

**Комитет по экономическим,
социальным и культурным правам****Обязательство никого не забыть: Международный пакт
об экономических, социальных и культурных правах
и Повестка дня в области устойчивого развития
на период до 2030 года****Заявление Комитета по экономическим, социальным
и культурным правам*****I. Введение**

1. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года является подтверждением общего глобального обязательства государств по ликвидации нищеты во всех ее формах и проявлениях, включая крайнюю нищету, посредством поощрения справедливых, инклюзивных и устойчивых обществ. В ней убедительно выражена суть Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, который ратифицирован большим числом государств — членом международного сообщества¹. Достижение общей цели Повестки дня на период до 2030 года и Пакта по ликвидации нищеты станет важной вехой на пути к обеспечению уважения человеческого достоинства каждого человека, как это закреплено во Всеобщей декларации прав человека.

2. Конечный пункт назначения этого коллективного пути хорошо отражен в содержании Повестки дня на период до 2030 года обещании государств о том, что никто не будет забыт. Сделав это торжественное обещание, государства признали, что достоинство человеческой личности имеет основополагающее значение, и подтвердили свою приверженность реализации этих целей и задач в интересах всех стран и народов, и всех слоев общества, а также намерение приложить все усилия к тому, чтобы в первую очередь оказать помощь самым обездоленным.

* Настоящее заявление, которое было принято Комитетом на его шестьдесят пятой сессии, состоявшейся 18 февраля – 8 марта 2019 года, было подготовлено в соответствии с практикой Комитета, касающейся принятия заявлений (см. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2011, Дополнение № 2 (E/2011/22)*, глава II, раздел К).

¹ По состоянию на 8 марта 2019 года участниками Пакта являлись 169 государств.



II. Экономические, социальные и культурные права: один из основополагающих столпов Повестки дня на период до 2030 года

3. Обязательство никого не оставить без внимания является центральным принципом, на котором зиждется и который определяет достижение 17 Целей в области устойчивого развития. Кроме того, в основе Повестки дня на период до 2030 года лежат цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций, включая полное уважение международного права. Повестка основана, среди прочих договоров, на Всеобщей декларации прав человека и международных договорах о правах человека. Таким образом, ответственность всех государств за уважение, защиту и поощрение прав человека и основных свобод для всех имеет основополагающее значение для осуществления Повестки дня на период до 2030 года².

4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, будучи одним из основных договоров Организации Объединенных Наций в области прав человека, является основополагающим элементом Повестки дня на период до 2030 года. Он предусматривает защиту экономических, социальных и культурных прав всех людей, особенно лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, и признает, что эти права «вытекают из присущего человеческой личности достоинства»³.

5. Права, защищаемые Пактом, лежат в основе Целей в области устойчивого развития. Они включают равное право мужчин и женщин на осуществление всех предусмотренных Пактом прав⁴ (Цель 5 и всесторонний учет гендерной проблематики во всех Целях); право на труд и на справедливые и благоприятные условия труда⁵ (Цель 8); право на социальное обеспечение⁶ (Цели 1–3, 5 и 10); защиту семьи и оказание ей помощи⁷ (Цели 3 и 5); право каждого человека на достаточный жизненный уровень, включая достаточное питание, одежду, жилище и воду⁸ (Цели 1–2, 6–7 и 11–16); право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья⁹ (Цели 3 и 6); право каждого человека на образование¹⁰ (Цель 4); право каждого человека на участие в культурной жизни¹¹ (Цель 16 и соответствующие задачи других Целей)¹²; и право каждого человека на пользование результатами научного прогресса и их практического применения¹³ (Цели 9–10)¹⁴. Цель 10 требует от государств принимать меры по сокращению неравенства внутри стран и между ними. Одним из главных достижений Повестки дня на период до 2030 года является включение растущего неравенства в число глобальных проблем. В контексте системы периодической отчетности Комитет требует от государств-участников представлять информацию о воздействии неравенства доходов и благосостояния на осуществление экономических, социальных и культурных прав¹⁵. Это отражает общее понимание того, что искоренение нищеты не будет достигнуто в

² См. заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека под названием «Права человека и Повестка дня на период до 2030 года: расширение прав и возможностей людей и обеспечение всеохватности и равенства», сделанное 16 января 2019 года на межсессионном совещании Совета по правам человека. Размещено по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22654&LangID=E.

