениям Пакта, дискриминацию в отношении отдельных лиц или групп или предусматривают крупномасштабные выселения или перемещения лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации. На каждом этапе осуществлении проекта в области развития следует принимать все меры для обеспечения надлежащего учёта прав, закреплённых в Пакте " 6/.

18. Некоторые учреждения, такие, как Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), приняли руководящие принципы, касающиеся практики перемещения и/или переселения, с тем чтобы ограничить масштабы такой практики и связанные с ней страдания людей. Подобная практика зачастую применяется в рамках крупномасштабных проектов в области развития, таких, как строительство плотин и осуществление иных крупных энергетических проектов. Полное соблюдение таких руководящих принципов самими учреждениями и государствами-участниками Пакта в той мере, в которой они отражают обязательства, предусмотренные в Пакте, имеет большое значение. В этой связи Комитет ссылается на содержащееся в Венской декларации и Программе действий заявление о том, что, "хотя развитие содействует осуществлению всех прав человека, на отсутствие развития нельзя ссылаться для оправдания ущемления международно признанных прав человека" (часть I, пункт 10).

19. В соответствии с принятыми Комитетом руководящими положениями для представления докладов государств-участники должны предоставлять различные виды информации, непосредственно касающиеся практики принудительных выселений. Эта информация включает в себя данные в отношении а) "числа лиц, выселённых за последние пять лет, и числа лиц, которым в настоящее время не предоставляется правовая защита в случае произвольного или какого-либо иного выселения"; б) "законодательства, касающегося прав жильцов на гарантированное владение жилищем

и на защиту от выселения"; и с) "законодательства, запрещающего любые формы выселения" 7/.

20. Запрашивается также информация о "мерах, принятых, в частности, в рамках программ обновления городов, проектов реконструкции, повышения качества жилья, подготовки к международным мероприятиям (Олимпийским играм и другим спортивным состязаниям, выставкам, конференциям и т.д.), кампаний по благоустройству городов" и т. д., которые гарантируют защиту от выселения или переселения по взаимному согласию всех лиц, проживающих в соответствующих районах или возле них 8/. Однако лишь немногие государства-участники включают в свои доклады Комитету требуемую информацию. В связи с этим Комитет желает подчеркнуть большое значение, которое он придаёт получению такой информации.

21. Некоторые государства-участники указывают, что они не располагают такого рода информацией. Комитет напоминает, что эффективный контроль за соблюдением права на достаточное жилище со стороны соответствующего правительства или со стороны Комитета невозможен при отсутствии надлежащих данных, и просит все государства-участники обеспечить сбор необходимых данных и включать их в свои доклады, представляемые в соответствии с Пактом.

1/ Доклад Хабитат: Декларация Организации Объединённых Наций о населённых пунктах, Ванкувер, 31 мая - 11 июня 1976 года (A/CONF.70/15), глава II, рекомендация В.8, пункт С ii).

2/ Доклад Комиссии по населённым пунктам о работе её одиннадцатой сессии, Добавление (A/43/8/Add.1), пункт 13.

3/ Доклад Конференции Организации Объединённых Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I (A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I), приложение II, Повестка дня на XXI век, глава 7.9 b).

4/ Доклад Конференции Организации Объединённых Наций по населённым пунктам (Хабитат II) (A/CONF.165/14), приложение II, Повестка дня Хабитат, пункт 40 n).

5/ Резолюция 1993/77 Комиссии по правам человека, пункт 1.

6/ E/1990/23, приложение III, пункты 6 и 8 d).

7/ E/C.12/1990/8, приложение IV.

8/ Там же.

* Содержится в документе E/1998/22, приложение IV.

Замечание общего порядка № 8:
(Семнадцатая сессия, 1997 год).*

Связь между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав

1. Применение экономических санкций на международном и региональном уровнях, а также в одностороннем порядке становится всё более распространённой практикой. Цель настоящего Замечания общего порядка заключается в том, чтобы подчеркнуть, что, независимо от конкретных обстоятельств, при введении подобных санкций во всех случаях следует принимать во внимание положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Комитет никоим образом не ставит под сомнение необходимость введения санкций в соответствующих случаях, согласно главе VII Устава Организации Объединённых Наций или другим соответствующим положениям международного права. Однако в таких случаях должны в полном объёме применяться и те положения Устава, которые относятся к правам человеку (статьи 1, 55 и 56).

2. В течение 90-х годов Совет Безопасности вводил санкции различного рода и продолжительности в отношении Южной Африки, Ирака/Кувейта, частей бывшей Югославии, Сомали, Ливийской Арабской Джамахирии, Либерии, Гаити, Анголы, Руанды и Судана. При рассмотрении ряда вопросов, относящихся к государствам-членам Пакта, некоторые из которых регулярно представляют доклады, позволяющие Комитету тщательно изучить конкретную ситуацию, внимание Комитета привлекалось к последствиям санкций для осуществления экономических, социальных и культурных прав.

3. В различных случаях санкции приводят к разным последствиям, однако при этом Комитет понимает, что эти санкции почти всегда оказывают серьёзное воздействие на права, признанные в Пакте. Так, например, санкции часто приводят к серьёзным перебоям в снабжении продовольствием, медикаментами и ухудшению санитарных условий, снижению качества продуктов питания и нехватке чистой питьевой воды, крайне неблагоприятно сказываются на функционировании базовых систем здравоохранения и образования и ущемляют право на труд. Кроме того, к числу нежелательных последствий введения санкций можно отнести усиление позиций диктаторских режимов, почти неизбежное появление чёрного рынка и извлечение огромной неоправданной прибыли контролирующими его группами, усиление государственного контроля за населением в целом, а также ограничение возможностей получения убежища или выражения политических оппозиционных взглядов. Эти явления в основном носят политический характер, однако при этом они также оказывают значительное дополнительное воздействие на осуществление экономических, социальных и культурных прав.

4. При рассмотрении вопроса о санкциях важно провести различие между основной целью оказания политического и экономического давления на правящую элиту конкретной страны, которое должно заставить её соблюдать положения международного права, и связанными с этими санкциями страданиями большинства уязвимых групп в стране, ставшей объектом санкций. Именно по этой причине режимы

санкций, установленные Советом Безопасности, в настоящее время предусматривают исключения, вызванные соображениями гуманитарного характера и направленные на обеспечение важнейших товаров и услуг в гуманитарных целях. Широко признаётся, что эти исключения обеспечивают уважение основных экономических, социальных и культурных прав в стране, ставшей объектом санкций.

5. Вместе с тем в ряде последних исследований Организации Объединённых Наций и в других работах, посвящённых анализу последствий санкций, содержится вывод о том, что такие исключения не дают упомянутого результата. Кроме того, сами исключения имеют довольно ограниченные рамки. Например, они не охватывают доступа к начальному образованию и не обеспечивают возможностей ремонта объектов инфраструктуры, имеющих жизненно важное значение для водоснабжения, надлежащего медицинского обслуживания и т.д. В 1995 году Генеральный секретарь заявил о необходимости оценки потенциального воздействия санкций до их введения и усовершенствования механизмов оказания гуманитарной помощи уязвимым группам ^{1/}. Годом позже г-жа Граса Машел в своём углубленном исследовании, подготовленном для Генеральной Ассамблеи, отметила, что "исключения гуманитарного характера, как правило, определяются довольно расплывчато и толкуются произвольно и непоследовательно". ...Задержки в поставках, путаница и отказы в разрешении на ввоз важнейших гуманитарных товаров приводят к нехватке ресурсов... [Последствия санкций] наиболее тяжёлым бременем неизбежно ложатся на бедные слои населения" ^{2/}. Позднее, в октябре 1997 года, в докладе был сделан вывод о том, что процедуры проверки, предусмотренные различными комитетами по применению санкций Совета Безопасности, "остаются обременительными, и учреждения по оказанию помощи по-прежнему испытывают трудности при получении разрешений на поставки в рамках изъятий из режима санкций. ... [Эти] комитеты не учитывают более широкие проблемы, связанные с нарушениями в области торговли и управления в форме появления чёрного рынка, незаконной торговли и коррупции" ^{3/}.

6. Целый ряд исследований по конкретным странам и работ общего характера позволяет сделать вывод о том, что воздействию санкций на уязвимые группы населения уделяется недостаточно внимания. В то же время в этих исследованиях по различным причинам не рассматривается отдельно вопрос об отрицательном последствии санкций для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Практика показывает, что в большинстве, если не во всех, случаях эти последствия либо вообще не учитываются, либо им не уделяется надлежащего внимания. Всё это говорит о том, что при рассмотрении проблемы санкций необходимо учитывать вопросы защиты прав защиты.

7. Комитет считает, что положения Пакта, практически все из которых отражены в ряде других договоров в области прав человека, а также во Всеобщей декларации прав человека, нельзя считать утратившими силу или неприменимыми только на основании решения о том, что интересы международного мира и безопасности требуют введения санкций. Международное сообщество требует, чтобы любое государство, ставшее объектом санкций, уважало гражданские и политические права своих граждан, однако при этом не менее важно, чтобы это государство и само международное сообщество сделали всё возможное для защиты, по крайней мере, основных положений экономических, социальных и культурных прав затрагиваемых групп населения рассматриваемого государства (см. также замечание общего порядка 3 (1990 года), пункт 10).

8. Хотя эта обязанность каждого государства вытекает из предусмотренного в Уставе Организации Объединённых Наций обязательства содействовать уважению всех прав человека, следует также напомнить, что Пакт подписан всеми постоянными членами Совета Безопасности, хотя при этом два из них (Китай и Соединённые Штаты Америки) ещё не ратифицировали его. Большинство непостоянных членов Совета Безопасности являются сторонами Пакта. Каждое государство-участник в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта взяло на себя обязательства "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 всеми надлежащими способами ...". В тех случаях, когда государство, ставшее объектом санкций, также является стороной Пакта, вдвойне важно, чтобы другие государства соблюдали и учитывали соответствующие обязательства. При введении санкций в отношении государств, не являющихся сторонами Пакта, в любом случае должны применяться те же принципы с учётом статуса экономических, социальных и культурных прав уязвимых групп как элемента общего международного права, что подтверждается, например, ратификацией практически всеми странами Конвенции о правах ребёнка и статусом Всеобщей декларации прав человека.

9. Хотя Комитет никак не влияет на решения о введении или невведении санкций, он, однако, несёт обязанность по контролю за соблюдением всеми государствами своих обязательств по Пакту. Если принятые меры препятствуют тому или иному государству выполнять свои обязательства по Пакту, то Комитет в этом случае может рассмотреть вопрос об условиях санкций и форме их применения.

10. Комитет считает, что из приведённых выше соображений вытекают две группы обязательств. Первая группа относится к государству, ставшему объектом санкций. Введение санкций никоим образом не отменяет и не уменьшает соответствующие обязательства рассматриваемого государства-участника. Как и в других аналогичных ситуациях, практическое значение этих обязательств возрастает в периоды напряженности. В связи с этим Комитету следует очень внимательно следить за тем, в какой степени соответствующее государство принимает "в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры" для максимально возможной защиты экономических, социальных и культурных прав каждого лица, на которого распространяется юрисдикция этого государства. Санкции неизбежно ограничивают возможность государства, ставшего их объектом, финансировать или обеспечивать некоторые необходимые меры, однако этим государством по-прежнему сохраняется обязанность не допускать дискриминации в отношении пользования этими правами и принимать все возможные меры, включая переговоры с другими государствами и международным сообществом, для сведения к минимуму неблагоприятного воздействия санкций на права уязвимых групп в обществе.

11. Вторая группа обязательств относится к стороне или сторонам, ответственным за введение, обеспечение или применение санкций, будь то международное сообщество, международные или региональные организации, или государство или группы государств. В этой связи Комитет считает, что принцип признания экономических, социальных и культурных прав человека позволяет сделать три логичных вывода.

12. Во-первых, эти права должны в полной мере учитываться при выборе соответствующего режима санкций. Не выступая в поддержку любых конкретных мер

в этой связи, Комитет отмечает такие инициативы, как предложения о создании соответствующего механизма в рамках Организации Объединённых Наций для прогнозирования и контроля последствий санкций; разработке более транспарентных принципов и процедур, основанных на концепции уважения прав человека; расширении ряда товаров и услуг, поставляемых в рамках изъятий из режима санкций; предоставлении установленным техническим учреждениям разрешения самим определять необходимые изъятия; создании комитетов по санкциям, располагающих более значительными ресурсами; более точном определении уязвимых мест тех лиц, поведение которых международное сообщество стремится изменить; и обеспечении более высокой степени гибкости в целом.

13. Во-вторых, в течение всего периода применения санкций должен осуществляться эффективный контроль, предусмотренный во всех положениях Пакта. Если какая-либо сторона принимает на себя хотя бы частичную ответственность за ситуацию в другой стране (будь то в соответствии с главой VII Устава или согласно иным положениям) она неизбежно берёт на себя обязательство принять все возможные меры для защиты экономических, социальных и культурных прав населения затрагиваемой страны.

14. В-третьих, эта сторона несёт обязательства "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять ... меры" (пункт 1 статьи 2 Пакта) для решения проблемы несоразмерного ущерба, наносимого уязвимым группам в стране, ставшей объектом санкций.

15. Заранее отвечая на возможное возражение о том, что достижение целей, которые ставятся при введении санкций, должно, по самому своему определению, приводить к серьёзному нарушению экономических, социальных и культурных прав, Комитет отмечает содержащийся в недавнем важном исследовании вывод о том, что "решения о принятии мер для уменьшения страданий детей или сведения к минимуму других неблагоприятных последствий могут приниматься без нанесения ущерба политической цели санкций" ^{4/}. Этот принцип в равной степени применим к другим уязвимым группам.

16. Принимая это Замечание общего порядка, Комитет стремится обратить внимание на тот факт, что население той или иной страны не лишается своих основных экономических, социальных и культурных прав в связи с выводом о том, что руководители этой страны нарушили нормы в области международного мира и безопасности. В данном случае речь не идёт о поддержке или поощрении таких руководителей, либо о нанесении ущерба законным интересам международного сообщества, связанным с более строгим соблюдением положений Устава Организации Объединённых Наций и общих принципов международного права. Напротив, Комитет настаивает на том, что ответом на беззаконие не может быть нарушение законодательных норм в результате игнорирования основных прав, лежащих в основе и обеспечивающих законность любых подобных коллективных действий.

1/ Дополнение к Повестке дня для мира, (A/50/60-S/1995/1), пункты 66-76.

2/ Последствия вооружённых конфликтов для детей: записка Генерального секретаря (A/51/306, приложение), пункт 128.

3/ L. Minear, et. al., Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, Executive Summary. Исследование, подготовленное по просьбе Департамента Организации Объединённых Наций по гуманитарным вопросам от имени Межучрежденческого постоянного комитета, 6 октября 1997 года.

4/. Там же.

* Содержится в документе E/1998/22.

**Замечание общего порядка № 9:
(Девятнадцатая Сессия, 1998 год).***

Применение Пакта во внутреннем праве

А. Обязанность обеспечивать осуществление Пакта во внутреннем праве

1. В своём Замечании общего порядка 3 (1990 год) о природе обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта)^{a/} Комитет рассмотрел вопросы, связанные с природой и сферой охвата обязательств государств-участников. Настоящее Замечание общего порядка призвано подробнее разработать некоторые элементы этого ранее принятого документа. Главное обязательство государств-участников по Пакту заключается в обеспечении осуществления признаваемых в нём прав. Обязывая правительства добиваться этого "всеми надлежащими способами", Пакт предлагает широкий и гибкий подход, позволяющий принимать во внимание специфику правовых и административных систем каждого государства, а также другие соответствующие соображения.

2. Однако эта гибкость сосуществует с обязательством каждого государства-участника использовать все имеющиеся в его распоряжении средства для обеспечения осуществления признаваемых в Пакте прав. В этой связи необходимо учитывать основополагающие требования международного права 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 подотчётности правительств.

3. Вопросы, касающиеся применения пакта во внутреннем праве, следует рассматривать сквозь призму двух принципов международного права. Первый из этих принципов, отражённый в статье 27 Венской Конвенции о праве международных договоров^{b/}, заключается в том, что "участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора". Другими словами, государствам надлежит при необходимости изменять своё внутреннее право с тем, чтобы обеспечить осуществление своих договорных обязательств. Второй принцип нашёл отражение в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом". Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не содержит прямого аналога подпункта b) пункта 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, который обязует государства-участники, в частности, "развивать возможности судебной защиты". Тем не менее 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 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, 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.

В. Статус Пакта в системе внутреннего права

4. В целом имеющие обязательную юридическую силу международные стандарты в области прав человека должны иметь прямое и непосредственное применение во внутренней правовой системе каждого государства-участника, позволяя, тем самым, лицам добиваться обеспечения осуществления своих прав через национальные суды и другие органы правосудия. Норма исчерпания внутренних средств правовой защиты укрепляет, в этом плане, примат национальных средств защиты. Существование и дальнейшее развитие международных процедур рассмотрения индивидуальных жалоб является важным, однако подобные процедуры в конечном счёте лишь дополняют эффективные внутренние средства правовой защиты

5. Пакт не предусматривает конкретных средств, с помощью которых его положения должны осуществляться в национальном праве. Более того, он не содержит никаких положений, обязывающих к его полной инкорпорации или требующих предоставления ему какого-либо определённого статуса в национальном праве. Хотя выбор конкретного метода обеспечения осуществления признанных Пактом прав в национальном праве оставлен на усмотрение каждого государства-участника, используемые способы должны быть надлежащими в смысле обеспечения результатов, соотносящихся с полным осуществлением государством-участником своих обязательств. Избранные способы также подлежат рассмотрению в качестве части процедуры обсуждения Комитетом вопроса о выполнении государством-участником его обязательств по Пакту.

6. Анализ практики государств по применению Пакта показывает, что государства используют разнообразные подходы. Одни государства не принимают никаких конкретных мер. Из тех государств, которые принимают меры, одни "трансформировали" Пакт во внутреннее право путём дополнения или изменения действующего законодательства и без ссылок на конкретные положения Пакта. Другие приняли или инкорпорировали его во внутреннее право таким образом, что положения Пакта оставлены в неизменном виде, что сделало их частью национального права. Зачастую это делается посредством конституционных положений, предоставляющих преимущественную силу положениям международных договоров по правам человека перед любыми несоответствующими национальными законами. Подход государств к Пакту в значительной степени зависит от подходов, применяемых ими во внутреннем праве в отношении международных договоров в целом.

7. Однако, вне зависимости от предпочитаемой методологии должен соблюдаться ряд принципов, вытекающих из обязанности обеспечивать осуществление Пакта. Во-первых, выбранные способы осуществления должны быть адекватными, чтобы обеспечить выполнение обязательств по Пакту. При определении оптимального способа придания юридической силы признаваемым Пактом правам в системе внутреннего права актуальное значение имеет необходимость обеспечения возможности защиты прав в судебном порядке (см. пункт 10 ниже). Во-вторых, должны приниматься во внимание средства, которые уже доказали в соответствующей стране свою наибольшую эффективность в деле обеспечения защиты других прав человека. В

тех случаях, когда средства, используемые для обеспечения осуществления Пакта об экономических, социальных и культурных правах, значительно отличаются от средств, используемых при осуществлении других договоров в области прав человека, для обоснования этого должны быть представлены веские доводы с учётом того, что положения Пакта в значительной степени сопоставимы с положениями, используемыми в договорах о гражданских и политических правах.

8. В-третьих, хотя Пакт формально не обязывает государства инкорпорировать содержащиеся в нём положения во внутреннее право, такой подход является желательным. Прямая инкорпорация позволяет избежать проблем, которые могут возникнуть при "переводе" договорных обязательств в нормы национального права, и обеспечивает людям основу для прямых ссылок на признаваемые Пактом права в национальных судах. По этим причинам Комитет настоятельно рекомендует официально принять или инкорпорировать Пакт в национальное право.

С. Роль средств правовой защиты

Средства правовой и судебной защиты?

9. Право на эффективную защиту не следует толковать как непременно требующее наличия средств судебной защиты. Во многих случаях средства административной защиты будут достаточными, и те, кто находится под юрисдикцией государства-участника, имеют законные основания, базирующиеся на принципе добросовестности, рассчитывать на то, что при принятии своих решений все административные органы будут учитывать требования Пакта. Любые такие средства административной защиты должны быть доступными, приемлемыми, своевременными и эффективными. Зачастую уместной была бы также возможность обжалования в конечном итоге таких административных процедур в судебном порядке. Аналогичным образом, существуют некоторые обязательства, такие, как (но ни в коей мере не исключительно) обязательства, касающиеся недискриминации (а также ряд других), в отношении которых для выполнения требований Пакта, как представляется, непременно требуется обеспечение определённой формы судебной защиты. Иными словами, во всех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определённого судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты.

Возможность обеспечения прав в судебном порядке

10. Когда речь идёт о гражданских и политических правах, необходимость наличия средств судебной защиты в случае их нарушений, как правило, воспринимается как нечто само собой разумеющееся. К сожалению, в случае экономических, социальных и культурных прав подход слишком часто является противоположным. Это расхождение не может быть оправдано ни характером прав, ни соответствующими положениями Пакта. Комитет уже ясно заявил, что он считает возможным прямое применение многих положений Пакта. Так, в Замечании общего порядка 3 (1990 год) он в качестве примера привёл следующие статьи Пакта: 3, 7 (подпункт а)і)), 8, 10 (пункт 3), 13 (пункт 2, подпункт а), и пункты 3 и 4) и 15 (пункт 3). 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 жёсткой 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.

Прямое применение

11. Пакт не исключает возможности рассмотрения содержащихся в нём 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. 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 закреплённых 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.

Д. Режим Пакта в национальных судах

12. В пересмотренных руководящих принципах Комитета в отношении формы и содержания представляемых государствами докладов к государствам обращена просьба предоставлять информацию о том, "можно ли ссылаться в судах и других судебных инстанциях или административных органах" на положения Пакта" и могут ли эти положения непосредственно применяться ими"^{d/}. Некоторые государства предоставили такую информацию, но в будущих докладах этому элементу следует придать более весомое значение. В частности, Комитет просит, чтобы государства-участники предоставляли подробную информацию о любых важных решениях своих национальных судов, при вынесении которых используются положения Пакта.

13. Из имеющейся информации ясно следует, что практика государств является неодинаковой. Комитет отмечает, что некоторые суды применяют положения Пакта либо непосредственно, либо в качестве толковательных стандартов. Другие суды готовы в принципе признать значимость Пакта для толкования положений внутреннего права, но на практике влияние Пакта на обоснование решений или итоги рассмотрения дел являются весьма ограниченным. Суды третьей группы отказываются признать какие-либо юридические последствия Пакта в делах, при рассмотрении которых участники разбирательства пытаются опереться на его положения. В большинстве стран остаются значительные нереализованные возможности для большей опоры судов на Пакт.

14. В пределах надлежащего выполнения своих функций в области судебного надзора суды должны учитывать признаваемые Пактом права в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения соответствия между поведением государства и его обязательствами по Пакту. Пренебрежение этой ответственностью со стороны судов не совместимо с принципом господства права, который неизменно подразумевает уважение международных обязательств в области прав человека.

15. Общеизвестно, что нормы внутреннего права следует в максимально возможной степени толковать таким образом, чтобы это соответствовало международно-правовым обязательствам государства. Следовательно, когда перед национальным правоприменительным органом встаёт проблема выбора между толкованием норм внутреннего права, которое приведёт к нарушению государством Пакта, и толкованием, которое позволит государству выполнить положения Пакта, международное право диктует необходимость выбора второго варианта. Гарантии справедливости и недискриминации должны в максимально возможной степени толковаться таким образом, чтобы способствовать обеспечению полной защиты экономических, социальных и культурных прав.

a/ E/1991/23, приложение III.

b/ United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

c/ В соответствии с пунктом 2 статьи 2 государства "обязуются гарантировать", что признаваемые в Пакте права будут осуществляться "без какой бы то ни было дискриминации".

d/ См. E/1991/23, приложение IV, раздел A, пункт 1, подпункт d), iv).

* Содержится в документе E/1999/22.

Замечание общего порядка № 10:
*(Девятнадцатая Сессия, 1998 год).**

Роль национальных учреждений по правам человека в деле защиты экономических, социальных и культурных прав

1. Пункт 1 статьи 2 Пакта возлагает на каждое государство-участник обязанность "принять [...] меры к тому, чтобы обеспечить полное осуществление [признаваемых в Пакте] прав всеми надлежащими способами". Комитет отмечает, что один из способов, посредством которых могут быть приняты важные меры, - это деятельность национальных учреждений по поощрению и защите прав человека. В последние годы таких учреждений становится всё больше и больше, и этой тенденции энергично содействуют Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека. Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека осуществляет широкомасштабную программу деятельности по поддержке и поощрению государств в связи с национальными учреждениями.

2. К числу таких учреждений относятся национальные комиссии по защите прав человека, управления омбудсмена, общественные организации, "защитники" прав человека, народные посредники и народные защитники. Во многих случаях такие учреждения создаются правительством. Они в значительной степени независимы от исполнительной и законодательной власти, полностью учитывают международные стандарты в рав человека, которые применимы к соответствующей стране, и уполномочены заниматься различной деятельностью, призванной содействовать поощрению и защите прав человека. Такие учреждения созданы в государствах с сильно различающимися правовыми системами и разными экономическими условиями.

