



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/C.12/1998/24  
3 December 1998

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ  
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Девятнадцатая сессия

Женева, 16 ноября - 4 декабря 1998 года

Пункт 3 повестки дня

ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ  
И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ:

Замечание общего порядка № 9:

Применение Пакта во внутреннем праве\*

---

\* Принято на 51-м заседании 1 декабря 1998 года (девятнадцатая сессия).

А. Обязанность обеспечивать осуществление Пакта во внутреннем праве

1. В своем Замечании общего порядка № 3 (1990) 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 нем 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 подотчетности правительств.

3. Вопросы, касающиеся применения Пакта во внутреннем праве, следует рассматривать сквозь призму двух принципов международного права. Первый из этих принципов, отраженный в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, 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 свое внутреннее право с тем, чтобы обеспечить осуществление своих договорных обязательств 1/. Этот вопрос подробнее рассматривается Комитетом в его Замечании общего порядка № 12 (1998). Второй принцип нашел 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". Пакт 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 статьи 2 (1) Пакта, 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 счете лишь дополняют эффективные внутренние средства правовой защиты.

5. Пакт не предусматривает конкретных средств, с помощью которых его положения должны осуществляться в национальном праве. Он также не содержит никаких положений, обязывающих к его полной инкорпорации или требующих предоставления ему какого-либо определенного 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 путем 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 учетом 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 нем 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.

### C. Роль средств правовой защиты

9. Средства правовой или судебной защиты? 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 2/, в отношении которых для выполнения требований Пакта, как представляется, непременно требуется обеспечение определенной формы судебной защиты. Иными словами, во всех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты.

10. Возможность обеспечения прав в судебном порядке. Когда речь идет 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 он в качестве примера привел статьи 3, 7 а) i), 8, 10 (3), 13 (2) а), 13 (3), 13 (4) и 15 (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 жесткой классификации экономических, социальных и культурных прав, которая уже в силу самого их определения вывела бы их из круга ведения судов, было бы произвольным и несовместимым с тем принципом, что эти две группы прав человека являются неделимыми и взаимозависимыми. Это также резко сократило бы возможности судов по защите прав самых уязвимых и обездоленных групп общества.

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

#### D. Режим Пакта в национальных судах

12. В руководящих принципах Комитета в отношении 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" 3/. 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 является 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 несовместимо 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 встает проблема выбора между толкованием норм внутреннего права, которое приведет 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.

#### Примечания

1/ A/CONF.39/27.

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

3/ Руководящие принципы в отношении формы и содержания докладов, E/C.12/1990/8, Приложение IV.

-----