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, преамбула.

⁴ Там же, статья 3.

⁵ Там же, статьи 6–8.

⁶ Там же, статья 9.

⁷ Там же, статья 10.

⁸ Там же, статья 11.

⁹ Там же, статья 12.

¹⁰ Там же, статьи 13–14.

¹¹ Там же, статья 15 1) а).

¹² Задачи 2.5, 4.7, 8.9, 11.4 и 12.b.

¹³ Там же, статья 15 1) б).

¹⁴ См. A/HRC/34/25, резолюция 37/24 Совета по правам человека, A/HRC/32/23 и E/C.12/2018/1.

¹⁵ Показатели неравенства, по которым Комитет стремится получить информацию, тесно увязаны с задачами и показателями, связанными с Целью 10 в области устойчивого развития.

контексте расширения разрыва между богатыми и бедными как внутри стран, так и между ними.

III. Уделение приоритетного внимания лицам и группам населения, находящимся в неблагоприятном и маргинальном положении: общая цель Повестки дня на период до 2030 года и Пакта

6. Концепция «никого не забыть», закрепленная в Повестке дня на период до 2030 года, по существу является обязательством государств уделять первоочередное внимание удовлетворению потребностей лиц, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, при реализации Целей в области устойчивого развития. Аналогичным образом, Пакт требует от государств-участников защищать и осуществлять права тех, кто оказался забытыми в результате нищеты, социально-экономической и культурной изоляции и маргинализации. Как Повестка дня на период до 2030 года, так и Пакт направлены также на удовлетворение потребностей и улучшение положения уязвимых стран, включая наименее развитые страны, малые островные развивающиеся государства и страны, находящиеся в конфликтных и постконфликтных ситуациях. Это свидетельствует о растущей озабоченности, выраженной как в Пакте, так и в Повестке дня на период до 2030 года в отношении тех групп и стран, которые относятся к наименее привилегированным и сталкиваются с многочисленными проблемами.

7. В соответствии с Пактом государства-участники должны в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление экономических, социальных и культурных прав для всех¹⁶. Иными словами, государства-участники должны в максимальной степени мобилизовать имеющиеся у них ресурсы для осуществления закрепленных в Пакте прав, особенно для тех, кто находится в наиболее изолированном, неблагоприятном и маргинальном положении. Комитет неизменно подчеркивал важность выявления и приоритизации потребностей тех групп, которые находятся в неблагоприятном положении и уязвимы перед системными и пересекающимися формами дискриминации.

8. Системная дискриминация возникает в различных контекстах и обусловлена целым рядом факторов и обстоятельств. Она может возникать в результате наличия правовых положений, политики или практики или господствующих культурных традиций и обычаев в публичной или частной сфере, которые создают относительные неблагоприятные условия для одних групп и привилегии для других групп¹⁷. В зависимости от контекста к затронутым группам относятся, среди многих прочих: лица, живущие в нищете; страны и общины, уязвимые перед изменением климата и загрязнением и деградацией окружающей среды; коренные народы; женщины; беженцы, внутренне перемещенные лица и мигранты; инвалиды; пожилые лица; безработные или те, кто работает в неформальном секторе; дети; и жертвы дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, рождения, национального или социального происхождения, сексуальной ориентации или гендерной идентичности или любого другого социального статуса.

9. Государства-участники обязаны устранять и преодолевать причины такой системной дискриминации как путем внесения изменений в соответствующие законы и политику, так и путем привлечения к ответственности государственных и частных субъектов. Кроме того, они должны обеспечить, чтобы каждый человек имел доступ к ресурсам и услугам, необходимым для достойной жизни, а также ликвидировать

¹⁶ Пакт, статья 2.

¹⁷ См. замечание общего порядка № 20 (2009) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, пункт 12.