3. Комитет отмечает, что национальные учреждения располагают потенциалом, для того чтобы играть решающую роль в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека. К сожалению, эта роль слишком часто либо не возлагается на эти национальные учреждения, игнорируется ими, либо считается второстепенной. Поэтому крайне важно, чтобы экономические, социальные и культурные права в полной мере учитывались в каждой соответствующей деятельности этих учреждений. Ниже приводится перечень мероприятий, которые могут быть осуществлены, а в некоторых случаях уже осуществляются национальными учреждениями в связи с этими правами:

а) поощрение просветительских и информационных программ, призванных содействовать повышению уровня знания и понимания экономических, социальных и культурных прав как среди широких слоёв населения, так и среди конкретных групп, например государственных служащих, работников судебной системы, частного сектора и профсоюзного движения;

б) тщательное изучение действующего законодательства и административных актов, а также законопроектов и других предложений с целью обеспечения их соответствия требованиям Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

с) оказание технической консультативной помощи или проведение исследований, касающихся экономических, социальных и культурных прав, в том числе по просьбе государственных органов или других соответствующих организаций;

d) определение общенациональных показателей, позволяющих судить о выполнении обязательств, предусмотренных в Пакте;

e) проведение исследований и опросов с целью выяснения того, в какой мере конкретные экономические, социальные и культурные права осуществляются на общегосударственном уровне и уровне определенных районов и общин, находящихся в наиболее уязвимом положении;

f) наблюдение за соблюдением конкретных прав, признанных в Пакте, и представление соответствующих докладов государственным органам и общественности; и

g) рассмотрение жалоб в отношении нарушения норм в области экономических, социальных и культурных прав, действующих в государстве.

4. Комитет призывает государства-участники обеспечить, чтобы мандаты всех национальных учреждений по защите прав человека надлежащим образом учитывали экономические, социальные и культурные права, и просит государства-участники включать подробную информацию как о мандатах, так и об основных видах соответствующей деятельности таких учреждений в доклады, представляемые Комитету.

* Содержится в документе E/1999/22.

Замечание общего порядка № 11 :
(Двадцатая сессия, 1999 год)*.

План мероприятий по начальному образованию (статья 14)

1. В соответствии со статьёй 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждое государство-участник, которое не смогло установить обязательного бесплатного начального образования, обязуется в течении двух лет выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь- в течение разумного числа лет, которое должно быть указано в этом плане,- принципа обязательного бесплатного всеобщего образования. Несмотря на взятые на себя в соответствии со статьёй 14 обязательства, ряд государств-участников не выработали и не привели в исполнение план мероприятий в отношении бесплатного и обязательного начального образования.

2. Право на образование, признанное в статьях 13 и 14 Пакта, а также во многих других международных договорах, таких, как Конвенция о правах ребёнка и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, имеет жизненно важное значение. Оно по-разному классифицируется: как экономическое право, как социальное право и как культурное право. Оно относится ко всем этим правам. Оно также во многих отношениях является гражданским правом и политическим правом, поскольку занимает центральное место в деле полного и эффективного осуществления этих прав. В этом отношении право на образование резюмирует в себе неделимость и взаимозависимость всех прав человека.

3. В соответствии с чётким и однозначным обязательством, вытекающим из статьи 14, каждое государство-участник обязано представить Комитету план мероприятий, выработанный в соответствии с положениями, указанными ниже в пункте 8. Это обязательство необходимо самым тщательным образом соблюдать, учитывая тот факт, что, согласно оценкам, 130 млн. детей школьного возраста, причём почти две трети этих детей составляют девочки ^{1/}, в настоящее время не имеют доступа к начальному образованию. Комитет в полной мере осознаёт, что государства-участники сталкиваются с многочисленными факторами самого разного характера, которые затрудняют выполнение ими своего обязательства по представлению плана мероприятий. Например, к ним относятся программы структурной перестройки, реализация которых началась в 70-х годах, кризисы задолженности, которые последовали в 80-х годах, и финансовые кризисы в конце 90-х годов, а также другие факторы, которые в существенной степени содействовали всё более широкому отказу в праве на начальное образование. Вместе с тем, эти трудности не могут освободить государства- участники от их обязательства по принятию и представлению плана мероприятий Комитету, как это предусмотрено в статье 14 Пакта.

4. Планы мероприятий, подготовленные государствами-частниками Пакта в соответствии со статьёй 14 , имеют особо важное значение, поскольку деятельность Комитета показала, что отсутствие возможностей в области образования для этих детей также зачастую усугубляется тем, что эти дети являются жертвами различных нарушений их прочих прав человека. Например, эти дети, которые могут жить в

крайней нищете и вести нездоровый образ жизни, очень часто являются жертвами принудительного труда и других форм эксплуатации.

Кроме того, наблюдается прямая корреляция, например, между охватом начальным школьным образованием девочек и существенным сокращением числа ранних браков.

5. Статья 14 содержит ряд элементов, которые требуют определённого анализа в свете обширного опыта, накопленного Комитетом в ходе рассмотрения докладов государств-участников.

6. Обязательность. Элемент обязательности подчёркивает тот факт, что ни родители, ни опекуны, ни государство не имеют права считать факультативным решением относительно того, должны ли дети иметь доступ к начальному образованию. Равным образом запрещение дискриминации по признаку пола при доступе к образованию, закреплённое также в статьях 2 и 3 Пакта, тоже подчёркивает это требование. Вместе с тем следует отметить, что эта обязательность может быть оправдана лишь в том случае, если обеспечивается равноценное образование ребёнка, способствующее осуществлению его прочих прав.

7. Бесплатность. Характер этого требования однозначен. Право на образование чётко формулируется как обеспечение начального образования, бесплатного для детей, родителей или опекунов. Плата, взимаемая правительствами, местными органами или школой, а также прочие прямые расходы представляют собой фактор, препятствующий реализации этого права, и могут поставить под угрозу его осуществление. Эти расходы также зачастую оказывают обратное воздействие. Их ликвидация является тем элементом, который должен быть урегулирован в требуемом плане мероприятий. Косвенные расходы, такие, как обязательные сборы с родителей (иногда выдаваемые за добровольные, хотя они фактически таковыми не являются), или требование носить относительно дорогую школьную форму можно также отнести к той же категории. Другие косвенные расходы могут быть допустимыми при условии их рассмотрения Комитетом в каждом отдельном случае. Это положение об обязательном начальном образовании никоим образом не противоречит признанному в пункте 3 статьи 13 Пакта праву родителей и опекунов "выбирать для своих детей не только учреждённые государственными властями школы".

8. Принятие подробного плана мероприятий. Государство-участник должно принять план мероприятий в течение двух лет. Это положение следует толковать как означающее двухлетний срок после вступления Пакта в силу для соответствующего государства или же двухлетний срок после последующего изменения обстоятельств, которые обусловили несоблюдение соответствующего обязательства. Это обязательство является постоянным, и государства-участники, на которые оно распространяется в силу сложившейся ситуации, не освобождаются от него в результате невозможности в прошлом принять такой план в течение двухлетнего срока. План должен включать все меры, необходимые для того, чтобы обеспечить все требуемые составные части этого права, и должен быть достаточно подробным, чтобы обеспечить полное осуществление этого права. Участие всех социальных групп гражданского общества в выработке плана имеет жизненно важное значение, причём крайне важно также в той или иной мере периодически рассматривать ход его осуществления и обеспечивать представление отчётных документов. Без этих элементов значимость этой статьи была бы подорвана.

9. Обязательства. Государство-участник не может уклониться от выполнения чёткого обязательства принять план мероприятий на том основании, что оно не располагает необходимыми ресурсами. Если бы от этого обязательства можно было уклониться по этой причине, то не было бы никакого основания включать это уникальное требование в статью 14, которая в силу своего определения распространяется на ситуации, характеризующиеся отсутствием адекватных финансовых ресурсов. К тому же и по той же причине ссылка на "международную помощь и сотрудничество", содержащаяся в пункте 1 статьи 2, и на "международные меры", содержащаяся в статье 23 Пакта, особо охватывает такие ситуации. Если государство-участник действительно испытывает нехватку финансовых ресурсов и/или опыта, необходимых для "выработки и принятия" подробного плана, международное сообщество однозначно обязано оказать ему помощь.

10. Постепенное осуществление. План мероприятий должен быть нацелен на обеспечение постепенного осуществления права на обязательное бесплатное начальное образование в соответствии со статьёй 14. Однако в отличие от положения, содержащегося в пункте 1 статьи 2, в статье 14 указывается, что установленный срок должен вписываться "в разумное число лет" и, более того, период выполнения должен быть "указан в этом плане". Другими словами, в плане должен быть конкретно указан ряд установленных сроков выполнения для каждого этапа постепенного осуществления плана. Это подчёркивает как важность, так и относительную жесткость данного обязательства. Более того, в этой связи необходимо подчеркнуть, что другие обязательства государства-участника, такие, как недискриминация, должны осуществляться полностью и немедленно.

11. Комитет призывает каждое государство-участник, на которое распространяется требования статьи 14, обеспечить, чтобы её положения были полностью выполнены и чтобы соответствующий план действий был представлен Комитету в качестве составной и неотъемлимой части докладов, подлежащих представлению согласно Пакту. Кроме того в соответствующих случаях Комитет рекомендует государствам-участникам обращаться за помощью к соответствующим международным учреждениям, включая Международную организацию труда (МОТ), Программу развития Организации Объединённых Наций (ПРООН), Организацию Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Детский фонд Организации Объединённых Наций (ЮНИСЕФ), Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, как в связи с подготовкой планов мероприятий в соответствии со статьёй 14, так и в связи с их последующим осуществлением. Комитет также призывает соответствующие международные учреждения оказать государствам-участникам максимально возможную помощь, с тем чтобы те могли в срочном порядке выполнить свои обязательства.

* Содержится в документе E/C.12/1999/4.

Замечание общего порядка № 12:
(Двадцатая сессия, 1999 год).*

Право на достаточное питание (статья 11)

Введение и основные характеристики

1. Право человека на достаточное питание признаётся в целом ряде международно-правовых актов. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах более полно, нежели какой-либо другой инструмент, трактует это право. В соответствии со статьёй 11(1) Пакта государства-участники признают "право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни", в то время как в соответствии со статьёй 11(2) они признают, что для обеспечения "основного права на свободу от голода и недоедания" могут потребоваться более конкретные и срочные меры. Право человека на достаточное питание имеет решающее значение для осуществления всех прав. Оно применимо к каждому человеку; таким образом, содержащаяся в статье 11 (1) ссылка на "него самого и его семью" не означает какого-либо ограничения в плане применимости этого права к физическим лицам или домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами.

2. В процессе рассмотрения докладов государств-участников начиная с 1979 года Комитет накопил обширную информацию по вопросу о праве на достаточное питание. Комитет отмечает, что, несмотря на упоминание права на достаточное питание в Руководящих принципах по представлению докладов, лишь немногие государства-участники представили достаточную и конкретную информацию, позволяющую Комитету охарактеризовать существующее положение в соответствующих странах применительно к этому праву и выявить препятствия на пути его осуществления. Цель данного Замечания общего порядка состоит в том, чтобы выявить некоторые основные проблемы, которые Комитет считает важными в связи с правом на достаточное питание. Его подготовка обусловлена просьбой государств-членов, высказанной в 1996 году в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, чётче определить связанные с питанием права, изложенные в статье 11 Пакта, а также специальной просьбой к Комитету уделить особое внимание Плану действий Всемирной встречи на высшем уровне в рамках наблюдения за осуществлением конкретных мер, предусмотренных в статье 11 Пакта.

3. В ответ на эти просьбы Комитет проанализировал соответствующие доклады и документацию Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств по вопросу о праве на достаточное питание в качестве одного из прав человека, посвятил этому вопросу день общей дискуссии в ходе своей семнадцатой сессии в 1997 году, рассмотрев проект международного кодекса поведения в отношении права человека на достаточное питание, подготовленный международными неправительственными организациями, а также принял участие в двух экспертных консультациях по вопросу о праве на достаточное питание в качестве одного из прав человека, организованных Управлением Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека (УВКПЧ) в Женеве в декабре 1997 года и в Риме в ноябре 1998 года (совместно с Продовольственной и

сельскохозяйственной организацией Объединённых Наций (ФАО)) и принял к сведению их заключительные доклады. В апреле 1999 года Комитет участвовал в работе Симпозиума по вопросу о содержании и реализации правозащитного подхода к политике и программам в области продовольствия и питания, организованного Административным комитетом по координации/Подкомитетом по проблемам питания Организации Объединённых Наций в ходе его двадцать шестой сессии, состоявшейся в Женеве под эгидой УВКПЧ.

4. Комитет утверждает, что право на достаточное питание неразрывно связано с достоинством, присущим человеческой личности, и является насущно необходимым для осуществления других прав человека, закреплённых в Международном билле о правах человека. Оно также неотделимо от социальной справедливости, требующей принятия как на национальном, так и на международном уровнях надлежащих мер экономической, экологической и социальной политики, нацеленных на искоренение нищеты и осуществление всех прав человека для всех людей.

5. Несмотря на то, что международное сообщество подтверждает важность соблюдения в полном объеме права на достаточное питание, по-прежнему наблюдается вызывающий беспокойство разрыв между нормами, установленными в статье 11 Пакта, и положением во многих частях мира. Более 840 млн. людей в мире, большинство которых проживают в развивающихся странах, постоянно недоедают; миллионы людей страдают от голода в результате стихийных бедствий, растущего воздействия гражданских беспорядков и войн в некоторых районах и использования продовольствия в качестве политического оружия. Комитет отмечает, что, хотя проблемы голода и недоедания зачастую особенно остро стоят в развивающихся странах, недоедание, недостаточное питание и другие проблемы, имеющие отношение к праву на достаточное питание и праву на свободу от голода, также существуют в некоторых из наиболее развитых в экономическом отношении стран. По сути дела проблема голода и недоедания коренится не в отсутствии продовольствия, а в отсутствии доступа широких слоев населения мира к имеющемуся продовольствию, что обусловлено, в частности, нищетой.

Нормативное содержание пунктов 1 и 2 статьи 11

6. Право на достаточное питание реализуется в том случае, когда каждый человек-мужчина, женщина и ребёнок-отдельно или совместно с другими в любое время имеет физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагает средствами его получения. Таким образом, право на достаточное питание не должно толковаться в узком или ограничительном смысле и сводиться к минимальному набору калорий, проитенов и других конкретных питательных веществ. Право на достаточное питание должно реализовываться последовательно. Тем не менее на государствах лежит важнейшая обязанность принимать необходимые меры для смягчения и ослабления последствий голода, как предусматривается в пункте 2 статьи 11, даже во время стихийных и иных бедствий.

Достаточность и постоянство наличия продовольствия и доступа к нему

7. Понятие достаточности имеет особую значимость в связи с правом на питание, поскольку оно позволяет выделить ряд факторов, которые надлежит принимать во внимание при определении того, можно ли считать доступные конкретные продукты

питания или его рацион в качестве наиболее подходящих в данных обстоятельствах с точки зрения статьи 11 Пакта. Понятие постоянства имманентно связано с понятием достаточного питания или продовольственной безопасности, поскольку оно предполагает доступность продовольствия как для нынешнего, так и для будущих поколений. Точное значение термина "достаточность" в значительной степени определяется преобладающими социальными, экономическими, культурными, климатическими, экологическими и другими условиями, в то время как "постоянство" подразумевает понятие долгосрочной достаточности и доступности.

8. Комитет считает, что основное содержание права на достаточное питание подразумевает:

- наличие продовольствия, которое по своему количеству и качеству позволяет удовлетворять потребности людей в рационе питания, не содержащем вредных веществ и приемлемом для конкретной культуры;
- доступность такого продовольствия, которая обеспечивается надлежащими способами, не препятствующими осуществлению других прав человека.

9. Пищевые потребности предполагают наличие в пищевом рационе как таковом набора питательных веществ для физического и умственного роста, развития и поддержания здоровья, а также физической активности, которые удовлетворяют физиологические потребности человека на всех стадиях жизненного цикла и соответствуют полу и роду занятий. В этой связи может потребоваться принятие мер для поддержания, адаптации или расширения пищевого рациона и надлежащего потребления, а также системы питания, включая грудное вскармливание, при обеспечении того, чтобы изменения в наличии продовольствия и доступе к нему как минимум не оказывали отрицательного воздействия на структуру пищевого рациона и потребления.

10. *Отсутствие содержания вредных веществ* требует обеспечения продовольственной безопасности и принятия ряда защитных мер с использованием как государственных, так и частных механизмов для предотвращения загрязнения запасов продовольствия в результате фальсификации и/ или низкого уровня экологической чистоты или несоответствия требованиям надлежащей обработки на различных стадиях продовольственной цепочки; следует также позаботиться о выявлении, исключении или уничтожении токсинов, образующихся естественным путём.

11. *Приемлимость в плане культуры или потребления* предполагает необходимость принимать по возможности во внимание сложившиеся представления, связанные с продовольствием и его потреблением, не основанные на признании питательных свойств, а также мотивированные опасения потребителей в отношении характера доступного продовольствия.

12. *Наличие* соотносится с возможностями либо пропитания непосредственно за счёт продуктивных земельных или других природных ресурсов, либо надлежащего функционирования систем распределения, переработки и сбыта, благодаря которым продовольствие доставляется от места производства к месту потребления в соответствии со спросом.

13. *Доступность* включает как экономическую, так и физическую доступность:

Экономическая доступность предполагает, что личные финансовые расходы или расходы домашнего хозяйства на приобретение продовольствия надлежащего рациона должны характеризоваться таким уровнем, который не ставит под угрозу и не подрывает удовлетворение других основных потребностей. Экономическая доступность подразумевает наличие любого механизма приобретения или права, которые позволяют людям получать продовольствие, и является показателем того, насколько оно удовлетворяет требованиям осуществления права на достаточное питание. Социально уязвимые группы, такие, как безземельные крестьяне и другие обнищавшие слои населения, могут нуждаться в особом внимании по линии специальных программ.

Физическая доступность предполагает, что достаточное продовольствие должно быть доступным для каждого человека, включая физически уязвимых лиц, таких, как младенцы и дети младшего возраста, престарелые, лица с физическими недостатками, неизлечимые больные и лица, нуждающиеся в постоянном медицинском уходе, включая душевно больных. Жертвы природных катастроф, лица, проживающие в районах, подверженных стихийным бедствиям, и другие особо уязвимые группы могут нуждаться в особом внимании и приоритетном рассмотрении их проблем в плане доступа к продовольствию. В особо уязвимом положении находятся многие группы коренного населения, доступ которых к их исконным землям может оказаться под угрозой.

Обязательства и нарушения

14. Природа правовых обязательств государств-участников изложена в статье 2 Пакта и рассматривается в Замечании общего порядка № 3 (1990 год). Основное обязательство состоит в принятии мер в целях *последовательного* достижения полной реализации права на достаточное питание. Это налагает обязательство как можно быстрее продвигаться к этой цели. Каждое государство в рамках своей юрисдикции обязано обеспечивать каждому человеку доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который должен быть достаточным, соответствовать требованиям питательности и безопасности для обеспечения людям свободы от голода.

15. Право на достаточное питание, как и все права человека, налагает на государства-участники обязательства трёх видов или уровней: обязательства *уважать, защищать и осуществлять*. В свою очередь обязательство *осуществлять* включает как обязанность *облегчать*, так и обязанность *обеспечивать***.

Обязательство *уважать* существующий доступ к достаточному питанию требует от государств-участников не принимать никаких мер, препятствующих такому доступу. Обязательство *защищать* требует принятия государством мер по обеспечению того, чтобы юридические или физические лица не лишали физических лиц доступа к достаточному питанию. Обязательство *осуществлять (облегчать)* означает, что государство должно реально проводить мероприятия по расширению доступа людей к ресурсам и средствам обеспечения их существования и использования ими этих ресурсов и средств, включая продовольственную безопасность. Наконец, в тех случаях, когда отдельное лицо или группа лиц по независящим от них причинам оказываются не в состоянии пользоваться правом на достаточное питание, используя находящиеся в их распоряжении средства, государства обязаны непосредственно *осуществлять (обеспечивать)* это право. Это

обязательство также действует применительно к лицам, являющимся жертвами природных или иных катастроф.

16. Некоторые меры на этих различных уровнях обязательств государств-участников являются более неотложными, в то время как другие в большей степени носят долгосрочный характер в плане последовательного достижения полной реализации права на питание.

17. Нарушения Пакта происходят, когда какое-либо государство не гарантирует удовлетворения или по крайней мере минимального основного уровня, требуемого для обеспечения свободы от голода. При определении того, какие действия или упущения являются нарушением права на питание, важно отличать неспособность государства-участника от его нежелания соблюдать свои обязательства. Если какое-либо государство-участник заявляет, что ограниченные ресурсы делают невозможным обеспечение доступа к продовольствию для тех, кто самостоятельно не может получить такой доступ, это государство должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех находящихся в его распоряжении ресурсов в целях обеспечения в приоритетном порядке выполнения этих минимальных обязательств. Это вытекает из пункта 1 статьи 2 Пакта, который обязывает государство-участник принять необходимые меры в "максимальных пределах имеющихся ресурсов", как уже было отмечено Комитетом в пункте 10 его Замечания общего порядка №3. В этой связи на государстве, заявляющем о своей неспособности выполнить своё обязательство по независящим от него причинам, лежит бремя доказывания того, что дело обстоит именно так и что оно безуспешно старалось добиться международной поддержки для обеспечения наличия доступности необходимого продовольствия.

18. Кроме того, любая дискриминация в отношении доступа к продуктам питания, а также к средствам и конкретным правам на их получение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, возраста, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, которая имеет целью свести на нет или ограничить равное право пользования экономическими, социальными и культурными правами или равное право на их осуществление или которая ведёт к таким последствиям, представляет собой нарушение Пакта.

19. Нарушения права на питание могут совершаться в результате прямого действия государств или других субъектов, деятельность которых недостаточно регулируется государствами. К ним относятся: официальная отмена или приостановление действия законодательства, необходимого для непрерывного осуществления права на питание; отказ отдельным лицам или группам в доступе к продуктам питания независимо от того, что лежит в основе этой дискриминации: законодательство или конкретные действия; перекрытие доступа к продовольственной помощи, оказываемой в гуманитарных целях в условиях внутренних конфликтов или других чрезвычайных ситуаций; принятие законодательства или директивных мер, которые явно несовместимы с действовавшими до этого принятыми правовыми обязательствами, касающимися права на питание; и неспособность регламентировать деятельность отдельных лиц или групп, с тем чтобы предотвратить нарушение ими права на питание других, или неспособность государства принимать во внимание свои международные правовые обязательства в отношении права на питание при заключении соглашений с другими государствами или международными организациями.

20. Хотя участниками Пакта являются только государства, и, таким образом, именно они несут в конечном итоге ответственность за его соблюдение, тем не менее все члены общества - отдельные лица, семьи, местные общины, неправительственные организации, организации гражданского общества, а также частный коммерческий сектор - несут ответственность за осуществление права на достаточное питание. Государство должно обеспечить соответствующие условия, которые содействуют реализации этой ответственности. Частный коммерческий сектор - национальный и транснациональный - должен осуществлять свою деятельность в рамках соответствующего кодекса поведения, который обеспечивал бы уважение права на достаточное питание, согласованное на совместной основе с правительством и гражданским обществом.

Осуществление на национальном уровне

21. Наиболее подходящие пути и средства осуществления права на достаточное питание будут неизбежно варьироваться в широких пределах в зависимости от того или иного государства-участника. У каждого государства будет определённая свобода действий в плане выбора своих собственных подходов, однако в этой связи Пакт однозначно требует, чтобы каждое государство-участник принимало все меры, которые необходимы для обеспечения того, чтобы каждый был свободен от голода и мог как можно скорее воспользоваться своим правом на достаточное питание. Это предполагает необходимость принятия соответствующей национальной стратегии в целях обеспечения продовольственной безопасности и гигиены питания для всех, которая строилась бы на правозащитных принципах, определяющих цели, а также разработку политики и соответствующих показателей. В ней должны также определяться ресурсы, которые должны выделяться на достижение этих целей и самый экономический способ их использования.

22. В основе стратегии должен лежать принцип систематического определения программных мер и видов деятельности, относящихся к данной ситуации и контексту, которые обусловлены нормативным содержанием права на достаточное питание и точно изложены в увязке с уровнем и характером обязательств государств-участников, указанных в пункте 15 настоящего Замечания общего порядка. Это будет способствовать координации деятельности министерств и региональных и местных органов власти и обеспечивать соответствие политики и административных решений в этой области обязательствам по статье 11 Пакта.

23. Разработка и реализация национальных стратегий по осуществлению права на питание предполагает необходимость полного соблюдения принципов отчётности, транспарентности, участия людей, децентрализации, законодательных полномочий и независимости судебной системы. Эффективное управление является необходимым элементом реализации всех прав человека, включая искоренение нищеты и обеспечение достаточных средств существования для всех.