условия, увековечивающие системные модели неравенства, не позволяющие людям участвовать на равных во всех сферах жизни общества. Конечная цель Пакта заключается в обеспечении полного и равного осуществления признанных в нем прав в условиях, способствующих расширению свободы и достоинства человека для всех¹⁸.

10. Устанавливая для государств-участников юридически обязательные обязательства в области прав человека, Пакт требует, чтобы те, кто оказались забытыми, имели доступ к средствам правовой защиты и механизмам возмещения ущерба как на национальном, так и на международном уровнях. Это вытекает из основного принципа, согласно которому для того, чтобы быть значимым, законное право должно сопровождаться эффективными и доступными средствами правовой защиты¹⁹. Такие средства правовой защиты обеспечивают привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении закрепленных в Пакте прав, и предоставление жертвам надлежащего возмещения.

IV. Методология Пакта, основанная на правах человека, обеспечивает, чтобы никто не был забыт

11. Пакт создает основанную на правах человека методологию для государств-участников при выполнении ими своих обязательств по Пакту. Эта методология применима ко всем правам и должна определять действия государств-участников во всех областях политики, а также мониторинг прогресса в деле достижения Целей устойчивого развития международным сообществом.

12. Ниже кратко излагаются основные элементы этой методологии:

а) государствам-участникам следует начать с выявления групп населения, находящихся в наиболее неблагоприятном и маргинальном положении в плане осуществления закрепленных в Пакте прав. Невозможно разработать целенаправленную политику без тщательного изучения вопроса о том, какие люди в наибольшей степени затронуты имеющимися проблемами. Это необходимо для обеспечения того, чтобы ни одна из групп населения и ни один человек не остались без внимания. Этот первоначальный анализ также дает возможность выявить системные формы дискриминации или социальной изоляции, которые увековечивают нищету, передающуюся из поколения в поколение;

б) после этого следует изучить вопрос о том, как действия и бездействие самих государств-участников влияют на осуществление закрепленных в Пакте прав. Например, государства-участники должны воздерживаться от принятия законодательных или других политических мер, которые лишают людей их прав, в частности, посредством принудительных выселений, прекращения предоставления услуг водоснабжения или препятствования участию людей в культурной жизни. Кроме того, они должны обеспечить, чтобы каждый человек имел доступ к минимально необходимым уровням экономических, социальных и культурных прав, признанных в Пакте²⁰;

в) на основе вышеупомянутого анализа государствам-участникам следует принять основанную на широком участии, всеобъемлющую, транспарентную национальную стратегию и план действий для содействия полной реализации закрепленных в Пакте прав. Стратегия и план должны быть обеспечены достаточными ресурсами, включать показатели и ориентиры, обеспечивающие тщательное наблюдение за ходом работы, и уделять особое внимание препятствиям, с которыми сталкиваются находящиеся в неблагоприятном и маргинальном положении группы населения при осуществлении закрепленных в Пакте прав. Следует избегать

¹⁸ Пакт, преамбула.

¹⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9 (1998) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 2; и *И.Д.Г. против Испании* (E/C.12/55/D/2/2014), пункт 11.3.

²⁰ Замечание общего порядка № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников, пункт 10.

преднамеренных регрессивных мер, которые снижают охват или уровень пособий, предоставляемых в рамках социальных программ²¹. Такие меры являются оправданными только в исключительных обстоятельствах и после проведения подлинных консультаций с затрагиваемыми группами²²;

d) государства-участники также обязаны анализировать и принимать меры для защиты всех лиц от нарушений предусмотренных Пактом прав частными субъектами, такими как корпорации, в отношении которых они могут осуществлять юрисдикцию, независимо от того, действуют ли такие субъекты на их территории или за ее пределами²³. Соответствующие меры защиты включают нормативное законодательство, административные, бюджетные, образовательные и другие меры, включая предоставление жертвам доступа к эффективным средствам правовой защиты;