24. В целях обеспечения репрезентативного процесса разработки стратегии необходимо предусмотреть соответствующие институциональные механизмы, используя для этого все имеющиеся национальные знания и опыт в области продовольствия и гигиены питания. Стратегия должна устанавливать соответствующие обязанности и сроки осуществления необходимых мер.

25. В стратегии должны рассматриваться важнейшие вопросы и меры, касающиеся всех аспектов продовольственной системы, включая производство, обработку, распределение, сбыт и потребление безопасных продуктов питания, а также параллельные меры в области здравоохранения, образования, занятости и социального обеспечения. Необходимо обратить внимание на обеспечение максимально устойчивой системы управления и рационального использования природных и других ресурсов в продовольственных целях на национальном, региональном и местном уровне, а также на уровне домашних хозяйств.

26. В стратегии должно обращать особое внимание на необходимость предупреждения дискриминации в отношении доступа к продуктам питания или продовольственным ресурсам. Это должно включать: гарантии полного и равного доступа к экономическим ресурсам, в особенности для женщин, в том числе право наследования и собственности на землю и другое имущество, кредиты, природные ресурсы и соответствующие технологии; меры по уважению и охране работы в порядке самозанятости и работы за вознаграждение, которое обеспечивает удовлетворительное существование работников, получающих зарплату, и их семей (как это предусмотрено в статье 7 а) ii) Пакта); введение системы регистрации прав на землю (в том числе на леса).

27. В качестве части своих обязательств по защите ресурсной продовольственной базы населения государства-участники должны предпринимать соответствующие шаги с целью обеспечивать такое положение, при котором деятельность частного коммерческого сектора и гражданского общества соответствовала бы праву на питание.

28. Даже в тех случаях, когда то или иное государство испытывает серьёзные трудности с ресурсами, независимо от того, обусловлены ли они процессом экономической перестройки, экономическим спадом, климатическими условиями или другими факторами, необходимо принимать меры в целях обеспечения соблюдения права на достаточное питание, в особенности для уязвимых групп населения и отдельных лиц.

Показатели и базовое законодательство

29. При осуществлении конкретных для данных стран стратегий, указанных выше, государства должны установить поддающиеся проверке показатели в целях их последующего контроля на национальном и на международном уровнях. В этой связи государства должны рассматривать возможность принятия соответствующего *базового закона* в качестве важнейшего инструмента осуществления национальной стратегии в области обеспечения права на питание. Этот базовый закон должен содержать положения с изложением его основной цели; показатели и задачи, которые должны быть достигнуты, и сроки, установленные для достижения этих показателей; описанные в общих выражениях средства, необходимые для достижения общей цели, в частности планируемое сотрудничество с гражданским обществом, частным сектором и международными организациями; учреждения, отвечающие за этот процесс; национальные механизмы его контроля, а также возможные процедуры обжалования. При разработке показателей и базового законодательства государства-участники должны активно привлекать к этой работе организации гражданского общества.

30. При разработке базового законодательства и пересмотре отраслевых нормативных положений соответствующую помощь должны оказывать, по запросу, соответствующие программы и учреждения Организации Объединённых Наций. Так, например, ФАО обладает значительным экспертным опытом и накопленными знаниями по вопросам законодательства в области продовольствия и сельского хозяйства. Детский Фонд Организации Объединённых Наций (ЮНИСЕФ) обладает аналогичным экспертным опытом по вопросам законодательства в отношении права на достаточное питание для младенцев и детей младшего возраста в рамках системы защиты материнства и детства, включая законодательство по обеспечению возможности грудного вскармливания, а также по вопросам регулирования системы сбыта заменителей материнского молока.

Контроль

31. Государствам-участникам следует разработать и поддерживать механизмы контроля за продвижением по пути реализации права на достаточное питание для всех, выявления факторов и трудностей, влияющих на степень осуществления ими своих обязательств, и облегчения принятия коррективных законодательных и административных мер, включая меры по осуществлению их обязательств по статьям 2.1 и 23 Пакта.

Правовые средства защиты и отчётность

32. Любое лицо или группа, которые являются жертвой нарушения прав на достаточное питание, должно иметь доступ к эффективным судебным или другим соответствующим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровнях. Все жертвы таких нарушений имеют право на адекватное возмещение, которое может производиться в форме реституции, компенсации, сатисфакции или гарантии неповторения. Нарушение права на питание должно рассматриваться национальными омбудсменами и комиссиями по правам человека.

33. Инкорпорирование международных документов, признающих право на питание, в систему внутреннего правопорядка или признания их применимости может в значительной мере способствовать расширению охвата и повышению эффективности мер защиты и должно поощряться во всех случаях. Суды должны быть наделены полномочиями по рассмотрению нарушений основного содержания права на питание посредством прямой ссылки на обязательство по Пакту.

34. Судьям и другим работникам юридической профессии предлагается уделять более пристальное внимание нарушениям права на питание при осуществлении своих функций.

35. Государства-участники должны уважать и защищать работу правозащитников и других членов гражданского общества, которые оказывают помощь уязвимым группам в реализации их права на достаточное питание.

Международные обязательства

Государства-участники

36. В духе статьи 56 Устава Организации Объединённых Наций, конкретных положений, содержащихся в статьях 11, 2.1 и 23 Пакта, и Римской декларации Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, государства-участники должны признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и соблюдать своё обязательство принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления права на достаточное питание. При выполнении этого обязательства государства-участники должны предпринимать шаги в целях уважения права на питание в других странах, защищать это право, облегчать доступ к продовольствию и оказывать - в тех случаях, когда это требуется, - необходимую помощь. Государства-участники должны обеспечивать, чтобы в международных соглашениях, имеющих отношение к этому вопросу, праву на достаточное питание уделялось должное внимание, и рассмотреть возможность разработки с этой целью дополнительных международных правовых инструментов.

37. Государства-участники должны во всех случаях воздержаться от эмбарго на продовольствие и от аналогичных мер, которые могут поставить под угрозу условие производства продуктов питания и доступ к продовольствию в других странах. Продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления. В этой связи Комитет вновь напоминает о своей позиции, изложенной в его Замечании общего порядка №8 по вопросу о взаимосвязи между экономическими санкциями и соблюдением экономических, социальных и культурных прав.

Государства и международные организации

38. Государства несут совместную и индивидуальную ответственность, в соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций, по осуществлению сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах, включая помощь беженцам и лицам, перемещённым внутри страны. Каждое государство должно содействовать решению этой задачи сообразно своим возможностям. Роль Всемирной продовольственной программы (ВПП) и Управления Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ) и всё более важная роль ЮНИСЕФ и ФАО имеют в этой связи особое значение и должны быть укреплены. Приоритет в оказании продовольственной помощи следует отдавать наиболее уязвимым группам населения.

39. Продовольственная помощь должна, по возможности, оказываться таким образом, чтобы это не сказывалось отрицательно на местных производителях и местных рынках, и должна быть организована таким образом, чтобы это способствовало возврату получателей этой помощи к системе продовольственного самообеспечения. Такая помощь должна оказываться с учётом потребностей её предполагаемых получателей. Продукты, включённые в систему международной торговли продовольственными товарами или программы продовольственной помощи должны быть безопасными и приемлимыми с точки зрения культуры питания для населения, получающего такую помощь.

Организация Объединённых Наций и другие международные организации

40. Роль учреждений Организации Объединённых Наций в содействии реализации права на питание, в том числе по линии Рамочного механизма оказания содействия

развитию Организации Объединённых Наций (ЮНДАФ), имеет особое значение. Следует поддерживать согласованные усилия, направленные на реализацию права на питание, в целях повышения уровня согласованности и взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами, включая различные группы гражданского общества. Продовольственные организации, ФАО, ВПП и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), совместно с Программой развития Организации Объединённых Наций (ПРООН), ЮНИСЕФ, Всемирным банком и региональными банками развития, должны сотрудничать более эффективно, строя свою работу на основе своего экспертного опыта в вопросах осуществления права на питание на национальном уровне с должным соблюдением своих индивидуальных мандатов.

41. Международные финансовые учреждения, в особенности Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, должны уделять более пристальное внимание защите права на питание в их кредитной политике и кредитных соглашениях и в международных мерах по урегулированию кризиса задолженности. Необходимо следить за тем, чтобы в соответствии с пунктом 9 Замечания общего порядка № 2 Комитета любая программа структурной перестройки предусматривала защита права на питание.

* Содержится в документе E/C.12/1999/5.

** Первоначально были предложены три уровня обязательств: уважать, защищать и помогать/осуществлять (см. Право на достаточное питание как одно из прав человека, серия исследований, №1, Нью-Йорк, 1989 год (издание Организации Объединённых Наций, в продаже под № R.89.XIV.2)). В качестве одной из категорий, разработанных Комитетом, было предложено включить промежуточный уровень - "облегчать", однако Комитет решил сохранить указанные выше три уровня обязательств.

Замечание общего порядка № 13:
(Двадцатая первая сессия, 1999 год).*

Право на образование (статья 13)

1. Образование одновременно является одним из прав человека и необходимым средством для реализации других его прав. Открывая широкие возможности, право на образование представляет собой главное средство, с помощью которого экономически и социально маргинализованные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин. Образование играет жизненно важную роль в укреплении прав женщин, защите детей от непосильного и опасного труда и сексуальной эксплуатации, в поощрении прав человека и демократии, охране окружающей среды и контроле за ростом населения. Образование всё больше признаётся в качестве одной из оптимальных инвестиционных сфер государственной деятельности. Однако при этом образование имеет не только практическое значение: высокообразованный, просвещённый и деятельный разум, способный к свободному и разностороннему мышлению,- одна из человеческих радостей и достоинств.

2. Праву на образование посвящены статьи 13 и 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Статья 13 -самое объёмное положение Пакта - представляет собой наиболее широкую по охвату и всеобъемлющую клаузулу о праве на образование в международном праве прав человека. Комитет уже принял замечание общего порядка 11 по статье 14 (План мероприятий по начальному образованию). Замечание общего порядка 11 и настоящее замечание общего порядка являются взаимодополняющими и подлежат совместному рассмотрению. Комитет осознаёт, что для миллионов людей во всём мире пользование правом на образование остаётся труднодостижимой целью. Кроме того, во многих случаях возможность достижения этой цели всё больше отдаляется. Комитет также отдаёт себе отчёт в наличии серьёзных структурных и других препятствий, затрудняющих полное осуществление статьи 13 во многих государствах-участниках.

3. С целью оказания содействия государствам-участникам в осуществлении Пакта и соблюдении их обязательств по представлению докладов в настоящем замечании общего порядка рассматриваются нормативное содержание статьи 13 (часть I, пункты 4-42), некоторые вытекающие из неё обязательства (часть II, пункты 43-57) и некоторые примеры нарушений (часть II, пункты 58-59). В части III вкратце затрагивается вопрос об обязанностях сторон, не являющихся государствами-участниками. Настоящее замечание общего порядка основывается на многолетнем опыте Комитета, накопленном в процессе рассмотрения докладов государств-участников.

1. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ СТАТЬИ 13

Пункт 1 статьи 13. Цели и задачи образования

4. Государства-участники согласны с тем, что любое образование -будь то государственное или частное, официальное или неофициальное -должно быть

направлено на достижение целей и задач, определённых в пункте 1 статьи 13. Комитет отмечает, что в стоящих перед образованием задачах отражены основные цели и принципы Организации Объединённых Наций, провозглашённые в статьях 1 и 2 Устава. Кроме того, они в значительной степени отражены в пункте 2 статьи 26 Всеобщей Декларации прав человека, хотя пункт 1 статьи 13 дополняет эту Декларацию тремя положениями: образование должно быть направлено на развитие "сознания достоинства" человеческой личности, оно должно "дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества", а также способствовать взаимопониманию между всеми "этническими" группами, между всеми нациями и всеми расовыми и религиозными группами. Из этих задач, стоящих перед образованием, которые объединяют пункт 2 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека и пункт 1 статьи 13 Пакта, вероятно, наиболее основополагающая заключается в том, что "образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности".

5. Комитет отмечает, что после принятия Пакта Генеральной Ассамблеей в 1966 году цели образования получили дальнейшее развитие в других международных договорах. Таким образом, Комитет считает, что государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы образование соответствовало целям и задачам, которые определены в пункте 1 статьи 13 и толкуются в свете Всемирной декларации об образовании для всех (Джолетъен, Таиланд, 1990 год), (статья 1), Конвенции о правах ребёнка (пункт 1, статьи 29), Венской декларации и Программы действий (часть 1, пункт 33, и часть II, пункт 80) и Плана действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединённых Наций (пункт 2). Хотя все эти документы тесно связаны с пунктом 1 статьи 13 Пакта, в них содержатся элементы, не нашедшие непосредственного отражения в пункте 1 статьи 13, например особое упоминание о равенстве полов и охране окружающей среды. Эти новые элементы подразумеваются в пункте 1 статьи 13 и отражают современное толкование этого пункта. Такая точка зрения Комитета продиктована той широкой поддержкой, которую упомянутые выше документы получили во всех регионах мира 1/.

Пункт 2 статьи 13. Право на получение образования -некоторые общие замечания

6. Хотя точность и адекватность употребления терминов будет зависеть от условий, характерных для того или иного государства-участника, образованию во всех его формах и на всех его уровнях должна быть присущи следующие взаимосвязанные и основополагающие характеристики 2/:

а) Наличие - на территории под юрисдикцией государства-участника должно иметься достаточное количество действующих учебных заведений и программ. Условия, необходимые для их функционирования, зависят от целого ряда факторов, включая уровень развития, при котором они действуют; например, для всех его учреждений и программ обычно требуются здания или другие сооружения, санитарно-гигиенические удобства для лиц обоих полов, чистая питьевая вода, профессиональный преподавательский состав с конкурентоспособным для внутреннего рынка уровнем заработной платы, учебные материалы и т.п.; при этом некоторым из них также потребуются такие элементы инфраструктуры, как библиотека, компьютерные средства и информационная технология;

б) Доступность - на территории под юрисдикцией государства-участника учебные заведения и программы должны быть доступны каждому человеку без всякой дискриминации. Доступность характеризуется тремя взаимосвязанными чертами:

i) *недискриминация*: образование должно быть доступным для всех, в особенности для наиболее уязвимых групп, де-юре и де-факто, без дискриминации по какому-либо из запрещённых признаков (см. пункты 31-37 о недискриминации).

ii) *физическая доступность*: необходимо обеспечить безопасную физическую досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении (например, соседняя школа), либо путём получения доступа к современной технологии (например, к одной из программ заочного обучения);

iii) *экономическая доступность*: образование должно быть доступным для всех. Этот элемент доступности обусловлен различными формулировками пункта 2 статьи 13, касающимися начального, среднего и высшего образования: если начальное образование должно быть "бесплатным" для всех, то государства-участники обязуются постепенно проводить в жизнь принцип бесплатного среднего и высшего образования;

с) Приемлимость - форма и содержание образования, включая программы и методы обучения, должны быть приемлимыми (например, адекватными, учитывающими культурные особенности, и качественными) для учащихся, а в соответствующих случаях - для родителей; этот критерий обусловлен целями образования, предусмотренными в пункте 1 статьи 13, и таким минимумом требований для образования, который может быть установлен государством (см. пункты 3 и 4 статьи 13);

д) Адаптируемость - образование должно быть гибким, способным адаптироваться к потребностям изменяющихся обществ и общин и соответствовать потребностям учащихся в рамках их различных социально-культурных норм.

7. При рассмотрении вопроса о надлежащем применении этих "взаимосвязанных и основополагающих характеристик" первоочередное внимание должно уделяться обеспечению наилучших интересов учащихся.

Подпункт а) пункта 2 статьи 13. Право на начальное образование

8. Начальное образование включает элементы наличия, доступности, приемлимости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях 3/.

9. В целях надлежащего толкования термина "начальное образование" Комитет руководствуется Всемирной декларацией об образовании для всех, которая гласит: "Главной системой обеспечения базового образования для детей вне семьи является система начального школьного образования. Начальное образование должно быть всеобщим, обеспечивать удовлетворение потребностей всех детей в базовом образовании и учитывать культуру, потребности и возможности общины" (статья 5). "Базовые образовательные потребности" определяются в статье 1 Всемирной декларации 4/. Хотя начальное образование не является аналогом базового

образования, между ними существует тесная взаимозависимость. В этой связи Комитет поддерживает позицию ЮНИСЕФ: "Начальное образование является самым важным компонентом базового образования" 5/.

10. Как указано в подпункте а) пункта 2 статьи 13, начальному образованию присущи две отдельные черты: оно "обязательное" и "бесплатное для всех". Замечания Комитета относительно обоих этих терминов см. в пунктах 6 и 7 Замечания общего порядка 11 по статье 14 Пакта.

Подпункт б) пункта 2 статьи 13. Право на среднее образование

11. Среднее образование включает элементы наличия, доступности, приемлимости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях 6/.

12. Хотя содержание среднего образования будет различаться в зависимости от государств-участников и периодов времени, оно подразумевает завершение базового образования и создание основы для дальнейшего обучения и развития личности. Оно готовит учащихся к получению профессионально-технического и высшего образования 7/. Подпункт б) пункта 2 статьи 13 касается среднего образования "в его различных формах", тем самым признавая, что среднее образование требует гибких программ и разнообразных систем обеспечения, с тем чтобы соответствовать потребностям учащихся с различными социально-культурными устоями. Комитет поощряет "альтернативные" образовательные программы, существующие параллельно с официальной системой среднего образования.

13. В соответствии с подпунктом б) пункта 2 статьи 13 среднее образование "должно быть открыто и сделано доступным для всех путём принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования". Выражение "доступным для всех" означает, во-первых, что доступ учащегося к среднему образованию не зависит от его видимых возможностей или способностей и, во-вторых, что среднее образование будет предоставляться на территории государства таким образом, чтобы быть одинаково общедоступным. Толкование Комитетом термина "доступное" см. в пункте 6 выше. Выражение "всех необходимых мер" подкрепляет мнение о том, что государствам-участникам следует внедрять разнообразные и новаторские подходы к предоставлению среднего образования в различных социально-культурных средах.

14. Выражение "постепенное введение бесплатного образования" означает, что, в то время как государства должны уделять приоритетное внимание предоставлению бесплатного начального образования, они также обязаны идти по пути введения бесплатного среднего и высшего образования. Общие комментарии Комитета относительно значения термина "бесплатное" см. в пункте 7 Замечания общего порядка 11 по статье 14.

Профессионально-техническое образование

15. Профессионально-техническое образование (ПТО) одновременно является элементом права на образование и права на труд (пункт 2 статьи 6). Подпункт б) пункта 2 статьи 13 представляет ПТО в качестве среднего образования, тем самым отражая особую важность ПТО на этом уровне образования. Однако в пункте 2 статьи 6 ПТО не

соотносится с каким-либо конкретным уровнем образования; в нём указано, что ПТО играет более активную роль, способствуя "достижению неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости". Кроме того, Всеобщая декларация прав человека гласит, что "техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным" (пункт 1 статья 26). Таким образом, по мнению Комитета, ПТО является составным элементом всех уровней образования 8/.

16. Приобщение к технике и трудовой деятельности не должны ограничиваться отдельными программами ПТО, а должны пониматься как компонент общего образования. В соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО о профессионально-техническом образовании (1989 года) ПТО состоит из "совокупности форм и уровней учебного процесса, включающих, помимо общих знаний, изучение технологий и смежных наук и приобретения практических навыков, ноу-хау, образа мышления и понимания, связанных с трудовой деятельностью в различных секторах экономической и социальной жизни" (пункт а) статьи 1). Эта точка зрения также отражена в некоторых конвенциях МОТ 9/. Согласно этому толкованию, право на ПТО включает следующие аспекты:

а) оно даёт учащимся возможность приобретать знания и навыки, которые способствуют развитию их личности, самостоятельности и трудоустройству и обеспечивает повышение производительности труда их семей и общин, включая социально-экономическое развитие государства-участника;

б) оно учитывает образовательный, культурный и социальный уровень соответствующих групп населения; навыки, знания и уровни квалификации, необходимые в различных секторах экономики; и требования по безопасности, гигиене и охране здоровья на производстве;

с) оно обеспечивает переподготовку взрослых, знания и навыки которых устарели в результате преобразований в сферах технологии, экономики, занятости, социальных отношений и т.д.;

д) оно предусматривает программы, которые открывают учащимся, особенно из развивающихся стран, возможность для получения ПТО в других государствах в целях надлежащей передачи и адаптации технологий;

е) в рамках положений Пакта, касающихся недискриминации и равенства, оно предусматривает программы по поощрению ПТО среди женщин, девушек, прервавшей обучение молодёжи, безработной молодёжи, детей трудящихся-мигрантов, беженцев, инвалидов и других социально-уязвимых групп.

Подпункт с) пункта 2 статьи 13. Право на высшее образование

17. Высшее образование включает элементы наличия, доступности, приемлимости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях 10/.

18. Хотя подпункт с) пункта 2 статьи 13 сформулирован аналогично подпункту б) пункта 2 статьи 13, оба эти положения различаются по трём аспектам. В подпункте с)

пункта 2 статьи 13 не упоминается ни образование "в его различных формах", ни непосредственно ПТО. По мнению Комитета, эти два упущения отражают лишь различия в акцентировании внимания между подпунктами b) и c) пункта 2 статьи 13. Для того, чтобы высшее образование соответствовало потребностям учащихся в различных социально-культурных средах, оно должно иметь гибкие программы и разнообразные системы обеспечения, такие, как заочное обучение. Таким образом, на практике и среднее, и высшее образование должны присутствовать "в различных формах". Что касается отсутствия в подпункте c) пункта 2 статьи 13 упоминания о профессионально-техническом образовании, то, согласно пункту 2 статьи 6 Пакта и пункту 1 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека, ПТО представляет собой составной компонент всех уровней образования, включая высшее образование [11/](#).

19. Третье и основное различие подпунктами b) и c) пункта 2 статьи 13 состоит в том, что если среднее образование "должно быть открыто и сделано доступным для всех", то высшее образование "должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей". Согласно подпункту c) пункта 2 статьи 13, высшее образование должно быть не "доступным для всех", а лишь доступным "на основе способностей". "Способности" лиц следует оценивать исходя из всего приобретённого ими опыта и знаний.

20. Поскольку подпункты b) и c) пункта 2 статьи 13 имеют аналогичную формулировку (например, "постепенное введение бесплатного образования"), см. предыдущие комментарии по подпункту b) пункта 2 статьи 13.

Подпункт d) пункта 2 статьи 13. Право на элементарное образование.

21. Элементарное образование включает элементы наличия, доступности, приемлимости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях [12/](#).

22. В целом элементарное образование соответствует базовому образованию, рассмотренному во Всемирной декларации об образовании для всех [13/](#). В соответствии с подпунктом d) пункта 2 статьи 13 те, "кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования", имеют право на элементарное образование или на базовое образование по определению Всемирной декларации об образовании для всех.

23. Поскольку каждый человек имеет право на удовлетворение своих "базовых образовательных потребностей", как это предусмотрено Всемирной декларацией, действие права на элементарное образование не ограничивается теми, "кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования". Право на элементарное образование распространяется на всех лиц, ещё не удовлетворивших свои "базовые образовательные потребности".

24. Следует подчеркнуть, что осуществление права на элементарное образование не имеет ограничений, касающихся возраста или пола; это право распространяется на детей, молодёжь и взрослых, в том числе пожилых лиц. Таким образом, элементарное образование является составной частью образования взрослых и непрерывного обучения. Поскольку право на элементарное образование имеют все возрастные

группы, программы и системы обеспечения должны быть разработаны с учётом интересов лиц всех возрастов.

Подпункт е) пункта 2 статьи 13. Сеть школ; удовлетворительная система стипендий; материальные условия преподавательского персонала

25. Требование, согласно которому "должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней", означает, что государство-участник обязано иметь всеобъемлющую стратегию развития своей школьной системы. Эта стратегия должна охватывать обучение на всех уровнях, однако Пакт требует от государств-участников уделять приоритетное внимание начальному образованию (см. пункт 51). Выражение "активно проводиться" предполагает, что эта всеобъемлющая стратегия должна иметь определённую приоритетность в рамках государственной политики и в любом случае осуществляться активными темпами.

26. Требование о том, что "должна быть установлена удовлетворительная система стипендий", следует увязывать с положениями Пакта о недискриминации и равенстве, система стипендий должна расширять доступ к образованию для представителей малоимущих групп.

27. Хотя согласно Пакту "должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала", на практике условия труда учителей во многих государствах-участниках за последние годы в целом ухудшились и оказались на недопустимо низких уровнях. Подобное положение не только противоречит подпункту е) пункта 2 статьи 13, но и является серьёзным препятствием для полного осуществления права учащихся на образование. Комитет также отмечает взаимосвязь между подпунктом е) пункта 2 статьи 13, пунктом 2 статьи 2, статьёй 3 и статьями 6-8 Пакта, включая право учителей на организацию и заключение коллективных договоров; обращает внимание государств-участников на совместную Рекомендацию МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (1966 года) и Рекомендацию ЮНЕСКО о положении преподавательского состава системы высшего образования (1997 года) и настоятельно призывает государства-участники сообщить о принимаемых ими мерах по обеспечению того, чтобы условия труда и положение всех преподавателей соответствовали их роли в обществе.

Пункты 3 и 4 статьи 13: Право на свободный выбор образования

28. Пункт 3 статьи 13 содержит два положения, первое из которых гласит, что государства-участники обязуются уважать свободу родителей и опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями 14/. Комитет считает, что это положение пункта 3 статьи 13 разрешает преподавание в государственных школах таких дисциплин, как общая история религии и этики, если их преподавание ведётся беспристрастно и объективно, при уважении права беспрепятственно придерживаться своих убеждений, свободы совести и свободы выражения мнений. Он отмечает, что государственное образование, предусматривающее изучение определённой религии или веры, не совместимо с пунктом 3 статьи 13, если при этом не предусмотрены недискриминационные исключения или альтернативы, позволяющие соблюсти пожелания родителей и опекунов.

29. Второе положение пункта 3 статьи 13 предусматривает свободу родителей и опекунов выбирать для своих детей не только государственные школы, но и другие школы, отвечающие "тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утверждён государством". Его следует увязывать с дополнительным положением пункта 4 статьи 13, предусматривающим "свободу отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими" при условии, что эти учреждения соответствуют целям образования, изложенным в пункте 1 статьи 13 и ряду минимальных стандартов. Эти минимальные стандарты могут касаться таких аспектов, как зачисление, программы и признание документов об образовании. Такие минимальные стандарты в свою очередь должны соответствовать целям образования, определённым в пункте 1 статьи 13.

30. На основании пункта 4 статьи 13 каждый человек, включая неграждан, имеет право свободно создавать учебные заведения и руководить ими. Эта свобода также распространяется на "учреждения", т.е. на юридических лиц и образования. Она включает право создавать и возглавлять все виды учебных заведений, включая детские сады, университеты и учреждения для образования взрослых. Учитывая принципы недискриминации, равенства возможностей и реального участия в жизни общества для всех его членов, государство обязано принимать меры к тому, чтобы свобода, предусмотренная в пункте 4 статьи 13, не приводила к крайним диспропорциям в доступе к образованию для некоторых групп в обществе.

Статья 13. Отдельные принципы, имеющие широкое применение.

Недискриминация и равное обращение

31. Запрет дискриминации, предусмотренный в пункте 2 статьи 2 Пакта, не требует ни постепенного осуществления, ни наличия ресурсов; он полностью и немедленно распространяется на все аспекты образования и охватывает все признаки дискриминации, запрещённые на международном уровне. Комитет толкует содержание пункта 2 статьи 2 и статьи 3 в свете Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и соответствующих положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребёнка и Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (Конвенция № 169), и хотел бы обратить особое внимание на следующие аспекты.

32. Принятие временных специальных мер по обеспечению фактического равенства для мужчин и женщин и для обездоленных групп не является нарушением права на недискриминацию в области образования, если такие меры не приводят к сохранению неравных или отдельных стандартов для различных групп и если принятие этих мер не продолжается после достижения целей, ради которых они принимались.

33. При некоторых обстоятельствах наличие отдельных образовательных систем или учреждений для групп, соответствующих категориям, определённым в пункте 2 статьи 2, не рассматривается как нарушение Пакта. В этой связи Комитет ссылается на статью 2 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 года) 15/.

34. Комитет ссылается на статью 2 Конвенции о правах ребёнка и абзац е) статьи 3 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и подтверждает, что принцип недискриминации распространяется на всех лиц школьного возраста, проживающих на территории государства-участника, включая неграждан, и независимо от их правового статуса.

35. Явные диспропорции в проведении политики, влекущей за собой различия в качестве образования для лиц, проживающих в различных географических районах, могут являться дискриминацией по смыслу положений Пакта.

36. Комитет ссылается на пункт 35 своего Замечания общего порядка 5, в котором рассматриваются проблемы инвалидов в контексте права на образование, и на пункты 36-42 Замечания общего порядка 6, которые касаются проблем пожилых людей в связи со статьями 13-15 Пакта.

37. Государства-участники должны внимательно следить за системой образования, включая всю соответствующую политику, учреждения, программы, механизмы расходования средств и другие виды практики, с тем чтобы выявлять любые фактические проявления дискриминации и принимать меры по исправлению положения. Данные о системе образования следует готовить в разбивке по запрещённым признакам дискриминации.

Академическая свобода и самостоятельность учебных заведений 16/.

38. По опыту рассмотрения многочисленных докладов государств-участников у Комитета сложилось мнение о том, что право на образование может осуществляться лишь при наличии у преподавателей и учащихся академической свободы. Таким образом, даже если этот аспект непосредственно не отражён в статье 13, Комитету целесообразно и необходимо высказать ряд замечаний по поводу академической свободы. В приведённых ниже замечаниях особое внимание уделяется высшим учебным заведениям, поскольку, по мнению Комитета, преподаватели и студенты высших учебных заведений особенно уязвимы в плане политического и иного давления, подрывающего академическую свободу. При этом Комитету хотелось бы подчеркнуть, что преподаватели и учащиеся в системе образования в целом имеют право на академическую свободу, и для многих из приведённых ниже замечаний характерно общее применение.

39. Работники умственного труда могут беспрепятственно, будь то индивидуально или коллективно накапливать, развивать и передавать знания и идеи с помощью изысканий, преподавания, исследований, дискуссий, документации, производства, творчества или печатных трудов. Академическая свобода включает право лиц свободно выражать мнения об учреждении или системе, в которых они работают, выполнять свои функции, не испытывая проявлений дискриминации или страха перед преследованием со стороны государства или иного субъекта, принимать участие в работе профессиональных или представительных научных органов и пользоваться всеми международно признанными правами человека, присущими другим лицам по той же юрисдикцией. Пользование академической свободой сопряжено с выполнением обязанностей, например по уважению академической свободы других лиц, обеспечению объективного обсуждения противоположных точек зрения и обращению

со всеми лицами без проявления дискриминации по какому-либо из запрещённых признаков.

40. Для пользования академической свободой требуется самостоятельность высших учебных заведений. Самостоятельность - это степень самоуправления, необходимая для реального принятия высшими учебными заведениями решений, касающихся их педагогической деятельности, стандартов, управления и смежных аспектов. При этом самоуправление должно сочетаться с наличием систем государственной отчётности, особенно в отношении бюджетного финансирования. Учитывая значительный объём государственных инвестиций в систему высшего образования, необходимо установить соответствующий баланс между самостоятельностью учебных заведений и их отчётностью. Хотя универсальной модели не существует, деятельность учебных заведений должна быть законной, честной и справедливой при максимально возможной степени гласности и участия.

Дисциплина в школах^{17/}

41. По мнению Комитета, телесное наказание не совместимо с одним из основных руководящих принципов международного права прав человека, провозглашённым в преамбулах Всеобщей декларации прав человека и обоих Пактов: достоинством личности ^{18/}. Другие аспекты школьной дисциплины также могут быть не совместимы с достоинством личности, например публичное унижение. Кроме того, никакая из форм дисциплины не должна нарушать других признаваемых Пактом прав, например право на питание. Любое государство-участник должно принимать меры к тому, чтобы не совместимые с Пактом дисциплинарные меры не практиковались в каких-либо государственных или частных учебных заведениях под его юрисдикцией. Комитет приветствует инициативы ряда государств-участников, активно поощряющих школы к внедрению "позитивных", ненасильственных подходов к школьной дисциплине.

Ограничения статьи 13

42. Комитет хотел бы подчеркнуть, что ограничительная клаузула Пакта, каковой является статья 4, скорее защищает права лиц, нежели разрешает государству вводить ограничения. Следовательно, государство-участник, которое закрывает университет или другое учебное заведение по таким причинам, как национальная безопасность или охрана общественного порядка, обязано обосновать принятие столь серьёзной меры по каждому из элементов, определённых в статье 4.

II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И НАРУШЕНИЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

Общие юридические обязательства

43. Хотя Пакт предусматривает постепенное осуществление и признаёт наличие препятствий, обусловленных ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники различные обязательства, обладающих непосредственной исполнительной силой ^{19/}. Государства-участники несут непосредственные обязательства в отношении права на образование, например по обеспечению гарантий того, что это право "будет осуществляться без какой бы то ни было дискриминации" (пункт 2 статьи 2), и обязательство "принять меры"(пункт 1 статьи 2 в целях полного

осуществления статьи 13 20/). Такие меры должны быть "осознанными, конкретными и нацеленными" на полное осуществление права на образование.

44. Осуществление права на образование с течением времени, т.е. "постепенно", не следует толковать как полное выхолащивание обязательств государств-участников. Постепенное осуществление означает, что государства-участники имеют конкретное и постоянное обязательство "как можно быстрее и эффективнее продвигаться" к полному осуществлению статьи 13 21/.

45. Существует твёрдая презумпция невозможности принятия каких-либо регрессивных мер в отношении права на образование или других прав, предусмотренных Пактом. В случае преднамеренного принятия любых регрессивных мер государство-участник обязано представить доказательства того, что эти меры были приняты после самого тщательного рассмотрения для альтернативных вариантов и что они являются полностью обоснованными с учётом всей совокупности прав, изложенных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов 22/.

46. Право на образование, подобно всем правам человека, налагает на государства-участники три вида или уровня обязательств: обязательства соблюдать, защищать и выполнять. Обязательство выполнять, в свою очередь, включает как обязательство содействовать, так и обязательство обеспечивать.

47. Обязательство соблюдать требует, чтобы государства-участники избегали принятия мер, препятствующих или затрудняющих осуществление права на образование. Согласно обязательству защищать государства-участники должны принимать меры по предупреждению вмешательства третьих сторон в осуществление права на образование. Обязательство выполнять (содействовать) предусматривает принятие государствами-участниками позитивных мер, обеспечивающих отдельным лицам и общинам возможность и содействие в пользовании правом на образование. Наконец, государства-участники имеют обязательство выполнять (обеспечивать) право на образование. По общему правилу, государства-участники обязаны выполнять (обеспечивать) какое-либо конкретное право по Пакту, когда лицо или группа лиц по не зависящим от них причинам не могут самостоятельно воспользоваться этим правом, опираясь на имеющиеся у них средства. Однако охват этого обязательства всегда определяется положениями Пакта.

48. В этой связи необходимо выделить две характерные особенности статьи 13. Во-первых, очевидно, что в соответствии со статьёй 13 государства в большинстве случаев несут основную ответственность за непосредственное предоставление образования; например, государства-участники признают, что "должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней" (подпункт е) пункта 2 статьи 13). Во-вторых, учитывая различие в формулировках пункта 2 статьи 13 в отношении начального, среднего, высшего и элементарного образования, содержание возложенного на государство участника обязательства выполнять (обеспечивать) для различных уровней образования неодинаково. Таким образом, в свете положений Пакта государства-участники несут повышенное обязательство выполнять (обеспечивать) право на образование, но охват этого обязательства варьируется в зависимости от уровней и видов образования. Комитет отмечает, что такое толкование обязательства выполнять (обеспечивать) в связи со статьёй 13 соответствует законодательству и практике многих государств-участников.

Конкретные юридические обязательства

49. Государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы программы для всех уровней системы образования были ориентированы на цели, указанные в пункте 1 статьи 13 [23/](#). Они также обязаны создать и поддерживать транспарентную и эффективную систему, осуществляющую контроль за тем, действительно ли образование ориентировано на достижение целей, определённых в пункте 1 статьи 13.

50. В соответствии с пунктом 2 статьи 13 государства несут обязательства по соблюдению, защите и выполнению каждой из "четырёх основных характеристик" (наличие, доступность, приемлимость и адаптируемость) права на образование. Например, государство должно соблюдать принцип наличия образования, воздерживаясь от закрытия частных школ; защищать принцип доступности образования, ликвидируя препятствия на пути школьного обучения девочек со стороны третьих лиц, включая родителей и работодателей; обеспечивать (облегчать) доступность образования путём принятия позитивных мер по достижению того, чтобы образование было приемлимым с точки зрения культуры для меньшинств и коренного населения и являлось высококачественным для всех; обеспечивать (облегчать) адаптируемость образования посредством разработки и финансирования программ, отвечающих современным потребностям учащихся в изменяющемся мире, и обеспечивать (облегчать) наличие образования путём активного развития сети школ, включая строительство учебных помещений, разработку программ, предоставление учебных материалов, подготовку учителей и назначение им конкурентоспособной для данной страны заработной платы.

51. Как уже отмечалось, обязательства государств-участников в отношении начального, среднего, высшего и элементарного образования неодинаковы. Из формулировки пункта 2 статьи 13 следует, что государства-участники обязаны уделить приоритетное внимание введению обязательного и бесплатного начального образования [24/](#). Это толкование пункта 2 статьи 13 подкреплено приоритетностью начального образования, предусмотренной в статье 14. Обязательство обеспечивать всеобщее начальное образование является первоочередным долгом всех государств-участников.

52. В соответствии с подпунктами b)-d) пункта 2 статьи 13 государство-участник несёт непосредственное обязательство "принимать меры" (пункт 1 статьи 2) по предоставлению среднего, высшего и элементарного образования всем лицам, находящимся под его юрисдикцией. Государство-участник по меньшей мере должно принять и осуществлять национальную образовательную стратегию, включающую предоставление среднего, высшего и элементарного образования согласно положениям Пакта. Эта стратегия должна предусматривать механизмы, например показатели и исходные данные по праву на образование, на основе которых можно будет тщательно контролировать достигнутые результаты.

53. На основании подпункта e) пункта 2 статьи 13 государства-участники обязаны обеспечить создание системы стипендий для учащихся в целях оказания помощи малоимущим группам [25/](#). Обязательство активно обеспечивать "развитие сети школ всех ступеней" усиливает основную ответственность государств-участников в области непосредственного предоставления права на образование в большинстве ситуаций [26/](#).

54. Государства-участники обязаны ввести "минимум требований для образования", обязательных для выполнения всеми учебными заведениями, учреждёнными в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 13. Кроме того, они должны поддерживать гласную и эффективную систему контроля за соблюдением этих требований. Государство-участник не обязано финансировать учебные заведения, открытые на основании пунктов 3 и 4 статьи 13; однако, если государство примет решение об оказании финансовой помощи частным учебным заведениям, оно должно делать это без дискриминации по какому-либо из запрещённых признаков.

55. Государства-участники обязаны обеспечивать независимость общин и семей от детского труда. Комитет особенно подчёркивает важность образования и ликвидации детского труда и обязательства, изложенные в пункте 2 статьи 7 Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (Конвенция 182) 27/. Кроме того, учитывая пункт 2 статьи 2, государства-участники обязаны устранить гендерные и иные стереотипы, затрудняющие доступ к образованию для девушек и других уязвимых групп.

56. В своём Замечании общего порядка 3 Комитет обращает внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях", в целях полного осуществления признаваемых Пактом прав, например права на образование 28/. Пункт 1 статьи 2 и статья 23 Пакта, статья 56 Устава Организации Объединённых Наций, статья 10 Всемирной декларации об образовании для всех и пункт 34 (часть I) Венской декларации и Программы действий усиливают обязательство государств-участников по предоставлению международной помощи и сотрудничества в целях полного осуществления права на образование. В связи с ведением переговоров о международных соглашениях и их ратификацией государствам-участникам следует принимать меры по обеспечению того, чтобы эти документы не наносили ущерба праву на образование. Аналогичным образом на государства-участники возложено обязательство по обеспечению того, чтобы они, выступая в качестве членов международных организаций, в том числе международных финансовых учреждений, в своих действиях надлежащим образом учитывали право на образование.

57. В Замечании общего порядка 3 Комитет подтвердил, что на государствах-участниках лежит "минимальное основное обязательство обеспечить осуществление, хотя бы на минимальном уровне", каждого из провозглашённых в Пакте прав, включая "самые элементарные формы образования". В контексте статьи 13 таким основным является обязательство обеспечивать право доступа к государственным учебным заведениям и программам на недискриминационной основе; обеспечивать соответствие образования тем целям, которые определены в пункте 1 статьи 13; предоставлять всем первоначальное образование в соответствии с подпунктом а) пункта 2 статьи 13, принять и осуществлять национальную образовательную стратегию, включающую предоставление среднего, высшего, элементарного образования; и обеспечивать свободный выбор образования без вмешательства со стороны государства или третьих сторон при условии соблюдения "минимума требований для образования" (пункты 3 и 4 статьи 13).

Нарушения

58. При рассмотрении нормативного содержания статьи 13 (часть I) с учётом общих и конкретных обязанностей государств-участников (часть II) возникает динамичный процесс, который содействует обнаружению нарушений права на образование. Нарушения права на образование могут быть совершены в результате принятия государствами непосредственных мер (действие) или непринятия ими мер в соответствии с Пактом (бездействие).

59. Примерами нарушения статьи 13 являются: принятие или неотмена законодательства, которое в области образования предусматривает дискриминацию лиц или группу лиц по какому-либо из запрещённых признаков; непринятие мер по фактической ликвидации дискриминации в области образования, использование программ, не совместимых с целями образования, определёнными в пункте 1 статьи 13; неспособность поддерживать гласную и эффективную систему контроля за соблюдением положений пункта 1 статьи 13; непринятие мер по введению в приоритетном порядке начального образования, которое должно быть обязательным и бесплатным для всех, непринятие "преднамеренных, конкретных и целенаправленных" мер по постепенному введению среднего, высшего и элементарного образования в соответствии с подпунктами b)-d) пункта 2 статьи 13; запрещение частных учебных заведений; неспособность обеспечить соответствие частных учебных заведений "минимуму требований для образования", предусмотренному в пунктах 3 и 4 статьи 13; отрицание академической свободы преподавателей и учащихся; закрытие учебных заведений в периоды политической напряжённости в нарушение статьи 4.

III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ

60. Принимая во внимание статью 22 Пакта, роль учреждений Организации Объединённых Наций, в том числе на страновом уровне, в реализации Рамочной программы Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) имеет особое значение для осуществления статьи 13. Согласованные усилия по реализации права на образование должны по-прежнему предприниматься в целях повышения уровня координации и взаимодействия между всеми заинтересованными субъектами, включая различные элементы гражданского общества. ЮНЕСКО, Программа развития Организации Объединённых Наций, ЮНИСЕФ, МОТ, Всемирный банк, региональные банки развития, Международный валютный фонд и другие соответствующие органы системы Организации Объединённых Наций должны активизировать сотрудничество с целью осуществления права на образование на национальном уровне при должном соблюдении всех соответствующих мандатов и с опорой на приобретенный ими опыт. В частности, международным финансовым учреждениям, особенно Всемирному банку и МВФ, следует уделять больше внимания защите права на образование в рамках своих кредитной политики и соглашений, программ структурной перестройки и принятой в связи с кризисом задолженности 29/. При рассмотрении докладов государств участников Комитет будет учитывать воздействие помощи, оказанной всеми сторонами, помимо государств-участников, на способности государств выполнять свои обязательства по статье 13. Применение специализированными учреждениями, программами и органами Организации Объединённых Наций подхода, основанного на правах, в значительной степени способствовало бы осуществлению права на образование.

1/ Всемирную декларацию об образовании для всех приняли 155 правительственных делегаций; Венскую декларацию и План действий - 171 правительственная делегация; Конвенцию о правах ребёнка ратифицировало или присоединилось к ней 191 государство-участник; План действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединённых Наций был единогласно принят резолюцией Генеральной Ассамблеи (49/184).

2/ Этот подход соответствует аналитическим рамкам, определённым Комитетом в отношении прав на достаточное жилище и питание, а также деятельности Специального докладчика Организации Объединённых Наций по вопросу о праве на образование. В своём Замечании общего порядка 4 Комитет определяет ряд факторов, затрагивающих право на достаточное жилище, в частности его "наличие", "доступность с точки зрения расходов", "доступность" и "адекватность с точки зрения культуры". В своём Замечании общего порядка 12 Комитет приводит элементы права на достаточное питание, такие как "наличие", "приемлимость" и "доступность". В своём предварительном докладе Комиссии Организации Объединённых Наций по правам человека Специальный докладчик по вопросу о праве на образование указывает "четыре основные характеристики, которыми должны обладать начальные школы, т.е. наличие, доступность, приемлимость и возможность адаптации" (E/CN.4/1999/49, пункт 50).

3/ См. пункт 6.

4/ Декларация определяет "базовые образовательные потребности" как "необходимый объём навыков (умение читать, писать, владение устной речью, умение считать и решать задачи), так и основное содержание обучения (знания, профессиональные навыки, ценностные установки и воззрения), которые необходимы людям для выживания, развития всех своих способностей, существования и работы в условиях соблюдения человеческого достоинства, всестороннего участия в развитии, повышения качества своей жизни, принятие всесторонне взвешенных решений и продолжения образования" (статья 1).

5/ Advocacy Kit Basic Education 1999 (UNICEF), section 1, page 1.

6/ См. пункт 6.

7/ See International Standard Classification of Education 1997, UNESCO, para 52.

8/ Эта точка зрения также отражена в принятых Международной организацией труда Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (Конвенция 142) и Конвенции 1962 года об основных целях и нормах социальной политики (Конвенция 117).

9/ См. сноску 8.

10/ См. пункт 6

11/ См. пункт 15.

12/ См. пункт 6.

13/ См. пункт 9.

14/ Это перекликается с пунктом 4 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), а также связано со свободой исповедовать свою религию и убеждения, предусмотренной в пункте 1 статьи 18 МПГПП. (см. Замечание общего порядка 22 Комитета по правам человека по статье 18 МПГПП, сорок восьмая сессия, 1993 год.) Комитет по правам человека отмечает, что основополагающий характер статьи 18 МПГПП находит своё отражение в том, что, согласно пункту 2 статьи 4 упомянутого Пакта, отступления от этой нормы не допускаются даже в период чрезвычайного положения.

15/ Статья 2 гласит:

"Следующие положения не рассматриваются как дискриминация с точки зрения статьи 1 настоящей Конвенции, если они допускают в отдельных государствах:

а) создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для учащихся разного пола в тех случаях, когда эти системы или заведения обеспечивают равный доступ к образованию, когда их преподавательский состав имеет одинаковую квалификацию, когда они располагают помещениями и оборудованием равного качества и позволяют проходить обучение по одинаковым программам;

б) создание или сохранение по мотивам религиозного или языкового характера отдельных систем образования или учебных заведений, дающих образование, соответствующее выбору родителей или законных опекунов учащихся, в тех случаях, когда включение в эти системы или поступления в эти заведения является добровольным или если даваемое ими образование соответствует нормам, предписанным или утверждённым компетентными органами образования, в частности в отношении норм образований одной и той же ступени;

с) создание или сохранение частных учебных заведений в тех случаях, когда их целью является не исключение какой-либо группы, а лишь дополнение возможностей образования, предоставляемых государством, при условии, что их деятельность действительно отвечает вышеуказанной цели и что даваемое ими образование соответствует нормам, предписанным или утверждённым компетентными органами образования, в частности в отношении норм образования одной и той же ступени".

16/ См. Рекомендацию ЮНЕСКО о положении преподавательского состава системы высшего образования (1997).

17/ При составлении этого пункта Комитет принял во внимание юридическую практику других органов международной системы прав человека, например толкование Комитета по правам ребёнка пункта 2 статьи 28 Конвенции о правах ребёнка, а также толкование Комитетом по правам человека статьи 7 МПГПП.

18/ Комитет отмечает, что, хотя в пункте 2 статьи 26 Декларации не упоминается о достоинстве личности, составители МПЭСКП непосредственно включили достоинство человеческой личности в число обязательных целей, на которые должны быть ориентированы все виды образования (пункт 1 статьи 13).

19/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 1.

20/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 2.

21/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 9.

22/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 9.

23/ В этой связи государства-участники будут опираться на целый ряд источников, например на документ ЮНЕСКО Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education (ED/ECS/НСI). Одна из целей, предусмотренных в пункте 1 статьи 13, заключается в том, чтобы "укреплять уважение к правам человека и основным свободам"; в этой связи государствам-участникам следует рассмотреть инициативы, разработанные в рамках Десятилетия образования в области прав человека Организации Объединённых Наций. Особенно поучительны План действий для Десятилетия, принятый Генеральной Ассамблеей в 1996 году, и Руководящие принципы в отношении национальных планов действий по образованию в области прав человека, разработанные Управлением Верховного комиссара по правам человека в целях оказания государствам содействия в организации участия в Десятилетии образования в области прав человека Организации Объединённых Наций.

24/ Что касается значения терминов "обязательное" и "бесплатное", то Комитет ссылается на пункты 6 и 7 своего Замечания общего порядка 11 по статье 14.

25/ В соответствующих случаях такая система стипендий служила бы конкретным целевым ориентиром для международной помощи и сотрудничества, о которых говорится в пункте 1 статьи 2.

26/ В связи с базовым образованием ЮНИСЕФ отметил: "Только государство... способно свести все компоненты в единую, но гибкую систему образования". UNICEF, The State of the World's Children, 1999, "The education resolution", page 77.

27/ Согласно пункту 2 статьи 7, "каждое государство-член, принимая во внимание важность образования в деле искоренения детского труда, принимает в установленные сроки эффективные меры, направленные на: _ с) предоставление всем детям, освобождённым от наихудших форм детского труда, доступа к бесплатному базовому образованию, а также, по мере возможности и необходимости, профессионально-технической подготовке" (Конвенция МОТ 182 о наихудших формах детского труда, 1999 год).