e) наконец, государства-участники обязаны следить за прогрессом в деле полной реализации закрепленных в Пакте прав и принимать корректирующие меры для обеспечения того, чтобы соответствующее законодательство, политика и программы носили целенаправленный характер и эффективно реализовывались. Государствам следует руководствоваться критериями, разработанными Комитетом для оценки хода осуществления политики и программ, направленных на достижение нормативного содержания закрепленных в Пакте прав²⁴. Так, Комитет будет оценивать наличие прав, их достаточность, доступность для всех²⁵, приемлемость с культурной точки зрения²⁶ и качество²⁷. Кроме того, Комитет подчеркнул важность обеспечения того, чтобы права осуществлялись устойчивыми методами, с тем чтобы гарантировать их защиту как для нынешнего, так и для будущих поколений²⁸.

13. Как указывалось выше, Пакт возлагает на государства обязанности по достижению существенных результатов в отношении осуществления каждого из предусмотренных Пактом прав. Он также налагает обязанности по обеспечению того, чтобы эти результаты достигались в соответствии с общими правозащитными принципами участия, транспарентности, подотчетности, недискриминации,

²¹ Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункт 37 f).

²² Такие регрессивные меры не должны иметь несоразмерных или дискриминационных последствий и не должны приводить к лишению отдельных лиц или групп лиц минимально необходимого уровня соответствующих прав. См. письмо Председателя Комитета от 16 мая 2012 года государствам – участникам Пакта о мерах жесткой экономии, размещенное по адресу https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68; E/C.12/2017/1, пункт 4; Замечание общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение, пункт 42; и *Бен Джазия и Беллили против Испании* (E/C.12/61/D/5/2015), пункт 17.6.

²³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, пункты 25–37.

²⁴ Эти нормативные критерии были разработаны с учетом многолетнего опыта Комитета по рассмотрению докладов государств-участников и в контексте 24 замечаний общего порядка, принятых им к настоящему времени.

²⁵ Доступность в этом контексте включает физическую доступность, экономическую доступность (приемлемость по цене) и доступ общественности к соответствующей информации, касающейся соответствующих социальных программ. Социальные услуги и программы должны быть доступны как в законодательстве, так и на практике для всех, особенно для слоев населения, находящихся в наиболее неблагоприятном и маргинальном положении, без дискриминации по какому-либо запрещенному признаку. См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункт 12 с).

²⁶ Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище, пункт 8 g).

²⁷ Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 12 d).

²⁸ Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание, пункт 7.

расширения прав и возможностей бенефициаров и уважения принципа верховенства права. Эти принципы прав человека необходимы для обеспечения того, чтобы к оставшимся без внимания лицам относились не как к пассивным бенефициарам правительственных программ, а как к правообладателям, имеющим право на уважение присущего им человеческого достоинства.

V. Пакт позволит государствам выполнить свое обязательство никого не забыть в процессе достижения Целей в области устойчивого развития

14. Таким образом, Пакт устанавливает нормативные рамки прав и обязанностей, которые должны лежать в основе всех мер, принимаемых государствами-участниками для продвижения Повестки дня на период до 2030 года. Эти рамки могут использоваться для разработки национальной институциональной политики, направленной на достижение всех Целей в области устойчивого развития. Они могут помочь в выявлении наиболее нуждающихся в разработке политики, направленной на устранение коренных причин нарушений закрепленных в Пакте прав, и в создании условий для учета мнений затрагиваемых лиц при принятии затрагивающих их решений. Они требуют правовых и других форм защиты для жертв нарушений обязательств по Пакту.

15. Пакт также идеально подходит для реализации Цели в области устойчивого развития 16, которая состоит в содействии построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечении доступа к правосудию для всех и созданию эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях. В Цели 16 подчеркивается особое значение благого управления и развития эффективных институтов для обеспечения инклюзивного и устойчивого развития. Доступ к правосудию и подотчетным, этичным и реагирующим национальным учреждениям имеет основополагающее значение для достижения как Целей в области устойчивого развития, так и Пакта, наряду с активным участием гражданского общества в процессе принятия решений на всех уровнях. Участие гражданского общества также необходимо как для контроля за достижением Целей в области устойчивого развития, так и для контроля Комитета за соблюдением Пакта. Задача 16.5 Целей в области устойчивого развития обязывает государства существенно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах. Комитет продолжает следить за воздействием коррупции на осуществление экономических, социальных и культурных прав, в том числе в контексте обязательства государств в максимальных пределах мобилизовать имеющиеся у них ресурсы для осуществления закрепленных в Пакте прав²⁹.