28/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункты 13-14.

29/ См. Замечание общего порядка 2 Комитета, пункт 9.

* Содержится в документе E/C.12/1999/10.

**Замечание общего порядка 14:
(Двадцать вторая сессия, 2000 год).**

Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12)

1. Здоровье является одним из основных прав человека, необходимым для реализации других прав человека. Каждый человек имеет право на наивысший достижимый уровень здоровья, обеспечивающий ему достойные условия жизни. Осуществление права на здоровье может обеспечиваться с помощью целого ряда взаимодополняющих подходов, таких, как определение политики в области здравоохранения, реализация программ по охране здоровья, разработанных Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), или принятие конкретных правовых договоров. Кроме того, право на здоровье включает ряд компонентов, осуществление которых защищается законом [1](#).

2. Право человека на здоровье признано в многочисленных международных договорах. Пункт 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека гласит: "Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи...". Во всем международном праве прав человека наиболее всеобъемлющая статья о праве на здоровье содержится в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. В соответствии с пунктом 1 статьи 12 этого Пакта государства-участники признают "право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья", а в пункте 2 статьи 12 перечисляется ряд примеров тех "мер, которые должны быть приняты участвующими... государствами для полного осуществления этого права". Кроме того, право на здоровье признано, в частности, в статье 5 е) iv) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, в статьях 11.1 f) и 12 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года и в статье 24 Конвенции о правах ребенка 1989 года. Право на здоровье защищено и рядом региональных договоров по правам человека, таких, как пересмотренная Европейская социальная хартия 1961 года (статья 11), Африканская хартия прав человека и народов 1981 года (статья 16) и Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав 1988 года (статья 10). Аналогичным образом, право на здоровье было провозглашено Комиссией по правам человека [2](#), а также в Венской декларации и Программе действий 1993 года и в других международных договорах [3](#).

3. 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 права и свободы связаны с составными элементами права на здоровье.

4. При подготовке проекта статьи 12 Пакта Третий комитет Генеральной Ассамблеи

отказался от определения здоровья, закрепленного в преамбуле Конституции ВОЗ, в которой под здоровьем понимается "состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов". Однако ссылка в пункте 1 статьи 12 Пакта на "наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья" не ограничивается правом на охрану здоровья. Напротив, история подготовки проекта и сама формулировка пункта 2 статьи 12 говорят о том, что право на здоровье включает в себя 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.

5. Комитет отдает себе отчет в том, что для миллионов людей во всем мире полное осуществление права на здоровье по-прежнему остается целью далекого будущего. Кроме того, во многих случаях, особенно для тех, кто живет в нищете, эта цель становится все более отдаленной. Комитет признает наличие значительных структурных и других препятствий, обусловленных неподконтрольными государствам международными и иными факторами, которые затрудняют полное осуществление статьи 12 во многих государствах-участниках.

6. Для оказания государствам-участникам содействия в осуществлении Пакта и соблюдении их обязательств по представлению докладов в настоящем Замечании общего порядка рассматриваются нормативное содержание статьи 12 (часть I), обязательства государств-участников (часть II), нарушения (часть III) и осуществление на национальном уровне (часть IV), а обязательства субъектов, помимо государств-участников, рассматриваются в части V. Это Замечание общего порядка основано на приобретенном Комитетом многолетнем опыте рассмотрения докладов государств-участников.

1. Нормативное содержание статьи 12

7. 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.

8. Право на здоровье не следует понимать как право *быть здоровым*. Право на здоровье включает как свободы, так и смежные права. К свободам относятся право на контроль за своим здоровьем и телом, включая половую 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.

9. Содержащееся в пункте 1 статьи 12 понятие "наивысший достижимый уровень здоровья" охватывает как индивидуальные биологические и социально-экономические предпосылки, так и имеющиеся в распоряжении государства ресурсы. Существует ряд аспектов, которые невозможно охватить только взаимоотношениями между государством и индивидуумом; в частности, государство не может обеспечить хорошее здоровье или защитить от всех возможных причин ухудшения здоровья человека. Так,

генетические факторы, индивидуальная предрасположенность к заболеваниям и избрание людьми нездорового или опасного образа жизни могут существенно повлиять на здоровье человека. Следовательно, право на здоровье понимается как право на использование целого ряда учреждений, товаров, услуг и условий, необходимых для достижения наивысшего достижимого уровня здоровья.

10. После принятия в 1966 году двух Международных пактов положение в области здоровья на планете кардинально изменилось, а понятие здоровья претерпело существенные изменения и значительно расширилось. Стало приниматься во внимание все большее число факторов, предопределяющих уровень здоровья, таких, как распределение ресурсов и гендерные различия. В более широком определении здоровья учитываются и такие социальные факторы, как насилие и вооруженные конфликты [4](#). Кроме того, неизвестные ранее заболевания, например вирус иммунодефицита человека и синдром приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИД), и другие болезни, которые стали более распространенными, например рак, а также быстрый рост численности населения планеты воздвигли новые препятствия на пути осуществления права на здоровье, которые необходимо принимать во внимание при толковании статьи 12.

11. Согласно толкованию Комитета, право на здоровье, определяемое в пункте 1 статьи 12, включает в себя не только право на своевременные и адекватные услуги в области здравоохранения, но и на такие основополагающие предпосылки здоровья, как доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным услугам, достаточное снабжение безопасным продовольствием, питание и жилищные условия, безопасные условия труда и окружающей среды, а также доступ к просвещению и информации в области здоровья, в том числе полового и репродуктивного здоровья. Еще одним важным аспектом является участие населения в принятии решений по всем связанным со здоровьем вопросам на общинном, национальном и международном уровнях.

12. 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:

а) *Наличие*. Государство-участник должно располагать достаточным количеством функционирующих учреждений, товаров и услуг в сфере здравоохранения и медицинской помощи, а также соответствующих программ. Точный характер этих учреждений, товаров и услуг будет варьироваться в зависимости от целого ряда факторов, включая уровень развития государства-участника. При этом к ним будут относиться основополагающие предпосылки здоровья, такие, как инфраструктура для снабжения безопасной питьевой водой и адекватными санитарными услугами, больницы, поликлиники и другие учреждения здравоохранения, подготовленный врачебный и медицинский персонал, получающий конкурентоспособное на внутреннем уровне вознаграждение, и важнейшие лекарственные средства, определяемые в Программе действий ВОЗ в отношении базовых медикаментов [5](#).

б) *Доступность*. Учреждения, товары и услуги здравоохранения [6](#) должны быть доступны каждому человеку без какой бы то ни было

дискриминации, подпадающему под юрисдикцию государства-участника.
Доступность имеет четыре взаимосвязанных аспекта:

i) недискриминация: учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть де-юре и де-факто доступны для всех, особенно для наиболее уязвимых или социально отчужденных слоев населения, без дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков [7](#);

ii) физическая доступность: учреждения, товары и услуги здравоохранения должны находиться в физической досягаемости для всех групп населения, особенно для уязвимых или социально отчужденных групп, таких, как этнические меньшинства и коренные народы, женщины, дети, подростки, пожилые люди, инвалиды и лица, инфицированные ВИЧ и больные СПИДом. Доступность также предполагает, что медицинские услуги и основополагающие предпосылки здоровья, такие, как безопасная питьевая вода и адекватные санитарные услуги, находятся в безопасной физической досягаемости, в том числе в сельских районах. Доступность далее предполагает обеспечение инвалидам адекватного доступа в здания;

iii) экономическая доступность (доступность с точки зрения расходов): доступ к учреждениям, товарам и услугам здравоохранения должны иметь все. Схемы оплаты медицинской помощи, а также услуг, связанных с обеспечением основополагающих предпосылок здоровья, должны основываться на принципе справедливости, который гарантирует всем, в том числе социально отчужденным группам, доступность этих услуг как в частном, так и в государственном секторах. Принцип справедливости означает, что менее обеспеченные домашние хозяйства не должны нести непропорционально высокие затраты на медицинское обслуживание по сравнению с более состоятельными домашними хозяйствами;

iv) доступность информации: доступность включает право искать, получать и распространять информацию и идеи [8](#), касающиеся вопросов здоровья. Однако доступность информации не должна наносить ущерба праву на конфиденциальность личных медицинских данных.

с) *Приемлемость*. Все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны соответствовать принципам медицинской этики и культурным критериям, т.е. культуре отдельных лиц, меньшинств, народов и общин, учитывать требования в отношении гендерной проблематики и жизненного уклада, а также быть направленными на сохранение

конфиденциальности и улучшение состояния здоровья соответствующих лиц.

d) *Качество.* Учреждения, товары и услуги здравоохранения наряду с их культурной адекватностью должны быть также приемлемыми с научной и медицинской точек зрения и характеризоваться высоким качеством. Для этого, в частности, требуется наличие квалифицированного медицинского персонала, научно проверенных и пригодных медикаментов и медицинского оборудования, безопасной питьевой воды и адекватных санитарных услуг.

13. Неисчерпывающий перечень примеров в пункте 2 статьи 12 служит ориентиром, который помогает государствам определять необходимые меры. Он дает конкретные общие примеры мероприятий, вытекающих из широкого определения права на здоровье, предусмотренного в пункте 1 статьи 12, тем самым иллюстрируя содержание этого права, отраженное в примерах нижеследующих пунктов [9](#).

Пункт 2 а) статьи 12. Право на материнское, детское и репродуктивное здоровье

14. "Обеспечение сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка" (пункт 2 а) статьи 12) [10](#) может толковаться как необходимость принятия мер по повышению качества услуг в области здоровья матери и ребенка, полового и репродуктивного здоровья, включая доступ к программам планирования семьи, дородовой и послеродовой уход [11](#), экстренные родовспомогательные услуги и доступ к информации и ресурсам, необходимым для принятия мер в соответствии с этой информацией [12](#).

Пункт 2 б) статьи 12. Право на здоровую природную среду и на гигиену труда

15. "Улучшение всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности" (пункт 2 б) статьи 12) 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, таких, как радиация и опасные химикаты, или других пагубных экологических условий, которые прямо или косвенно влияют на здоровье человека [13](#). Кроме того, гигиена труда предполагает максимально возможное с разумной точки зрения устранение причин возникновения вредных для здоровья факторов производственной среды [14](#). Пункт 2 б) статьи 12 также охватывает обеспечение адекватного жилья, безопасных и здоровых условий труда, достаточного снабжения продовольствием и нормального питания и предупреждение злоупотребления алкоголем и потребления табака, наркотиков и других вредных веществ.

Пункт 2 с) статьи 12. Право на предупреждение и лечение заболеваний

16. "Предупреждение и лечение эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней" (пункт 2 с) статьи 12) предполагают подготовку информационно-профилактических программ по проблемам заболеваний, связанных с определенными

формами поведения, таких, как болезни, передаваемые половым путем, в частности ВИЧ/СПИД, и заболеваний, наносящих ущерб половому и репродуктивному здоровью, а также улучшение социальных условий, определяющих здоровье, таких, как экологическая безопасность, образование, экономическое развитие и равноправие полов. 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, проведение и усовершенствование эпидемиологического надзора и сбор данных на дезагрегированной основе, разработку или совершенствование программ иммунизации и других стратегий борьбы с инфекционными заболеваниями.

Пункт 2 d) статьи 12. Право на доступ к учреждениям, товарам и услугам здравоохранения¹⁵

17. "Создание условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни" (пункт 2 d) статьи 12) – физической или психической, - включает в себя 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, желательное на местном уровне; обеспечение основными лекарственными средствами; и надлежащее лечение психически больных лиц и оказание психиатрической помощи. Другим важным аспектом является активизация и расширение участия населения в предоставлении профилактических и лечебных услуг, таких, как организация сектора здравоохранения и системы страхования, и особенно в принятии как на национальном, так и на местном уровне стратегических решений, касающихся права на здоровье.

Статья 12. Отдельные принципы, имеющие широкое применение

Недискриминация и равное обращение

18. Пункт 2 статьи 2 и статья 3 Пакта запрещают любую дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, физических или психических недостатков, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации и гражданского, политического, социального или иного статуса в отношении доступа к основным услугам здравоохранения и основополагающим предпосылкам здоровья, а также к средствам и возможностям для их получения. Комитет подчеркивает, что многие меры, например большинство стратегий и программ искоренения дискриминации в сфере здравоохранения, могут осуществляться с минимальным объемом ресурсов путем принятия, изменения или отмены законодательства либо распространения информации. Комитет вновь обращает внимание на пункт 12 Замечания общего порядка № 3, в котором подчеркивается, что даже в периоды острой нехватки ресурсов наиболее уязвимые члены общества должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ.

19. Что касается права на здоровье, то следует обратить особое внимание на необходимость обеспечения равного доступа к здравоохранению и медицинскому обслуживанию. На государствах лежит особая обязанность предоставлять тем, кто не имеет для этого достаточных средств, необходимое медицинское страхование и доступ к учреждениям системы здравоохранения, а также предотвращать любую дискриминацию по запрещенным на международном уровне признакам в оказании медицинских услуг, особенно применительно к основным обязательствам в отношении права на здоровье [16](#). Выделение недостаточных ресурсов на нужды здравоохранения может стать причиной скрытой дискриминации. Например, инвестиции в дорогостоящие лечебные услуги, которые зачастую доступны лишь небольшой привилегированной части населения, не должны носить непропорциональный характер в ущерб первичным и профилактическим медико-санитарным услугам, в которых нуждается большая часть населения.

Гендерная проблематика

20. Комитет рекомендует государствам интегрировать гендерную проблематику в их политику, планирование, программы и исследования по вопросам здравоохранения в интересах улучшения здоровья как мужчин, так и женщин. Гендерный подход основан на признании того, что на здоровье мужчин и женщин оказывают влияние как биологические, так и социально-культурные факторы. Сбор медицинских и социально-экономических данных в разбивке по половому признаку имеет основное значение для выявления и устранения проявлений неравенства в сфере здравоохранения.

Женщины и право на здоровье

21. Для ликвидации дискриминации в отношении женщин 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 медицинских услуг, включая сферу полового и репродуктивного здоровья. Одной из главных целей должно быть уменьшение опасности для здоровья женщин, особенно снижение уровней материнской смертности и защита женщин от бытового насилия. Для осуществления права женщин на здоровье необходимо устранить все препятствия на пути их доступа к медицинскому обслуживанию, просвещению и информации, в том числе в сфере полового и репродуктивного здоровья. Кроме того, важно принимать превентивные, стимулирующие и корректирующие меры по защите женщин от воздействия обусловленных культурными традициями пагубных видов практики и норм, которые лишают женщин возможности в полной мере пользоваться своими репродуктивными правами.

Дети и подростки

22. В пункте 2 а) статьи 12 подчеркнута необходимость принятия мер по сокращению детской смертности и поощрению здорового развития детей и подростков. В последующих международных договорах по правам человека признается, что дети и подростки имеют право на наивысший достижимый уровень здоровья и на доступ к лечебным учреждениям [17](#). В соответствии с Конвенцией о правах ребенка

государства должны обеспечивать ребенку и его семье доступ к основным медицинским услугам, включая дородовой и послеродовой уход для матерей. Конвенция увязывает эти цели с обеспечением доступа к ориентированной на детей информации о поведении, способствующем профилактике заболеваний и укреплению здоровья, и с оказанием семьям и общинам содействия в реализации этих видов практики. Осуществление принципа недискриминации предполагает наличие у девочек и мальчиков равного доступа к адекватному питанию, здоровой окружающей среде и услугам по лечению физических и психических заболеваний. Существует необходимость в принятии эффективных и адекватных мер по отмене пагубных традиционных видов практики, влияющих на здоровье детей, особенно девочек, включая ранние браки, калечение женских половых органов, приоритетное питание и лечение мальчиков [18](#). Детям-инвалидам следует обеспечить возможность вести насыщенную и достойную жизнь и участвовать в делах общества.

23. Государства-участники должны обеспечивать подросткам здоровую и благоприятную среду, гарантирующую им возможность участвовать в принятии решений относительно их здоровья, формировать необходимые для жизни навыки, приобретать нужную информацию, получать советы и выбирать свой образ жизни. Осуществление права подростков на здоровье зависит от развития ориентированной на молодежь системы здравоохранения, в рамках которой соблюдаются конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни и предоставляются адекватные услуги в области полового и репродуктивного здоровья.

24. Во всех политических мероприятиях и программах, цель которых – гарантировать детям и подросткам право на здоровье, прежде всего должны учитываться их наилучшие интересы.

Пожилые люди

25. В связи с осуществлением права пожилых людей на здоровье Комитет согласно пунктам 34 и 35 Замечания общего порядка № 6 (1995) подтверждает важность комплексного подхода, объединяющего элементы профилактического, лечебного и реабилитационного медицинского обслуживания. Такие меры должны основываться на периодических осмотрах лиц обоих полов; мероприятиях по физической и психологической реабилитации с целью сохранения функциональности и самостоятельности пожилых людей; и на внимании и уходе за хронически и неизлечимо больными лицами, облегчении по мере возможности их страданий и предоставлении им возможности достойно уйти из жизни.

Лица с какой-либо формой инвалидности

26. Комитет вновь подтверждает пункт 34 своего Замечания общего порядка № 5, в котором рассматривается положение лиц с какой-либо формой инвалидности в контексте права на физическое и психическое здоровье. Кроме того, Комитет подчеркивает необходимость обеспечивать, чтобы те, кто предоставляет медицинское обслуживание и инфраструктуру не только в государственном, но и в частном секторе, соблюдали принцип недискриминации в отношении лиц, страдающих какой-либо формой инвалидности.

Коренные народы

27. Учитывая появление норм международного права и практики и недавние меры, принятые государствами в интересах коренных народов [19](#), Комитет считает целесообразным установить элементы, которые будут способствовать определению права коренных народов на здоровье, с тем чтобы расширить возможности по осуществлению положений статьи 12 Пакта для государств, в которых проживают коренные народы. Комитет считает, что коренные народы имеют право 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. Государства должны обеспечивать коренным народам ресурсы для разработки и предоставления таких услуг и контроля за ними, с тем чтобы они могли иметь доступ к наивысшему достижимому уровню физического и психического здоровья. Следует также охранять основные виды лекарственных трав, животных и минералов, необходимых для полного осуществления права коренных народов на здоровье. Комитет отмечает, что в коренных общинах здоровье индивидуума нередко связано со здоровьем всего социума и имеет коллективный характер. В этой связи Комитет считает, что мероприятия в области развития, которые влекут за собой недобровольное перемещение коренных народов с их исконных территорий и среды обитания, лишая их источников питания и разрывая их симбиотические связи со своими землями, пагубно отражаются на их здоровье.

Ограничения

28. Потребности охраны здоровья населения иногда используются государствами в качестве оснований для ограничения реализации других основных прав. Комитет хотел бы подчеркнуть, что ограничительное положение статьи 4 Пакта прежде всего направлено на защиту прав лиц, а не на разрешение государствам вводить ограничения.

Следовательно, государство-участник, которое, например, ограничивает свободу передвижения или изолирует лиц, являющихся носителями инфекционных заболеваний, таких, как ВИЧ/СПИД, отказывает врачам в разрешении оказать помощь лицам, подозреваемым в оппозиции правительству, или не обеспечивает вакцинацию населения от наиболее опасных инфекционных заболеваний по соображениям национальной безопасности или охраны общественного порядка, обязано обосновать принятие столь серьезных мер по каждому из элементов, определенных в статье 4. Подобные ограничения должны вводиться лишь на основании закона, включая международные стандарты в области прав человека, соответствовать характеру защищаемых Пактом прав, отвечать интересам достижения законных целей и являться необходимыми исключительно для содействия общему благосостоянию в демократическом обществе.

29. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 такие ограничения должны быть пропорциональными, т.е. при наличии различных видов ограничений должен выбираться наименее ограничительный вариант. Даже в случаях, когда такие ограничения в целях охраны здоровья людей в принципе разрешены, они должны носить временный характер и находиться под контролем.

2. Обязательства государств-участников

Общие правовые обязательства

30. Хотя Пакт предусматривает прогрессивное осуществление и признает проблемы, связанные с ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники различные обязательства, носящие безотлагательный характер. Государства-участники имеют безотлагательные обязательства в связи с правом на здоровье, такие, как обеспечение осуществления этого права без какой-либо дискриминации (статья 2.2) и обязательство принимать меры (статья 2.1) для обеспечения полного осуществления статьи 12. Такие меры должны являться преднамеренными, конкретными и направленными на полное осуществление права на здоровье [20](#).

31. Прогрессивное осуществление права на здоровье в течение того или иного периода времени не следует интерпретировать как лишаящее обязательства государства-участники всякого смысла. Прогрессивное осуществление скорее означает, что государства-участники имеют конкретное обязательство продолжающегося характера как можно более оперативно и эффективно продвигаться по пути к достижению полного осуществления статьи 12 [21](#).

32. Как и в случае всех других прав, гарантируемых Пактом, следует исходить из того, что принятие регрессивных мер в отношении права на здоровье не разрешается. В случае сознательного принятия какой-либо регрессивной меры государство-участник обязано доказать, что такая мера была принята после самого тщательного изучения всех альтернатив и что она является должным образом оправданной с учетом всей совокупности прав, гарантируемых Пактом, в контексте полного использования всех имеющихся у государства-участника ресурсов [22](#).

33. Как и все права человека, право на здоровье предусматривает для государств-участников три категории или уровня обязательств: обязательства *уважать, защищать и осуществлять*. Обязательство *осуществлять*, в свою очередь, предполагает обязательства содействовать, обеспечивать и стимулировать [23](#). 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.

Конкретные правовые обязательства

34. В частности, государства несут обязанность *уважать* право на здоровье, в частности воздерживаясь 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 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, обязательство *уважать* налагает на государства обязанность воздерживаться от запрещения или ограничения традиционных профилактических услуг, методов лечения и медикаментов, 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. Такие чрезвычайные меры должны быть обусловлены конкретными жесткими требованиями, осуществляться наиболее оптимальными методами и соответствовать применимым международным стандартам, включая Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи [24](#). Кроме того, государствам следует воздерживаться от ограничения доступа к противозачаточным средствам и другим средствам поддержания полового и репродуктивного здоровья, от проверки, сокрытия или преднамеренного искажения информации по вопросам здоровья, включая информацию и учебные материалы по вопросам полового здоровья, а также от противодействия участию населения в деятельности по охране здоровья. Государствам следует воздерживаться также от незаконного загрязнения воздуха, воды и почвы, например, посредством промышленных выбросов с государственных предприятий, в результате применения или испытания ядерного, биологического или химического оружия, если такие испытания ведут к выбросам веществ, вредных для здоровья человека, а также от ограничения доступа к услугам здравоохранения в качестве меры наказания, например, в ходе вооруженных конфликтов в нарушение принципов международного гуманитарного права.

35. Обязательство *защитить* предполагает, в частности, 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, доступность с точки зрения расходов 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 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. Государства должны следить также за тем, чтобы третьи стороны не ограничивали доступ населения к информации и услугам, касающимся здоровья.

36. 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. Государственные инфраструктуры здравоохранения должны оказывать услуги в области полового и репродуктивного здоровья, включая пред- и послеродовой уход за матерями, в особенности в сельских

районах. Государства должны гарантировать адекватную подготовку врачей и других медицинских работников, достаточное число больниц, клиник и других учреждений системы здравоохранения, а также стимулировать и поддерживать создание учреждений, оказывающих консультативные услуги и психиатрическую помощь, при надлежащем учете принципа справедливого распределения по всей территории страны.

К числу других обязанностей относится создание доступной для всех государственной, частной или смешанной системы медицинского страхования, стимулирование медицинских исследований и образования, а также проведение информационных кампаний, в частности по вопросам ВИЧ/СПИДа, полового и репродуктивного здоровья, традиционной практики, насилия в семье, а также того вреда, который наносят здоровью алкогольные напитки, сигареты, наркотики и другие вредные вещества. Государства должны принимать также меры к устранению экологических и производственных факторов, угрожающих здоровью, а также всех других рисков, подтверждающихся эпидемиологическими данными. С этой целью им следует разрабатывать и осуществлять национальные стратегии, направленные на снижение и ликвидацию загрязнения воздуха, воды и почвы, включая загрязнение тяжелыми металлами, такими, как содержащийся в бензине свинец. Кроме того, государства-участники обязаны разработать, осуществлять и периодически пересматривать последовательную национальную политику, направленную на сведение к минимуму риска несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также разработать последовательную национальную политику по вопросам, касающимся профессиональной безопасности и услуг в области здравоохранения [25](#).

37. Обязательство *осуществлять (содействовать)* требует от государств, в частности, принимать позитивные меры, которые предоставляют возможность и помогают индивидуумам и группам лиц пользоваться правом на здоровье. Государства-участники также обязаны *осуществлять (обеспечивать)* то или иное конкретное право, гарантируемое в Пакте, когда индивидуум или группа лиц не могут по не зависящим от них причинам самостоятельно осуществлять это право с помощью имеющихся в их распоряжении средств. Обязательство *осуществлять (стимулировать)* право на здоровье требует от государств принимать меры в целях обеспечения, поддержания и восстановления здоровья населения. Такие обязательства включают: i) поощрение признания факторов, способствующих укреплению здоровья, таких, как исследования и информационная работа; ii) обеспечение культурной адекватности услуг здравоохранения и соответствующей подготовки персонала учреждений системы здравоохранения для признания и удовлетворения конкретных потребностей уязвимых или социально отчужденных групп; iii) обеспечение выполнения государством его обязанностей по распространению соответствующей информации, касающейся здорового образа жизни и питания, вредной традиционной практики и имеющихся в наличии услуг; iv) поддержку людей в принятии хорошо продуманных решений по вопросам здоровья.

Международные обязательства

38. В своем Замечании общего порядка № 3 Комитет обратил внимание на обязательство всех государств-участников 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, конкретных

положений Пакта (статьи 12, 2.1, 22 и 23) и 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. В этой связи внимание государств-участников обращается на Алма-атинскую декларацию, в которой указывается, что существующее огромное неравенство в уровне здоровья людей, особенно между развитыми и развивающимися странами, а также в самих странах, является политически, социально и экономически неприемлемым и поэтому составляет предмет общей заботы для всех стран [26](#).

39. Для выполнения своих международных обязательств по статье 12 государства-участники 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 юридическими или политическими средствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимым международным правом. В зависимости от объема имеющихся ресурсов государствам следует по возможности способствовать доступу к основным объектам, товарам и услугам здравоохранения в других странах и при необходимости оказывать требующуюся помощь [27](#). Государствам-участникам следует обеспечивать, чтобы праву на здоровье уделялось должное внимание в международных соглашениях, и с этой целью рассматривать возможность выработки новых правовых актов. Что касается заключения других международных соглашений, то государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы эти соглашения не оказывали неблагоприятного воздействия на право на здоровье. Государства-участники также обязаны обеспечивать, чтобы в их деятельности как членов международных организаций должным образом учитывалось право на здоровье. Аналогичным образом государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует уделять более пристальное внимание защите права на здоровье путем оказания влияния на политику кредитования, заемные соглашения и международные меры этих учреждений.

40. В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Всемирной ассамблеи здравоохранения государства-участники несут коллективную и индивидуальную ответственность за налаживание сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе помощи беженцам и внутренним перемещенным лицам. Каждое государство должно прилагать максимум усилий для решения этой задачи. При оказании международной помощи, распределении и рациональном использовании ресурсов, таких, как безопасная питьевая вода, продовольствие и медикаменты, и оказании финансовой помощи следует уделять первоочередное внимание наиболее уязвимым и социально отчужденным группам населения. Кроме того, учитывая тот факт, что некоторые заболевания могут легко распространяться за пределы государств, международное сообщество несет коллективную ответственность за решение этой проблемы. В этой связи экономически развитые государства-участники несут особую ответственность и имеют особую заинтересованность в оказании помощи более бедным развивающимся государствам.

41. Государствам-участникам следует неизменно воздерживаться от введения эмбарго

или принятия аналогичных мер, ограничивающих поставки в достаточном объеме медикаментов и медицинского оборудования в другие государства. Ограничения на такие товары никогда не должны использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления. В этой связи Комитет вновь обращает внимание на свою позицию, изложенную в Замечании общего порядка № 8, по вопросу о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав.

42. Хотя сторонами Пакта являются исключительно государства, которые в конечном счете отвечают за выполнение его положений, все члены общества – индивидуумы, включая работников системы здравоохранения, семьи, местные коммуны, межправительственные и неправительственные организации, организации гражданского общества, а также частный деловой сектор, - несут ответственность за осуществление права на здоровье. Поэтому государствам-участникам следует создавать такие условия, которые помогали бы выполнению этих обязательств.

Основные обязательства

43. В Замечании общего порядка № 3 Комитет подтверждает, что государства-участники имеют основное обязательство по обеспечению удовлетворения по крайней мере минимальных базовых уровней каждого из прав, провозглашенных в Пакте, включая основополагающее базовое медицинское обслуживание. Рассмотрение более поздних документов, таких, как Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию [28](#) и Алма-атинская декларация, выявляет важные ориентиры, касающиеся основных обязательств, вытекающих из статьи 12. Таким образом, по мнению Комитета, к числу этих основных обязательств относятся как социально отчужденных следующие:

- a) обеспечение права доступа к объектам, товарам и услугам в области здравоохранения на недискриминационной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп;
- b) обеспечение доступа к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным, с целью обеспечения каждому человеку свободы от голода;
- c) обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой;
- d) обеспечение основными медикаментами, периодически определяемыми в Программе действий ВОЗ по основным медикаментам;
- e) обеспечение справедливого распределения всех объектов, товаров и услуг здравоохранения;
- f) 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 предусматривать методы, такие, как право на информацию о показателях и ориентирах в области здравоохранения, на основе которых можно пристально 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.

44. Комитет также подтверждает, что следующие обязательства являются сопоставимыми по степени своей приоритетности:

- a) обеспечение репродуктивного здоровья, а также здоровья матерей (в предродовой и послеродовой периоды) и детей;
- b) обеспечение прививок от основных инфекционных заболеваний, распространенных в соответствующей общине;
- c) принятие мер в целях предотвращения и лечения эпидемических и эндемических заболеваний и борьбы с ними;
- d) 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;
- e) обеспечение надлежащей подготовки для медицинских работников, включая информирование по вопросам, касающимся здоровья и прав человека.

45. Для того чтобы рассеять любые сомнения, Комитет желает подчеркнуть, что на государствах-участниках и других сторонах, имеющих возможность оказывать помощь, лежит особая ответственность по оказанию "международной помощи и осуществлению сотрудничества, в особенности экономического и технического" [29](#), позволяющих развивающимся странам осуществлять свои основные и другие обязательства, указанные в пунктах 43 и 44 выше.

3. Нарушения

46. При сопоставлении нормативного содержания статьи 12 (Часть I) с обязательствами государств-участников (Часть II) инициируется динамичный процесс, который содействует определению нарушений права на здоровье. В нижеследующих пунктах приводятся примеры нарушений статьи 12.

47. При решении вопроса о том, какие виды действий или бездействия представляют собой нарушение права на здоровье, важно проводить различие между неспособностью и нежеланием государства-участника выполнять обязательства, закрепленные в статье 12. Это следует из пункта 1 статьи 12, в котором говорится о наивысшем достижимом уровне здоровья, а также из пункта 1 статьи 2 Пакта, обязывающего каждое государство-участник принимать необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Государство, не желающее использовать максимум имеющихся

ресурсов на цели реализации права на здоровье, не выполняет свои обязательства по статье 12. Если ограниченность ресурсов не позволяет государству в полной мере выполнять свои обязательства по Пакту, 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. Вместе с тем следует подчеркнуть, что ни при каких обстоятельствах государство-участник не может оправдывать невыполнение основных обязательств, перечисленных в пункте 43 выше, которые не допускают отступления.

48. Нарушения права на здоровье могут быть вызваны непосредственными действиями государств или других субъектов, деятельность которых недостаточно регулируется государствами. Принятие любых регрессивных мер, не совместимых с основными обязательствами, касающимися права на здоровье, которые перечислены в пункте 43 выше, представляет собой нарушение права на здоровье. Нарушения *действием* включают официальную отмену или приостановление действия законодательства, необходимого для сохранения возможностей пользоваться правом на здоровье, или принятие законодательства или стратегий, которые явно идут вразрез с взятыми ранее национальными или международными юридическими обязательствами в отношении права на здоровье.

49. Нарушения права на здоровье могут быть вызваны также бездействием или непринятием государствами необходимых мер, вытекающих из юридических обязательств. К числу нарушений, вызванных *бездействием*, относятся непринятие необходимых мер по обеспечению полного осуществления права каждого на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, отсутствие действий по разработке национальной политики по вопросам производственной безопасности и здоровья, а также охраны здоровья трудящихся, и необеспечение соблюдения соответствующих законов.

Нарушения обязательства уважать

50. К числу нарушений обязательства уважать относятся действия, стратегии или законы государства, которые идут вразрез со стандартами, изложенными в статье 12 Пакта, 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 индивидуумам или группам вследствие дискриминации, проводимой де-юре или де-факто; сознательное умолчание или искажение информации, имеющей жизненно важное значение для охраны здоровья и для лечения заболеваний; приостановление действия законодательства или принятие законов или стратегий, препятствующих пользованию каким-либо из компонентов права на здоровье; и неучет государством своих юридических обязательств, касающихся права на здоровье, при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями и другими субъектами, такими, как мультинациональные корпорации.

Нарушения обязательства защищать

51. Нарушения обязательства защищать происходят вследствие непринятия государством всех необходимых мер по защите находящихся под его юрисдикцией лиц

от посягательств на право на здоровье третьими сторонами. В эту категорию нарушений входят такие виды бездействия, как непринятие мер с целью регулирования деятельности индивидуумов, 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; непринятие мер, препятствующих производству, сбыту и потреблению табака, наркотиков и других вредных веществ; необеспечение защиты женщин от насилия или непринятие мер с целью привлечения к ответственности виновных; непринятие мер с целью противодействия продолжающемуся использованию вредных традиционных медицинских или культурных видов практики; и необеспечение принятия или применения законов в целях предотвращения загрязнения воды, воздуха и почвы добывающими и обрабатывающими предприятиями.

Нарушения обязательства осуществлять

52. Нарушения обязательства осуществлять возникают вследствие неприятия 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, например посредством определения касающихся этого права показателей и ориентиров; непринятие мер с целью сокращения несправедливого распределения объектов, товаров и услуг в сфере здравоохранения; неиспользование подхода к здравоохранению, учитывающего гендерную проблематику; и непринятие мер с целью снижения показателей младенческой и материнской смертности.

4. Осуществление на национальном уровне

Рамочное законодательство

53. 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. Это требует выработки национальной стратегии обеспечения пользования всеми людьми правом на здоровье на основе принципов прав человека, определяющих цели этой стратегии, а также определения соответствующих политических мер и показателей и ориентиров, касающихся права на здоровье. В национальной стратегии охраны здоровья должны определяться также имеющиеся для достижения поставленных задач ресурсы и наиболее эффективные с точки зрения затрат пути их использования.

54. При разработке и осуществлении национальных стратегий охраны здоровья и планов действий следует, в частности, уважать принципы недискриминации и участия населения. В частности, право отдельных лиц и групп участвовать в процессе принятия решений, которые могут отразиться на их развитии, должно стать неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии выполнения государством своих обязательств по статье 12. Составной частью работы по улучшению здоровья должна стать осуществляемая на местном уровне эффективная деятельность по определению приоритетов, принятию решений, планированию, претворению в жизнь и оценке стратегий улучшения здоровья. Государства смогут добиться эффективного оказания услуг здравоохранения лишь путем привлечения к этой работе населения.

55. Национальная стратегия охраны здоровья и план действий должны быть построены также на принципах отчетности, транспарентности и независимости судебных органов, поскольку рациональное управление крайне важно для эффективного осуществления всех прав человека, включая право на здоровье. В целях создания благоприятного климата для осуществления этого права государствам-участникам следует принять необходимые меры к тому, чтобы частный деловой сектор и гражданское общество понимали и учитывали в своей деятельности важность права на здоровье.

56. Государствам следует рассмотреть возможность принятия рамочного законодательства для обеспечения практического осуществления своей национальной стратегии, касающейся права на здоровье. На основании этого рамочного законодательства должны быть созданы национальные механизмы контроля за осуществлением национальных стратегий охраны здоровья и планов действий. В нем должны содержаться положения, касающиеся поставленных целей и сроков их выполнения; средств для достижения ориентиров, касающихся права на здоровье; планируемого сотрудничества с гражданским обществом, включая экспертов в области здравоохранения, частный сектор и международные организации; учреждений, отвечающих за осуществление национальной стратегии охраны здоровья и планов действий; и возможных процедур обжалования. В процессе оценки прогресса, достигнутого в деле осуществления права на здоровье, государствам-участникам следует определять факторы и трудности, сдерживающие осуществление их обязательств.

Показатели и ориентиры, касающиеся права на здоровье

57. В рамках национальных стратегий охраны здоровья следует определять надлежащие показатели и ориентиры, касающиеся права на здоровье. Соответствующие показатели следует определять для контроля на национальном и международном уровнях выполнения государством-участником своих обязательств по статье 12. Для определения надлежащих показателей, касающихся осуществления права на здоровье, которые должны отражать различные аспекты этого права, государства могут обращаться за рекомендациями к ВОЗ и Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), которые продолжают осуществлять деятельность в этой области. Для определения показателей, касающихся осуществления права на здоровье, требуются дезагрегированные данные по запрещенным признакам дискриминации.

58. После определения соответствующих показателей, касающихся права на здоровье, государствам-участникам предлагается наметить надлежащие национальные ориентиры в связи с каждым показателем. В ходе рассмотрения периодических докладов Комитет будет осуществлять процесс изучения, предполагающий совместное рассмотрение соответствующим государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, позволяющих наметить цели, которые потребуется достичь в течение следующего отчетного периода. В течение последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры в целях содействия контролю за осуществлением им положений статьи 12. В последующий отчетный период государство-участник и Комитет рассмотрят вопрос о том, были ли достигнуты намеченные ориентиры, а также причины существования любых трудностей, которые могут возникнуть на пути осуществления.

Средства правовой защиты и подотчетность

59. 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 уровнях [30](#). Все жертвы подобных нарушений должны иметь право на адекватное возмещение ущерба в форме реституции, компенсации, сатисфакции или гарантий неповторения. Борьбой с нарушениями права на здоровье должны заниматься национальные уполномоченные и комиссии по правам человека, форумы потребителей, ассоциации по защите прав пациентов или аналогичные учреждения.

60. Включение в национальное законодательство международных договоров, закрепляющих право на здоровье, может значительно расширить охват и повысить эффективность средств правовой защиты и должно неизменно поощряться [31](#). Такое включение позволяет судам бороться с нарушениями права на здоровье или, по крайней мере, его основного содержания, непосредственно ссылаясь на вытекающие из Пакта обязательства.

61. Государства-участники должны поощрять судей и других юристов уделять больше внимания нарушениям права на здоровье при исполнении ими своих обязанностей.

62. Государствам-участникам следует уважать, защищать, стимулировать и поддерживать деятельность правозащитников и других представителей гражданского общества, с тем чтобы оказывать уязвимым и социально отчужденным группам помощь в осуществлении ими своего права на здоровье.

5. Обязательства субъектов, помимо государств-участников

63. Особое значение имеет роль учреждений и программ Организации Объединенных Наций, и в частности ВОЗ, которой поручена основная функция в деле реализации права на здоровье на международном, региональном и национальном уровнях, равно как и ЮНИСЕФ, играющий важную роль в деле осуществления права на здоровье детей. При разработке и осуществлении национальных стратегий охраны здоровья государствам-участникам следует использовать техническую помощь и сотрудничество со стороны ВОЗ. Кроме того, при подготовке своих докладов государствам-участникам следует пользоваться обширной информацией и консультативными

услугами ВОЗ в процессе сбора и дезагрегирования данных и определения показателей и ориентиров, касающихся права на здоровье.

64. Кроме того, следует продолжать прилагать скоординированные усилия для осуществления права на здоровье и усиливать взаимодействие между всеми заинтересованными сторонами, включая различные элементы гражданского общества. В соответствии со статьями 22 и 23 Пакта Всемирной организации здравоохранения, Международной организации труда, Программе развития Организации Объединенных Наций, Детскому фонду Организации Объединенных Наций, Фонду Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирному банку, региональным банкам развития, Международному валютному фонду, Всемирной торговой организации и другим соответствующим органам в рамках системы Организации Объединенных Наций следует осуществлять эффективное сотрудничество с государствами-участниками, используя накопленный ими опыт, в процессе осуществления права на здоровье на национальном уровне, при обеспечении надлежащего учета своих соответствующих мандатов. В частности, международным финансовым учреждениям, в особенности Всемирному банку и Международному валютному фонду, следует уделять повышенное внимание вопросу защиты права на здоровье в своей политике кредитования, заемных соглашениях и программах структурной перестройки. При рассмотрении докладов государств-участников и их возможностей выполнять обязательства по статье 12 Комитет будет рассматривать последствия помощи, оказанной всеми другими сторонами. Использование специализированными учреждениями, программами и органами Организации Объединенных Наций подхода, основанного на учете прав человека, будет значительно содействовать осуществлению права на здоровье. В процессе рассмотрения докладов государств-участников Комитет будет рассматривать также роль профессиональных ассоциаций медработников и других неправительственных организаций в деле выполнения государствами своих обязательств по статье 12.

65. Роль ВОЗ, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международного комитета Красного Креста/Красного Полумесяца и ЮНИСЕФ, а также неправительственных организаций и национальных медицинских ассоциаций имеет особое значение в деле оказания экстренной помощи в связи со стихийными бедствиями и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе помощи беженцам и внутренним перемещенным лицам. Приоритет в оказании международной медицинской помощи, распределении ресурсов, таких, как безопасная питьевая вода, продукты питания и медикаменты, и их рациональном использовании и в оказании финансовой помощи должен отдаваться наиболее уязвимым и маргинальным группам населения.

1 Например, принцип недискриминации в доступе к учреждениям, товарам и услугам здравоохранения защищен законом в целом ряде национальных правовых систем.

2 В своей резолюции 1989/11.

3 Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятые Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1991 году (резолюция 46/119), и Замечание общего порядка № 5 Комитета о лицах с какой-либо формой инвалидности применяются к лицам с умственными недостатками; в

Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию, проходившей в Каире в 1994 году, а также в Декларации и Платформе действий четвертой Всемирной конференции по положению женщин, состоявшейся в Пекине в 1995 году, содержится соответственно определения репродуктивного здоровья и здоровья женщин.

4 Общая статья 3 Женевских конвенций о защите жертв войны (1949 год); Дополнительный протокол I (1977 год), касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, пункт 2 а) статьи 75; Дополнительный протокол II (1977 год), касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, статья 4 а).

5 См. WHO Model List of Essential Drugs, revised December 1999, WHO Drug Information, vol. 13, No. 4, 1999.

6 Если непосредственно не предусмотрено иное, то любое упоминание в настоящем Замечании общего порядка об учреждениях, товарах и услугах здравоохранения включает основополагающие предпосылки здоровья, которые определены в пунктах 11 и 12 а) настоящего Замечания общего порядка.

7 См. пункты 18 и 19 настоящего Замечания общего порядка.

8 См. пункт 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

В настоящем Замечании общего порядка особый акцент делается на доступ к информации, поскольку этот аспект весьма важен для здоровья.

9 В литературе и практике, касающихся права на здоровье, нередко различаются три уровня медицинской помощи: *первичная медико-санитарная помощь* обычно предусматривается в случае общих и сравнительно легких заболеваний и оказывается медицинскими работниками и/или врачами-терапевтами на местном уровне за сравнительно небольшую цену; *вторичная медицинская помощь* оказывается в учреждениях, как правило в больницах, и обычно направлена на лечение сравнительно распространенных незначительных или серьезных заболеваний, с которыми нельзя справиться на местном уровне; она оказывается специализированным медперсоналом и врачами с использованием специального оборудования, иногда стационарно и за сравнительно более высокую цену; *третичная медицинская помощь* оказывается в немногочисленных учреждениях, обычно в случае ряда незначительных или серьезных заболеваний, при которых требуется специализированный медперсонал и врачи и специальное оборудование; она нередко является сравнительно дорогостоящей. Поскольку виды первичной, вторичной и третичной медицинской помощи зачастую пересекаются и нередко взаимодействуют, применение такой классификации не всегда позволяет выявить достаточные разграничительные критерии, позволяющие определить, какие уровни медицинской помощи должны обеспечиваться государствами-участниками, и, таким образом, лишь отчасти способствует нормативному толкованию статьи 12.

10 По данным ВОЗ, показатель мертворождаемости перестал широко использоваться; вместо него в настоящее время применяются показатели младенческой смертности и детской смертности в возрасте до пяти лет.

11 Термин *дородовой* означает то, что существует или происходит до рождения; термин *перинатальный* относится к периоду непосредственно перед рождением и после него (в медицинской статистике этот период начинается после 28 недель внутриутробной жизни плода и завершается, по различным определениям, через одну-четыре недели после рождения); термин *неонатальный*, напротив, охватывает первые четыре недели после рождения, а термин *послеродовой* относится к событиям после рождения. В настоящем Замечании общего порядка употребляются лишь более общие термины - "дородовой" и "послеродовой".

12 Репродуктивное здоровье означает, что у женщин и мужчин есть возможность свободно решать вопрос о своем воспроизводстве и его сроках, а также право быть информированными и иметь доступ к безопасным, эффективным, доступным и приемлемым методам планирования семьи по их выбору и право на доступ к соответствующим услугам в области охраны здоровья, которые, например, позволили бы женщинам благополучно пройти через этап беременности и родов.

13 В этой связи Комитет отмечает Принцип 1 Стокгольмской декларации 1972 года, который гласит: "Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь", а также недавние события в международном праве, включая резолюцию 45/94 Генеральной Ассамблеи о необходимости обеспечения здоровой окружающей среды в интересах благосостояния людей; Принцип 1 Рио-де-Жанейрской декларации; и региональные документы по правам человека, например статью 10 Сан-Сальвадорского протокола к Американской конвенции о правах человека.

14 Конвенция № 155 МОТ, пункт 2 статьи 4.

15 См. выше пункт 12 b) и сноску 8.

16 Основные обязательства см. в пунктах 43 и 44 настоящего Замечания общего порядка.

17 Пункт 1 статьи 24 Конвенции о правах ребенка.

18 См. резолюцию Всемирной ассамблеи здравоохранения ВНА 47.10 1994 года, озаглавленную "Охрана здоровья матери и ребенка и планирование семьи: традиционная практика, наносящая вред здоровью женщин и детей".

19 К числу недавно появившихся международных норм, касающихся коренных народов, относятся Конвенция № 169 МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (1989 год); пункты с) и d) статьи 29 и статья 30 Конвенции о правах ребенка (1989 год); пункт j) статьи 8 Конвенции о биологическом разнообразии (1992 год), в котором государствам рекомендуется обеспечивать уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин; Повестка дня на XXI век Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (1992 год), в частности ее глава 26; и пункт 20 части I Венской декларации и Программы действий (1993 год), согласно которому государствам следует принимать согласованные позитивные шаги по обеспечению уважения всех прав человека коренных народов на основе недискриминации. См. также преамбулу и статью 3 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 год) и пункт 2 e) статьи 10 Конвенции по борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке (1994 год). За последние годы все больше государств внесли поправки в свои конституции и ввели законодательство о признании особых прав коренных народов.

20 См. Замечание общего порядка № 13, пункт 43.

21 См. Замечание общего порядка № 3, пункт 9; Замечание общего порядка № 13, пункт 44.

22 См. Замечание общего порядка № 3, пункт 9; Замечание общего порядка № 13, пункт 45.

23 Согласно Замечаниям общего порядка № 12 и 13 обязательство осуществлять, включать в себя обязательство *содействовать* и обязательство *обеспечивать*.

В настоящем Замечании общего порядка обязательство осуществлять также включает в

себя обязательство *поощрять* в силу важного значения поощрения здоровья в деятельности, осуществляемой ВОЗ и другими организациями.

24 Резолюция Генеральной Ассамблеи 46/119 (1991).

25 Элементами такой политики являются идентификация, определение и разрешение опасных материалов, оборудования, веществ, агентов и производственных процессов и контроль за ними; предоставление трудящимся информации по вопросам здоровья и обеспечение, при необходимости, адекватной защитной одежды и оборудования; обеспечение осуществления законов и положений посредством проведения адекватных инспекций; требование об уведомлении о несчастных случаях на производстве и заболеваниях, проведение расследований серьезных несчастных случаев и заболеваний и подготовку ежегодных статистических данных; защита трудящихся и их представителей от дисциплинарных мер в связи с исками, возбужденными ими в соответствии с надлежащими процедурами в рамках такой политики; и оказание услуг по охране здоровья трудящихся, носящих прежде всего превентивный характер. См. Конвенцию МОТ № 155 о безопасности и гигиене труда 1981 года и Конвенцию № 161 о службах гигиены труда 1985 года.

26 Статья II Алма-атинской декларации, доклад Международной конференции о первичной медико-санитарной помощи, Алма-Ата, 6-12 сентября 1978 года, содержащийся в документе Всемирной организации здравоохранения "Здоровье для всех", серия № 1, ВОЗ, Женева, 1978 год.

27 См. пункт 45 настоящего Замечания общего порядка.

28 *Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию, Каир, 5-13 сентября 1994 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.95.X.III.18), глава I, резолюция 1, приложение, главы VII и VIII.

29 Пакт, статья 2.1.

30 Независимо от того, может ли группа лиц как таковая пользоваться средствами правовой защиты в качестве отдельного права обладателя, государства-участники связаны как коллективными, так и индивидуальными обязательствами, предусмотренными статьей 12. Коллективные права имеют решающее значение в области здравоохранения; в современной государственной политике в области здравоохранения делается сильный акцент на профилактической и информационно-пропагандистской работе, которая соответствует подходу, ориентированному прежде всего на группы.

31 См. Замечание общего порядка № 2, пункт 9.

Замечание общего порядка № 15:
(Двадцать девятая сессия, 2002 год)*.