16. Что касается Цели 17, которая касается укрепления средств осуществления и активизации работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития, то в Повестке дня на период до 2030 года подчеркивается настоятельная необходимость активизации мобилизации внутренних ресурсов путем укрепления национального потенциала в области налогообложения и сбора других поступлений. В то же время мобилизация внутренних ресурсов может и должна поддерживаться за счет международного сотрудничества и помощи развивающимся странам по линии официальной помощи в целях развития и использования других ресурсов. Этот императив подкрепляется пунктом 1 статьи 2 Пакта, который предусматривает оказание международной помощи и сотрудничество в достижении полного осуществления закрепленных в Пакте прав. Международное сотрудничество в этом

²⁹ Комитет регулярно поднимает вопросы коррупции с государствами-участниками в контексте процедуры представления периодических докладов. См. также его замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, пункт 20.

контексте включает не только финансовые ресурсы, но и доступ к соответствующим технологиям, необходимым для устойчивого развития и наращивания потенциала³⁰.

17. В Цели 17 далее подчеркивается, что государства не должны причинять вред развивающимся странам, не позволяя им делать необходимый политический выбор, например в сфере торговли, что может негативно сказаться на способности этих стран полностью осуществить Цели в области устойчивого развития. В своем замечании общего порядка № 24 об обязательствах государств в контексте предпринимательской деятельности Комитет описал экстерриториальные обязательства государств-участников в соответствии со своим пониманием обязательства в отношении международного сотрудничества и помощи, содержащегося в статье 2 Пакта (например, пункты 25–37). Все меры, принимаемые государствами в сферах международной торговли и инвестиций, включая односторонние или коллективные принудительные меры, а также введение экономических санкций, должны в полной мере учитывать обязательства государств-участников по Пакту, в частности воздействие таких мер на лиц и группы в затронутых странах, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении³¹.

VI. Заключение

18. Выполняя нормативные обязательства по Пакту, государства расширят свои возможности по достижению Целей в области устойчивого развития и выполнят свое обязательство никого не забыть.

19. В национальных планах действий по достижению Целей в области устойчивого развития должны в полной мере учитываться рекомендации, содержащиеся в заключительных замечаниях, которые Комитет выносит в контексте процесса рассмотрения периодических докладов в соответствии с Пактом. Эти рекомендации имеют большое значение для государств-участников в выявлении системных форм дискриминации и социально-экономической и культурной изоляции и, соответственно, для разработки надлежащих средств правовой защиты, стратегий и программ для групп, которые в особой степени рискуют остаться без внимания. Пакт должен также служить информационной основой для определения и принятия соответствующих национальных и международных показателей в контексте Повестки дня на период до 2030 года и для мониторинга и оценки международным сообществом Целей в области устойчивого развития, включая политический форум высокого уровня по устойчивому развитию. Со своей стороны, Комитет все чаще включает Цели в области устойчивого развития в свою работу, в том числе в рамках процесса рассмотрения периодических докладов, с тем чтобы усилить взаимодействие между мерами, принимаемыми в контексте Повестки дня на период до 2030 года, и осуществлением закрепленных в Пакте прав.

20. Благодаря уважению, защите и осуществлению закрепленных в Пакте прав государства смогут выполнить свое обязательство по обеспечению того, чтобы никто не был забыт в рамках коллективных усилий по достижению преобразованного мира, о котором говорится в Повестке дня на период до 2030 года.

³⁰ См. статью 11 (2) Пакта и замечание общего порядка № 2 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о международных мерах в области предоставления технической помощи.

³¹ Например, замечание общего порядка № 8 (1997) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о взаимосвязи между экономическими санкциями и соблюдением экономических, социальных и культурных прав, пункт 1; и замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункты 30–36.