Право на воду (статьи 11 и 12)

I. Введение

1. Вода является ограниченным натуральным ресурсом и фактором, имеющим определяющее благотворное значение для жизни и здоровья населения. Право человека на воду является обязательным условием для жизни в условиях соблюдения человеческого достоинства. Это право является неременным условием для осуществления других прав человека. Комитет постоянно сталкивается с широкомасштабной проблемой отказа в праве на воду в развивающихся, а также в развитых странах. Свыше миллиарда людей не имеют надлежащего доступа к базовому водоснабжению, при этом несколько миллиардов людей не имеют доступа к адекватным санитарным системам, что является главной причиной заражения воды и возникновения связанных с водой заболеваний [1](#). Продолжающийся процесс заражения, истощения запасов и несправедливого распределения воды способствует распространению нищеты. Государства-участники имеют право принимать эффективные меры без какой бы то ни было дискриминации по осуществлению права на воду, как это предусматривается в настоящем замечании общего порядка.

Правовые основы права на воду

1. Право человека на воду предполагает обеспечение каждому человеку достаточного количества безвредной и доступной в экономическом и физическом плане питьевой воды для удовлетворения его повседневных потребностей. Адекватное количество безвредной воды является необходимым условием для предупреждения смерти от обезвоживания, сокращения риска заболеваний, связанных с некачественной водой, и повседневного ее потребления, потребления для целей приготовления пищи, личной гигиены и в хозяйственных санитарно-гигиенических нуждах.)

2. В пункте 1 статьи 11 Пакта конкретно указывается ряд прав, вытекающих из права на достаточный жизненный уровень и необходимых для осуществления этого права, включая "достаточное питание, одежду и жилище". Слово "включая" свидетельствует о том, что данный перечень отнюдь не является исчерпывающим. Право на воду, безусловно, относится к категории гарантий, необходимых для обеспечения достаточного жизненного уровня, особенно с учетом того, что вода является важнейшей предпосылкой выживания. Кроме того, ранее Комитет уже признал, что право на воду является одним из прав человека по смыслу пункта 1 статьи 11 (см. Замечание общего порядка № 6 (1995)) [2](#).

3. Право на воду также неразрывно связано с правом на наивысший достижимый уровень здоровья (пункт 1 статьи 12) [3](#) и правами на достаточное жилище и достаточное питание (пункт 1 статьи 11) [4](#). Данное право надлежит также рассматривать в сочетании с другими правами, закрепленными в Международном

билле о правах человека, и прежде всего с правом на жизнь и человеческое достоинство.

4. Право на воду признается в целом ряде международных документов, включая договоры, декларации и другие стандарты [5](#). Так, например, статья 14, пункт 2, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин гласит, что государства-участники обязуются обеспечить право женщин "пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно [...] водоснабжением". Пункт 2 статьи 24 Конвенции о правах ребенка обязывает государства-участники принимать меры для борьбы с болезнями и недоеданием "путем... предоставления достаточно питательного продовольствия и чистой питьевой воды".

5. Вопрос о праве на воду регулярно поднимается Комитетом в процессе рассмотрения им докладов государств-участников в соответствии с его пересмотренными общими руководящими принципами в отношении представления докладов и замечаниями общего характера, а также содержания докладов, подлежащих представлению государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и его замечаниях общего порядка.

6. В контексте реализации множества закрепленных в Пакте прав вода необходима для целого ряда целей, помимо целей личного и бытового назначения. Так, например, вода необходима для производства продовольствия (право на достаточное питание) и обеспечения надлежащих санитарно-гигиенических условий (право на здоровье). Вода имеет крайне важное значение для обеспечения средств существования (обеспечение права на жизнь с помощью труда) и имеет определенное значение в культурной практике (право на участие в культурной жизни). Тем не менее приоритетное значение при распределении воды необходимо отдавать праву на доступ к воде для личных и хозяйственных целей. Кроме того, приоритетное внимание следует уделять водным ресурсам, необходимым для предупреждения голода и заболеваний, а также обеспечению водоснабжения, необходимому для выполнения ключевых обязательств по каждому из предусмотренных в Пакте прав [6](#).

Вода и закрепленные в Пакте права

7. Комитет обращает внимание на важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельскохозяйственных целей в целях осуществления права на достаточное питание (см. Замечание общего порядка № 12 (1999)) [7](#). Следует уделять внимание обеспечению того, чтобы находящиеся в неблагоприятном положении и обездоленные сельские жители, включая сельских жителей из числа женщин, имели равноправный доступ к воде и водным ресурсам, включая устойчивые поливочные технологии при помощи дождевальных и ирригационных методов. С учетом закрепленного в пункте 2 статьи 1 Пакта обязательства, согласно которому ни один народ не может ни в коем случае "быть лишен принадлежащих ему средств существования", государства-участники должны обеспечивать наличие адекватного доступа коренных народов к водным ресурсам для целей поддержания сельского хозяйства и обеспечения средств к существованию [8](#).

8. Санитарные условия окружающей среды, как один из аспектов здоровья, предусмотренные в пункте 2 b) статьи 12 Пакта, предполагают принятие мер на

недискриминационной основе с целью предупреждения угрозы здоровью в связи с небезопасными и токсичными источниками воды [9](#). Так, например, государствам-участникам следует обеспечить, чтобы естественные водные ресурсы были защищены от заражения вредоносными веществами и патогенными микробами. Аналогичным образом государства-участники должны обеспечивать мониторинг и предпринимать соответствующие меры в связи с ситуациями, когда водные экосистемы служат рассадником для переносчиков заболеваний, угрожающих среде обитания человека [10](#).

9. В целях содействия осуществлению государствами-участниками положений Пакта и выполнения ими обязательств по представлению докладов в настоящем Замечании общего порядка фокусируется внимание на нормативном содержании права на воду, вытекающего из пункта 1 статьи 11 и статьи 12 (раздел II), на обязательствах государств-участников (раздел III), на нарушениях (раздел IV) и на осуществлении на национальном уровне (раздел V), тогда как обязательства субъектов, помимо государств-участников, рассматривается в части VI.

II. Нормативное содержание права на воду

10. Право на воду включает как свободу, так и права. Свобода включает право на получение доступа к существующим водным ресурсам, необходимым для осуществления права на воду, и право на невмешательство, предполагающее право на недопустимость произвольного отсоединения или заражения объектов водоснабжения.

В свою очередь соответствующие права включают право на пользование системой водоснабжения и удаления сточных отходов, что позволяет обеспечить равноправие людей при осуществлении права на воду.

11. Элементы права на воду должны быть *адекватными* для целей соблюдения человеческого достоинства, жизни и здоровья в соответствии с пунктом 1 статьи 11 и статьей 12. Адекватность водоснабжения не следует толковать в узком смысле путем простой ссылки на количественные и технологические характеристики. Воду следует рассматривать не только в качестве экономического, но и в качестве социального и культурного блага. Форма реализации права на доступ к воде также должна быть устойчивой и обеспечивающей возможность осуществления этого права для нынешних и будущих поколений [11](#).

12. Хотя адекватность воды, необходимой для осуществления права на воду, может варьироваться с учетом различных характеристик, во всех случаях следует применять следующие факторы:

a) *Наличие*. Водоснабжение для каждого человека должно быть достаточным и непрерывным для целей личного и бытового назначения [12](#). Такое использование, как правило, включает потребление воды человеком, личную санитарию, стирку одежды, приготовление пищи, личную и бытовую гигиену [13](#). Количество доступной для каждого человека воды должно соответствовать руководящим принципам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) [14](#). Некоторые лица и группы могут требовать также дополнительной воды с учетом состояния их здоровья, климата и условий труда.

b) *Качество*. Вода, необходимая для каждого человека и для целей бытового использования, должна быть безопасной, а следовательно, в ней должны отсутствовать микроорганизмы, химические вещества и радиоактивные отходы, представляющие

опасность для здоровья человека [15](#). Кроме того, вода должна быть приемлемого цвета, запаха и вкуса для целей ее потребления человеком или для целей бытового использования.

с) *Доступность.* Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для *каждого человека* без какой бы то ни было дискриминации в пределах юрисдикции государства-участника. Доступность включает четыре следующих взаимопересекающихся аспекта:

i) *Физическая доступность:* Вода и адекватные системы и объекты водоснабжения должны обеспечивать физическую безопасность всех слоев населения. Достаточность, безопасность и приемлемость воды должны быть доступными или в пределах непосредственной близости от каждого домашнего хозяйства, учебного заведения или рабочего места [16](#). Все системы и объекты водоснабжения должны быть достаточно качественными, адекватными с культурной точки зрения и отвечать требованиям гендера, длительного жизненного цикла и фактора личной конфиденциальности. Процесс обеспечения доступа людей к системам и объектам водоснабжения не должен ставить под угрозу их физическую безопасность;

ii) *Экономическая доступность:* Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для всех. Прямые и косвенные расходы и затраты, связанные с обеспечением водоснабжения, должны быть приемлемыми и не должны подрывать или ставить под угрозу осуществление других предусмотренных Пактом прав;

iii) *Недискриминация:* Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для всех, включая наиболее уязвимые или обездоленные слои населения, как по закону, так и на практике, без какой бы то ни было дискриминации по любым запрещенным признакам; и

iv) *Доступ к информации:* Доступ к информации включает право искать, получать и распространять информацию по вопросам, касающимся воды [17](#).

Конкретные темы широкого применения

Недискриминация и равенство

13. Обязанность государств-участников гарантировать осуществление права на воду на недискриминационной основе (пункт 2 статьи 2) и на принципе равенства мужчин и женщин (статья 3) распространяется на все обязательства по Пакту. Таким образом, Пакт запрещает любую дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, возраста, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущества, рождения, физической или психической недееспособности, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальную ориентацию и гражданский, политический, социальный или иной статус, целью или следствием которого является уничтожение или умаление равного осуществления или применения права на воду. Комитет ссылается на пункт 12 Замечания общего

порядка № 3 (1990), в котором говорится, что даже в периоды жесткого ограничения ресурсов необходимо обеспечивать защиту уязвимых членов общества путем принятия относительно недорогостоящих целевых программ.

14. Государства-участники должны принимать меры с целью фактического устранения дискриминации по запрещенным признакам в тех случаях, когда отдельные лица и группы лиц лишены возможностей или средств, необходимых для пользования правом на воду. Государствам-участникам надлежит обеспечить условия к тому, чтобы порядок распределения водных ресурсов и капиталовложения в водное хозяйство способствовали обеспечению доступа к воде для всех членов общества. Неадекватное распределение ресурсов может привести к дискриминации, которая может носить скрытый характер. Так, например, инвестиции не следует чрезмерно щедро направлять на поддержание дорогих систем и установок водоснабжения, которые зачастую являются доступными лишь для небольших, привилегированных слоев населения; вместо этого необходимо направлять инвестиции на развитие объектов и систем водоснабжения в интересах более широких слоев населения.

15. В контексте права на воду государства-участники конкретно обязаны обеспечивать необходимыми водными ресурсами и водоснабжением тех, кто не располагает для этого достаточными средствами, и предупреждать любую дискриминацию по запрещенным международным правом признакам в сфере водоснабжения и предоставления связанных с водой услуг.

16. Поскольку право на воду применяется к каждому человеку, государствам-участникам следует уделять особое внимание тем лицам и группам, которые традиционно сталкиваются с трудностями в деле осуществления данного права, в том числе женщинам, детям, группам меньшинств, коренным народам, беженцам, просителям убежища, внутренним перемещенным лицам, трудящимся-мигрантам, заключенным и лицам, содержащимся под стражей. В частности, государства-участники должны принимать меры по обеспечению того, чтобы:

a) женщины не отстранялись от процесса принятия решений, касающихся водных ресурсов и права пользования ими, и облегчить выпадающее на их долю несоразмерно тяжелое бремя, связанное с добыванием воды;

b) дети не ущемлялись в их правах человека ввиду отсутствия адекватной питьевой воды в учебных заведениях и в домашних хозяйствах или ввиду их привлечения к тяжелой работе по поставке воды. Надлежит в неотложном порядке решить вопрос о снабжении питьевой водой учебных заведений, которые в настоящее время не обеспечены достаточным количеством надлежащей питьевой воды;

c) сельские жители и жители обездоленных городских районов имели доступ к должным образом обустроенным объектам водоснабжения. Необходимо защищать традиционные источники воды от незаконного посягательства и загрязнения. Жители обездоленных городских районов, включая обитателей стихийных поселений и бездомных, имели доступ к должным образом обустроенным объектам водоснабжения.

Никакое домашнее хозяйство не должно лишаться права на доступ к воде в силу своего жилищного или земельного статуса;

- d) коренные народы, проживающие на своих исконных землях, имели доступ к источникам воды, пользующимися защитой от незаконного посягательства и загрязнения. Государства должны снабжать коренные народы ресурсами для целей обеспечения доступа к водным ресурсам и контроля за этим доступом;
- e) кочевые и неоседлые племена имели доступ к адекватной питьевой воде на традиционных или намеченных для них местах стоянок;
- f) беженцы, просители убежища, внутренние перемещенные лица и возвращающиеся лица имели доступ к достаточному количеству надлежащей питьевой воды вне зависимости от того, размещаются ли они в лагерях или в городских районах. Беженцам и лицам, ищущим убежище, право на воду должно предоставляться на тех же условиях, что и гражданам страны;
- g) заключенные и лица, содержащиеся под стражей, имели достаточное количество безвредной питьевой воды, необходимой для удовлетворения их повседневных конкретных потребностей, с учетом требований международного гуманитарного права и Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых Организацией Объединенных Наций [18](#);
- h) группы, сталкивающиеся с трудностями в плане физического доступа к необходимой для их потребностей в питьевой воде, включая инвалидов, жертвы стихийных бедствий, людей, проживающих в районах, подверженных стихийным бедствиям, а также людей, проживающих в засушливых и полузасушливых районах или на небольших островах, обеспечивались в достаточном количестве безопасной питьевой водой.

III. Обязанности государств-участников

Общие правовые обязанности

17. Хотя Пакт предусматривает принцип постепенной реализации и признает трудности, связанные с ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники целый ряд обязательств, требующих немедленного выполнения.

К числу обязательств государств-участников, требующих незамедлительного выполнения в связи с правом на воду, относятся, в частности, гарантия, согласно которой это право будет осуществляться без какой бы то ни было дискриминации (пункт 2 статьи 2) и обязательство принимать меры (пункты 1 статьи 2), направленные на полное осуществление положений, предусмотренных в пункте 1 статьи 11 и в статье 12. Такие меры должны быть надлежащими, конкретными и нацеленными на полное осуществление права на воду.

18. В соответствии с Пактом государства-участники обязаны принимать неустанные и неуклонные усилия с целью максимально эффективного продвижения по пути полной реализации права на воду. Осуществление этого права должно быть осуществимым на практике, поскольку все государства-участники осуществляют контроль над широким набором ресурсов, включая воды, технологию, финансовые ресурсы и опираются на международную помощь; аналогичный принцип должен распространяться на все другие закрепленные в Пакте права.

19. Существуют веские основания для предположения, что ретроактивные меры, принимаемые в связи с правом на воду, запрещаются в соответствии с Пактом [19](#). В случае принятия любых преднамеренных ретроактивных мер государство-участник обязано доказать, что эти меры вводятся после крайне тщательного изучения всех возможных альтернатив и что они являются должным образом оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте в контексте всестороннего применения государством-участником максимальных имеющихся ресурсов.

Конкретные правовые обязательства

20. Право на воду, как и любое другое право человека, налагает на государства-участники обязательства *уважать*, обязательства *защищать* и обязательства *осуществлять*.

а) Обязательства уважать

21. Обязательство *уважать* требует от государств-участников воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на осуществление права на воду. Это обязательство включает, среди прочего, отказ от проведения любой практики или от участия в любой деятельности, связанных с пресечением или ограничением равного доступа к надлежащей воде; от произвольного вмешательства в установившиеся или традиционные схемы распределения воды; от незаконного сокращения объема или загрязнения водных ресурсов, например, в результате сброса отходов государственных предприятий, применения или испытания оружия; или от ограничения доступа к водным ресурсам, системам водоснабжения и объектам инфраструктуры либо их разрушения в качестве карательной меры, например, в ходе вооруженных конфликтов, в нарушение норм международного гуманитарного права.

22. Комитет отмечает, что во время вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий право на воду включает такие обязательства, которыми государства-участники связаны в соответствии с международным гуманитарным правом [20](#). Эти обязательства включают защиту объектов, необходимых для выживания гражданского населения, в том числе запасы питьевой воды и системы снабжения питьевой водой и ирригационные установки, защиту окружающей среды от широкомасштабного, долговременного и тяжкого ущерба и обеспечение того, чтобы гражданские лица, интернированные лица и военнопленные имели доступ к адекватной питьевой воде [21](#).

б) Обязательства защищать

23. Обязательство *защищать* требует от государств-участников принятия мер для недопущения какого-либо посягательства на осуществление права на воду третьими сторонами. К третьим сторонам относятся физические лица, юридические лица и прочие субъекты права, а также агенты, действующие под их началом. Это обязательство включает, среди прочего, принятие необходимых и эффективных законодательных и иных мер, с тем чтобы воспрепятствовать, например, осуществлению третьими сторонами действий, связанных с отказом в равном доступе к надлежащей воде, с загрязнением водных ресурсов, включая естественные источники,

колодцы и другие системы распределения воды, и с их неравноправным использованием.

24. Государства-участники должны обеспечивать условия к тому, чтобы третьи стороны, эксплуатирующие или контролирующие системы водоснабжения и водные ресурсы (например, водопроводные сети, резервуары, водоразборные колонки и скважины), не ставили под угрозу и не подвергали риску осуществление данного права с точки зрения достаточности, безвредности, экономической и физической доступности воды. Для предупреждения таких злоупотреблений должна быть создана эффективная система регулирования в соответствии с Пактом и настоящим Замечанием общего порядка, что предполагает наличие независимого механизма контроля, подлинное участие общественности и наложение санкций в случае несоблюдения.

с) Обязательства осуществлять

25. Обязательство *осуществлять* может быть разбито на обязательство содействовать, поощрять и предоставлять. Обязательство содействовать требует от государства принятия позитивных мер для оказания отдельным лицам и общинам помощи с целью осуществления этого права. Обязательство поощрять обязывает государство-участника принимать меры, обеспечивающие надлежащее просвещение относительно гигиены использования воды, защиты водных источников и методов сведения к минимуму расхода воды. Кроме того, государства-участники обязаны осуществлять (обеспечивать) это право в тех случаях, когда отдельные лица или группа лиц не в состоянии по независящим от них причинам осуществлять это право самостоятельно с помощью имеющихся в их распоряжении средств.

26. Обязательство осуществлять требует от государства-участника принятия необходимых мер, направленных на реализацию в полном объеме права на воду. Это обязательство включая, среди прочего, надлежащее признание указанного права в рамках национальных политических и правовой систем, предпочтительно посредством закрепления его законодательно; разработку национальной стратегии в области водоснабжения и принятие соответствующего плана действий; обеспечение условий к тому, чтобы в экономическом плане это право было доступно каждому; а также облегчение возможностей для более полного и стабильного доступа к воде, особенно в сельской местности и в районах проживания городской бедноты.

27. В целях обеспечения доступности воды в экономическом плане государства-участники должны принять необходимые меры, которые могут включать, среди прочего: а) использование ряда надлежащих малозатратных методов и технологий; б) проведение надлежащей ценовой политики, включая, в частности, снабжение бесплатной или дешевой водой; и с) предоставление субсидий. Любая оплата услуг за водоснабжение должна базироваться на принципе равенства и обеспечивать, чтобы эти услуги, будь то частного или государственного характера, были доступны в экономическом плане всему населению, включая малообеспеченные его группы. Принцип равенства требует, чтобы на более бедные домашние хозяйства не ложилась чрезмерная нагрузка по оплате услуг за водоснабжение по сравнению с той нагрузкой, которая ложится на более богатые домашние хозяйства.

28. Государствам-участникам следует принять всеобъемлющие и комплексные стратегии и программы в порядке обеспечения для нынешнего и будущего поколений

достаточного количества безвредной питьевой воды [22](#). Такими стратегиями и программами могут предусматриваться: а) сокращение истощения водных ресурсов путем бессистемного расходования, изменения русла и каптажа; б) снижение уровня загрязнения и очищение водосборных площадей и водосборных экосистем, например, от радиоактивных веществ, вредных химикатов и экскрементов; в) контроль за запасами водных ресурсов; г) обеспечение условий тому, чтобы предлагаемые усовершенствования не препятствовали допуску к надлежащей воде; д) оценка эффекта действий, которые могут затруднить доступ к водным ресурсам и водосборным площадям естественных экосистем, включая, в частности, изменение климата, опустынивание и ускорение процесса засаливания земель, обезлесение и утрата биоразнообразия [23](#); е) более эффективное использование воды конечными пользователями; ж) снижение потерь воды при распределении; з) налаживание механизмов на случай возникновения чрезвычайных ситуаций; и) создание соответствующих ведомств и надлежащих институциональных механизмов по осуществлению стратегий и программ.

29. Обеспечение положений, при котором каждый человек имел бы доступ к адекватным санитарным условиям, является не только основополагающим требованием для целей уважения человеческого достоинства и его личной жизни, но и является одним из основных механизмов по защите качества систем снабжения и ресурсов питьевой воды [24](#). В соответствии с правом на здоровье и правом на достаточное жилище (см. Замечание общего порядка № 4 (1991) и 14 (2000)) государства-участники обязаны постепенно распространять безопасные санитарные услуги, в частности на сельские и обездоленные городские районы с учетом потребностей женщин и детей.

Международные обязательства

30. В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 2, пункта 1 статьи 11 и статьи 23 Пакта государства-участники должны признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и помощи и принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления права на воду.

31. В целях выполнения своих международных обязательств в связи с правом на воду государства-участники должны соблюдать осуществление этого права в других странах. В рамках международного сотрудничества от государств-участников требуется воздерживаться от любых действий, которые прямо или косвенно затрагивают осуществление прав на воду в других странах. Любые шаги, предпринимаемые под юрисдикцией государства-участника, не должны лишать другую страну возможности реализовывать это право в интересах лиц, находящихся под ее юрисдикцией [25](#).

32. Государствам-участникам следует воздерживаться от введения прямого или косвенного эмбарго в отношении другой страны и принятия других аналогичных мер, препятствующих водоснабжению и предоставлению услуг, необходимых для обеспечения права на воду [26](#). Вода никогда не должна использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления. В этой связи Комитет напоминает о своей позиции, изложенной в его Замечании общего порядка № 8 (1997), о взаимосвязи между экономическими санкциями и соблюдением экономических, социальных и культурных прав.

33. Государства-участники должны принимать меры в целях предупреждения того, чтобы их собственные граждане и компании не нарушали в других странах право отдельных лиц и общин на воду. Если государства-участники в состоянии оказывать воздействие на прочие третьи стороны для целей реализации данного права юридическими или политическими средствами, то они должны делать это в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимым международным правом.

34. В зависимости от наличия ресурсов государства должны способствовать реализации права на воду в других странах, например путем предоставления водных ресурсов, оказания финансовой и технической помощи и предоставления при необходимости надлежащей помощи. При оказании помощи в целях преодоления последствий стихийного бедствия или чрезвычайной ситуации, включая оказание помощи беженцам и перемещенным лицам, первоочередное внимание следует уделять закрепленным в Пакте правам, включая предоставление адекватной воды. Международная помощь должна оказываться таким образом, чтобы это было совместимо с положениями Пакта или другими стандартами в области прав человека, причем на стабильной основе и с учетом культурных особенностей. Экономически развитые государства-участники особо обязаны и заинтересованы в оказании соответствующей помощи более бедным развивающимся странам.

35. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы при осуществлении права на воду должным образом учитывались международные соглашения, и в этой связи следует разрабатывать дополнительные нормативные акты. Что касается заключения и осуществления других международных и региональных соглашений, то государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы эти соглашения не оказывали неблагоприятного воздействия на право на воду. Соглашения о либерализации торговли не должны ограничивать или ущемлять возможности какой-либо страны по обеспечению полного осуществления права на воду.

36. Государствам-участникам надлежит обеспечивать, чтобы в их деятельности как членов международных организаций должным образом учитывалось право на воду. Соответственно государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует принимать меры в целях обеспечения того, чтобы право на воду учитывалось в рамках проводимой политики кредитования, заключаемых заемных соглашений и других международных мер этих учреждений.

Основные обязательства

37. В Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет вновь подтверждает, что на государствах-участниках лежит основное обязательство обеспечивать осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. По мнению Комитета, можно выделить по меньшей мере следующий ряд основных обязательств в контексте права на воду, которые требуют немедленной их реализации:

а) обеспечение доступа к минимально необходимому количеству воды, которая является достаточной и безопасной для целей личного и бытового использования для предупреждения заболеваний;

- b) обеспечение права на доступ к воде и водным системам и службам на недискриминационной основе, особенно для малообеспеченных или обездоленных групп населения;
- c) обеспечение физического доступа к водным системам или объектам, которые обеспечивают достаточное, безопасное и регулярное водоснабжение при достаточном количестве водотоков во избежание возможных заторов и на разумном расстоянии от домашних хозяйств;
- d) обеспечение отсутствия угрозы для личной безопасности при физическом доступе к воде;
- e) обеспечение равномерного распределения воды в рамках всех имеющихся систем и объектов водоснабжения;
- f) принятие и осуществление национальной стратегии и планов действий в области водоснабжения, охватывающих все население; стратегии и планы действий должны разрабатываться и периодически пересматриваться с учетом принципов партисипативности и транспарентности; соответствующие меры должны включать такие методы, как право на водные показатели и ориентиры, обеспечивающие тщательное наблюдение за ходом водоснабжения; в процессе разработки стратегии и плана действий, а также содержание этих документов должны предусматривать уделение особого внимания малообеспеченным и обездоленным группам населения;
- g) наблюдение за степенью реализации или нереализации права на воду;
- h) принятие сравнительно недорогостоящих целевых программ водоснабжения с целью защиты уязвимых и обездоленных групп населения;
- i) принятие мер для профилактики, лечения и контроля заболеваний, связанных с водной средой, в частности обеспечение доступа населения к адекватным санитарным средствам.

38. Во избежание каких-либо сомнений Комитет хотел бы подчеркнуть, что государства-участники и другие субъекты, способные оказывать помощь, несут особую ответственность за оказание международной помощи и развитие сотрудничества, особенно экономического и технического характера, позволяющего развивающимся странам выполнять свои основные обязательства, перечисленные в пункте 37 выше.

IV. Нарушения

39. Когда нормативное содержание права на воду (см. раздел II) применяется к обязательствам государств-участников (раздел III), то вводится в действие процесс, способствующий выявлению нарушений права на воду. В нижеследующих пунктах приводятся примеры нарушения права на воду.

40. С тем чтобы продемонстрировать соблюдение своих общих и конкретных обязательств, государства-участники должны удостовериться, что ими были приняты необходимые и реальные меры с целью осуществления права на воду. В соответствии

с международным правом неспособность действовать добросовестным образом приравнивается к нарушению этого права. Следует подчеркнуть, что государство-участник не вправе оправдывать несоблюдение основных обязательств, изложенных в пункте 37 выше, отступление от которых квалифицируется как недопустимое.

41. При определении того, какие действия или упущения можно считать равносильными нарушению права на воду, представляется важным проводить различия между неспособностью и нежеланием государства-участника выполнять свои обязательства в связи с правом на воду. Такой подход вытекает из пункта 1 статьи 11 и статьи 12 Пакта, где говорится о праве на достаточный уровень жизни и праве на здоровье, а также из пункта 1 статьи 2 Пакта, который обязывает каждое государство-участник принимать необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Государство, которое не желает использовать максимальные имеющиеся ресурсы для целей реализации права на воду, нарушает свои обязательства по Пакту. Если нехватка ресурсов не позволяет государству-участнику в полном объеме выполнять свои обязательства по Пакту, то оно обязано подтвердить, что, несмотря на данное обстоятельство, им были предприняты все усилия в рамках всех имеющихся в его распоряжении ресурсов для целей соблюдения в приоритетном порядке вышеуказанных обязательств.

42. Нарушение права на воду может происходить в рамках *акта совершения* прямых действий государством-участником или другими субъектами, которые в недостаточной степени регулируются государствами. Нарушения могут включать, в частности, принятие регрессивных мер, несовместимых с основными обязательствами (перечисленными в пункте 37 выше), формальное аннулирование или приостановление законодательства, необходимого для продолжения осуществления права на воду законодательства, или принятие законодательства или стратегий, которые явно несовместимы с существовавшими до этого внутригосударственными или международными правовыми обязательствами в контексте права на воду.

43. Нарушение путем *актов упущения* включают непринятие надлежащих мер в целях реализации в полном объеме права каждого человека на воду, непринятие мер по разработке национальной политики в области водоснабжения и непринятие мер по обеспечению соответствующих законов.

44. Хотя наметить заранее полный перечень нарушений не представляется возможным, можно выделить ряд вытекающих из работы Комитета типичных примеров применительно к уровням обязательств:

а) нарушения обязательства уважать вытекают из вмешательства государства-участника в реализацию права на воду. Эти нарушения включают, среди прочего: i) произвольное или необоснованное ограничение доступа к системам или объектам водоснабжения или отказ в таком доступе; ii) дискриминационное или несоразмерное увеличение платы за воду; и iii) пагубное для здоровья человека загрязнение и уменьшение объема водных ресурсов;

б) нарушения обязательства защищать вытекают из непринятия государством всех необходимых мер, гарантирующих в пределах его юрисдикции лицам защиту от вмешательства со стороны третьих сторон в осуществление права на воду [27](#). Эти нарушения включают, среди прочего: i) необеспечение принятия или применения

законов в целях предотвращения загрязнения воды и ее несправедливого забора; ii) непринятие мер в целях эффективного регулирования деятельности предприятий водоснабжения и контроля за ней; iv) необеспечение защиты водораспределительных систем (например, трубопроводных сетей и колодцев) от вмешательства в их функционирование, от нанесения им ущерба и их разрушения; и

с) нарушения обязательства осуществлять проистекают из непринятия государствами-участниками всех необходимых мер по обеспечению реализации права на воду. Такие нарушения включают, среди прочего: i) необеспечение принятия и реализации национальной стратегии в области водоснабжения, направленной на обеспечение права каждого на воду; ii) недостаточное выделение или неправильное использование государственных ресурсов, что приводит к лишению возможности пользоваться правом на воду отдельными лицами или группами лиц, включая, в частности, уязвимые или обездоленные слои населения; iii) необеспечение контроля за осуществлением права на воду на национальном уровне, например путем определения показателей и ориентиров в связи с правом на воду; iv) непринятие мер с целью ограничения несправедливого распределения водохозяйственных сооружений и объектов; v) необеспечение соответствующих механизмов для оказания чрезвычайной помощи; vi) необеспечение каждому человеку возможности пользоваться этим правом на минимальном базовом уровне; vii) непринятие государством мер с целью учета своих международных правовых обязательств относительно права на воду при заключении соглашений с другими государствами или международными организациями.

V. Осуществление на национальном уровне

45. Согласно пункту 1 статьи 2 Пакта от государств-участников требуется при осуществлении ими своих обязательств по Пакту прибегать к использованию "всех надлежащих способов, включая, в частности, принятие законодательных мер". Каждое государство-участник обладает рамками дискреционных полномочий в контексте оценки того, какие меры являются наиболее подходящими с учетом конкретных обстоятельств. Вместе с тем Пакт однозначно налагает на каждое государство-участник обязательство принимать такие меры, которые являются необходимыми для как можно более оперативного обеспечения того, чтобы каждый человек мог осуществлять свое право на воду. Любые национальные меры, ориентированные на реализацию права на воду, не должны препятствовать осуществлению других прав человека.

Законодательство, стратегии и политика

46. Существующие законодательные положения, стратегия и политика должны быть пересмотрены в порядке обеспечения их совместимости с обязательствами, вытекающими из права на воду, а если они не согласуются с требованиями Пакта, то они должны быть отменены, скорректированы или изменены.

47. Это обязательство однозначно предполагает, что государствам-участникам надлежит выработать национальную стратегию или план действий по реализации права на воду. Эта стратегия должна: a) базироваться на нормах и принципах в области прав человека; b) охватывать все аспекты права на воду и соответствующие обязательства государств-участников; c) четко определять задачи; d) устанавливать подлежащие достижению цели и сроки, отводимые для осуществления;

е) оговаривать надлежащие стратегические меры, а также соответствующие ориентиры и показатели. Кроме того, стратегия должна предусматривать наличие соответствующей институциональной ответственности в рамках этого процесса; определять доступные ресурсы для достижения задач, целей и ориентиров; предусматривать распределение надлежащих ресурсов в соответствии с принципом институциональной ответственности и предусматривать наличие механизмов отчетности с целью гарантировать осуществление стратегии. При разработке и осуществлении национальных стратегий по осуществлению права на воду государства-участникам следует опираться на техническое содействие и сотрудничество со стороны специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (см. раздел VI ниже).

48. При разработке и осуществлении национальных стратегий и планов действий в сфере водоснабжения следует учитывать, среди прочего, принцип недискриминации и участия населения. Право отдельных лиц и групп лиц участвовать в процессе принятия решений, которые могут отразиться на осуществлении ими права на воду, должно стать неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии в области водных ресурсов. Отдельные лица и группы лиц должны иметь полный и равноправный доступ к информации относительно водных ресурсов, систем водоснабжения и окружающей среды, которой располагают государственные власти или третьи стороны.

49. Кроме того, национальные стратегии и планы действий в области водных ресурсов должны также базироваться на принципах отчетности, транспарентности и независимости судебной власти, поскольку принцип благого управления имеет основополагающее значение для целей эффективного осуществления всех прав человека, включая реализацию права на воду. В целях создания благоприятного климата для осуществления такого права государства-участники должны принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы частный предпринимательский сектор и гражданское общество сознавали и учитывали важное значение права на воду в контексте осуществляемой ими деятельности.

50. Государства-участники могут счесть целесообразным принять рамочное законодательство для обеспечения практического осуществления своей стратегии, касающейся права на воду. В таком законодательстве должны содержаться положения относительно: а) поставленных целей и задач и сроков их выполнения; б) средств для достижения намеченной цели; с) планируемого сотрудничества с гражданским обществом, частным сектором и международными организациями; d) институтов, отвечающих за соответствующий процесс; e) национальных механизмов контроля за его реализацией; и f) средств правовой защиты и процедур обжалования.

51. Следует принять меры для обеспечения достаточно эффективной координации между национальными министерствами, региональными и местными властями в целях согласования стратегии в области водных ресурсов. В тех случаях, когда осуществление права на воду поручается региональным или местным властям, государство-участник по-прежнему сохраняет за собой ответственность за выполнение своих обязательств по Пакту, и в этой связи следует обеспечить, чтобы эти власти имели в своем распоряжении достаточные средства для эксплуатации и совершенствования необходимых систем и объектов водоснабжения. Кроме того,

государствам-участникам надлежит обеспечивать, чтобы такие власти не отказывали в доступе к соответствующим услугам на дискриминационной основе.

52. Государства-участники обязаны осуществлять эффективный контроль за реализацией права на воду. В процессе контроля за реализацией права на воду государства-участники должны выявлять факторы и трудности, препятствующие осуществлению их обязательств.

Показатели и ориентиры

53. В целях содействия осуществлению процесса контроля в рамках национальных стратегий или планов действий в области водоснабжения необходимо определить соответствующие показатели, касающиеся права на воду. Эти показатели должны разрабатываться для целей осуществления контроля за осуществлением на национальном и международном уровнях обязательств государств-участников по пункту 1 статьи 11 и статьи 12 Пакта. Такие показатели должны отражать различные компоненты права на адекватную воду (например, достаточность, безвредность и приемлемость, экономическую и физическую доступность), предусматривать дезагрегирование данных по запрещенным признакам дискриминации и охватывать всех лиц, проживающих на территории под юрисдикцией или под контролем соответствующего государства-участника. Для определения надлежащих показателей государства-участники могут обращаться за рекомендациями к ВОЗ, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Центру Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Международной организации труда (МОТ), Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций, которые продолжают осуществлять деятельность в соответствующей области.

54. После определения надлежащих показателей в контексте права на воду государствам-участникам предлагается установить соответствующие национальные ориентиры в связи с каждым показателем [28](#). В ходе периодической процедуры представления отчетов Комитет вступит в коллегиальный процесс с государством-участником. Этот коллегиальный процесс предполагает совместное рассмотрение государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, которые затем будут определены в качестве целей, подлежащих осуществлению в последующий отчетный период. В течение последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры в целях содействия контролю за осуществлением права на воду. Соответственно в рамках последующего процесса отчетности государство-участник и Комитет будут рассматривать вопрос выполнения или невыполнения этих ориентиров, а также причины возможного возникновения каких-либо трудностей (см. Замечание общего порядка № 14 (2000), пункт 58). Кроме того, при определении ориентиров и подготовки своих докладов государства-участники должны опираться на обширную информацию и консультативные услуги специализированных учреждений для целей сбора данных и их представления в дезагрегированной форме.

Средства правовой защиты и подотчетность

55. Любые лица или группы лиц, которым было отказано в праве на воду, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным соответствующим средствам правовой защиты на национальном и международном уровнях (см. Замечание общего порядка № 9 (1998), пункт 4, и принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации) [29](#). Комитет отмечает, что имели место случаи конституционного посягательства на данное право со стороны ряда государств, которые стали предметом разбирательства в национальных судах. Все жертвы нарушений права на воду должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения. Национальным уполномоченным, комиссиям по правам человека и аналогичным учреждениям должна быть предоставлена возможность вести борьбу с нарушениями данного права.

56. Перед осуществлением государством-участником или какой-либо третьей стороной какого-либо действия, представляющего собой вмешательство в право индивида на воду, соответствующие власти должны обеспечить, чтобы такие действия осуществлялись во исполнение закона, соответствовали Пакту и предусматривали:

- a) возможность проведения реальной консультации с затрагиваемой стороной;
- b) своевременное и полное обнародование информации о предполагаемых мерах;
- c) разумное уведомление о предлагаемых мерах;
- d) наличие средств правовой защиты и обжалование для затрагиваемой стороны; и
- e) наличие правовой помощи для целей использования соответствующих средств правовой защиты (см. также Замечание общего порядка № 4 (1991) и № 7 (1997)).

В тех случаях, когда в основе таких действий лежит неспособность какого-либо лица оплатить услуги за водоснабжение, должны приниматься во внимание имеющиеся у этого лица возможности для такой оплаты. Ни в коем случае никакое лицо не может быть лишено права на минимально допустимый уровень водоснабжения.

57. Включение во внутригосударственное законодательство международных договоров, признающих право на воду, может существенно расширить диапазон и эффективность средств правовой защиты и должно во всех случаях поощряться. Процедура инкорпорации позволяет местным судам выносить решения по делам о нарушениях права на воду или по меньшей мере о нарушении основных обязательств, о которых непосредственно говорится в Пакте.

58. Государства-участники должны призывать судей, арбитров и юристов уделять более пристальное внимание случаям нарушения права на воду в ходе осуществления своих функций.

59. Государствам-участникам следует уважать, защищать, поощрять и пропагандировать деятельность правозащитников и других активистов гражданского общества с целью оказания помощи уязвимым или обездоленным группам в интересах осуществления их права на воду.

VI. Обязательства других субъектов, помимо государств

60. Учреждения Организации Объединенных Наций и другие международные организации, занимающиеся проблемой водных ресурсов, как, например, ВОЗ, ФАО, ЮНИСЕФ, ЮНЕП, ООН-Хабитат, МОТ, ПРООН, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), а также международные организации, занимающиеся проблемами торговли, такие, как Всемирная торговая организация

(ВТО), должны, используя накопленный ими опыт, эффективно сотрудничать с государствами-участниками в процессе осуществления права на воду на национальном уровне. Международным финансовым учреждениям, в особенности Международному валютному фонду и Всемирному банку, следует учитывать право на воду в рамках своей политики кредитования, заемных соглашений, программ структурной перестройки и прочих проектах в интересах развития (см. Замечание общего порядка № 2 (1990)) в целях содействия осуществлению права на воду. При рассмотрении докладов государств-участников и их возможности выполнять обязательства по реализации права на воду Комитет будет рассматривать впоследствии помощь со стороны всех других субъектов. Включение норм и принципов права прав человека в осуществляемые международными организациями программы и стратегии будет содействовать значительному повышению эффективности осуществлению права на воду. Роль Международной федерации Красного Креста и Общества Красного Полумесяца, Международного комитета Красного Креста, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), ВОЗ и ЮНИСЕФ, а также неправительственных организаций и других ассоциаций имеет особо важное значение в контексте устранения последствий стихийных бедствий и оказания гуманитарной помощи в периоды чрезвычайных ситуаций. При оказании помощи, распределении и рациональном использовании водных ресурсов и систем водообеспечения следует уделять приоритетное внимание наиболее уязвимым или обездоленным группам населения.

1 По оценкам Всемирной организации здравоохранения, в 2000 году 1,1 млрд. не имели доступа к улучшенной системе водоснабжения (80% из них являлись сельскими жителями), обеспечивающей снабжение водой не менее 20 л безопасной воды на человека в день; согласно оценкам 2,4 млрд. человек не имели доступа к системам водоснабжения и канализации. (См. ВОЗ, *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000*, Geneva, 2002, p. 1.) Кроме того, 2,3 млрд. людей ежегодно страдают от болезней, связанных с потреблением некачественной воды (см. Организация Объединенных Наций, Комиссия по устойчивому развитию, "Всеобъемлющая оценка мировых ресурсов пресных вод", Нью-Йорк, 1997 год, стр. 39.

2 См. пункты 5 и 32 принятого Комитетом Замечания общего порядка № 6 (1995) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей.

3 См. Замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, а именно пункты 11, 12 *a)*, *b)* и *d)*, 15, 34, 36, 40, 43 и 51.

4 См. пункт 8 *b)* Замечания общего порядка № 4 (1991). См. также доклад Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о праве на достаточное жилище как одном из компонентов права на достаточный уровень жизни, г-на Милуна Котхари (Е / CN.4/2002/59), представленный в соответствии с резолюцией 2001/28 Комиссии от 20 апреля 2001 года. В связи с правом на достаточное питание см. доклад Специального докладчика Комиссии по вопросу о праве на питание г-на Жана Зиглера (Е / CN.4/2002/58), представленный в соответствии с резолюцией 2001/25 Комиссии от 20 апреля 2001 года.

5 См. статью 14.2 *h*) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; пункт 2 *c*) статьи 24 Конвенции о правах ребенка; статьи 20, 26, 29 и 46 Женевской конвенции 1949 года об обращении с военнопленными; статьи 85, 89 и 127 Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения во время войны; статьи 54 и 55 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1977 года; статьи 5 и 14 Дополнительного протокола II 1977 года; преамбулу Мар-дель-Платского плана действий Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам; см. пункт 18.47 Повестки дня на XXI век, "Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию", Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (A / CONF .151/26/ Rev .1 (Vol . I и Vol . I/Corr.1, Vol . II , Vol . III и Vol . III / Corr .1) (United Nations publication , Sales No . E .93. I .8), том I: *Резолюции, принятые Конференцией*, резолюция 1, приложение II, Принцип № 3, Дублинское заявление по водным ресурсам и устойчивому развитию, Международная конференция по водным ресурсам и окружающей среде (A/CONF.151/PC/112); Принцип № 2, Программа действий, *Доклад Международной конференции Организации Объединенных Наций по народонаселению и развитию, Каир, 5-13 сентября 1994 года* (United Nations publication , Sales No . E.95. XIII.18), глава I, резолюция 1, приложение; пункты 5 и 19, рекомендация (2001) 14 Комитета министров при государствах - членах Европейской хартии по водным ресурсам, резолюция 2002/6 Подкомиссии Организации Объединенных Наций по поощрению и защите прав человека о содействии осуществлению права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам. См. также Доклад о взаимосвязи между осуществлением экономических, социальных и культурных прав и содействием осуществлению права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам (E / CN .4/ Sub .2/2002/10), представленный Специальным докладчиком Подкомиссии по вопросу о праве на снабжение питьевой водой и санитарных услугах г-ном Эль-Хаджи Гиссе.

6 См. также Всемирную встречу на высшем уровне по устойчивому развитию, план выполнения решений на 2002 год, пункт 25 *c*).

7 Речь идет как о *наличии* , так и *доступности* права на достаточное питание (см. Замечание общего порядка № 12 (1999), пункты 12 и 13).

8 См. также Заявление о понимании, приобщаемое к Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков (A/51/869 от 11 апреля 1997 года), в котором оговаривается, что при определении насущных человеческих нужд в случае возникновения противоречий относительно использования водотоков "особое внимание должно уделяться обеспечению достаточного для поддержания человеческой жизни количества воды, включая как питьевую воду, так и воду, требующуюся для производства продовольствия в целях предотвращения голода...".

9 См. также пункт 15 Замечания общего порядка № 14.

10 Согласно классификации ВОЗ к числу трансмиссивных заболеваний относятся заболевания, переносимые насекомыми (малярия, филяриатоз, денге, японский энцефалит и желтая лихорадка), т.е. заболевания, для которых промежуточными хозяевами являются водные насекомые (шистосомоз) и водоемы (зооноз).

11 Понятие устойчивости см. в Докладе Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года , в Декларации об окружающей среде и развитии, принципы 1, 8, 9, 10, 12 и 15; и в Повестке дня XXI, в частности в пунктах 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 и 18.68.

12 Термин "непрерывность" означает, что регулярность водоснабжения является достаточной для личного и бытового назначения.

13 В этом контексте "потребление воды" означает ее потребление в форме питья и потребления пищи. "Личная санитария" означает удаление нечистот. О воде, необходимой для личной санитарии, идет речь в тех случаях, когда для вышеуказанных целей применяются средства, связанные с использованием воды. "Приготовление пищи" включает гигиену при приготовлении пищи и приготовление самой пищи вне зависимости от того, применяется ли вода для приготовления пищи или используется лишь в качестве вспомогательного средства. "Личная и бытовая гигиена" означает соблюдение человеком правил чистоты и гигиены в быту.

14 См . J. Bartram and G. Howard, "Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors", WHO, 2000. См . также Р.Н. Gleick (1996), "Basic water requirements for human activities: meeting basic needs", *Water International* , 21, pp. 83-92.

15 Комитет рекомендует вниманию государств-участников публикацию ВОЗ "Руководящие принципы в отношении качества питьевой воды", второе издание, тома 1-3 (Женева, 1993 год), "призванные служить в качестве основы для разработки национальных стандартов, которые в случае их надлежащего применения будут обеспечивать снабжение безопасной питьевой водой путем ликвидации или сведения к минимуму содержащейся в воде концентрации элементов, которые, как известно, являются опасными для здоровья".

16 См. также Замечание общего порядка № 4 (1991), пункт 8 b), Замечание общего порядка № 13 (1999), пункт 6 а) и Замечание общего порядка № 14 (2000), пункты 8 а) и b). К домашнему хозяйству относится постоянное или полупостоянное жилище либо временное прибежище.

17 См. пункт 48 настоящего Замечания общего порядка.

18 См. статьи 20, 26, 29 и 46 третьей Женевской конвенции от 12 августа 1949 года; статьи 85, 89 и 127 четвертой Женевской конвенции от 12 августа 1949 года; статьи 15 и 20 (2) Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых Организацией Объединенных Наций в сборнике "Права человека: Сборник международных договоров" (United Nations publication , Sales No . E .88. XIV .1).

19 См. Замечания общего порядка № 3 (1990), пункт 9.

20 В связи с вопросом о взаимосвязи между правом прав человека и гуманитарным правом Комитет обращает внимание на выводы Международного Суда в *Legality of the*

Threat or Use of Nuclear Weapons (Request by the General Assembly), ICJ Reports (1996) at p. 226, para 25.

21 См. статьи 54 и 56 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям (1977 года); статью 54 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям (1977); статьи 20 и 46 третьей Женевской конвенции от 12 августа 1949 года, и общую статью 3 Женевских конвенций от 12 августа 1949 года.

22 См. сноску 5 выше, Повестка дня XXI , главы 5, 7 и 18; и Всемирная встреча по устойчивому развитию, План осуществления (2002 год), пункты 6 а), l) и m), 7, 36 и 38.

23 См. Конвенцию о биологическом разнообразии, Конвенцию по борьбе с опустыниванием, Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций по изменению климата и последующие протоколы.

24 В пункте 2 статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин говорится, что государства обеспечивают женщинам право "пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно [...] санитарными услугами". Пункт 2 статьи 24 Конвенции о правах ребенка требует от государств-участников "обеспечение осведомленности всех слоев общества [...] о [...] преимуществах грудного кормления, гигиене, санитарии и среды обитания ребенка [...], а также доступа [детей] к образованию и их поддержки в использовании таких знаний".

25 Комитет отмечает, что согласно требованиям Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков при определении путей и способов справедливого использования водотоков надлежит учитывать социальные и человеческие нужды и что государства-участники принимают меры для предотвращения нанесения значительного ущерба, а в случае возникновения противоречия особое внимание надлежит уделять требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд (см. статьи 5, 7 и 10 Конвенции).

26 В Замечании общего порядка № 8 (1997) Комитет отмечает, что санкции могут приводить к ухудшению санитарных условий и нехватке питьевой воды и что режимом санкций должно предусматриваться восстановление объектов инфраструктуры, имеющих жизненно важное значение для водоснабжения чистой питьевой водой.

27 См. пункт 23 определения "третьи стороны".

28 См . E. Riedel, "New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights - The example of the right to health", in S. von Schorlemer (ed.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, pp. 345-358. Комитет отмечает, в частности, содержащееся в принятом в 2002 году Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию обязательства сократить вдвое к 2015 году долю населения Земного шара, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (как это отмечается в Декларации тысячелетия), и долю населения, не имеющего доступа к базовым санитарным средствам.

29 Принцип 10 Рио-де-Жанейской декларации по окружающей среде и развитию (*Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и*

развитию, см. сноску 5 выше) гласит в отношении экологических вопросов, что "обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

* Содержится в документе E/C.12/2002/11.