



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/C.12/1998/NGO/4  
7 October 1998

RUSSIAN  
Original: FRENCH

КОМИТЕТ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ  
И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

Девятнадцатая сессия

16 ноября - 4 декабря 1998 года

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,  
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

Письменное заявление, представленное Канадским отделением Американской ассоциации юристов и Квебекской лигой прав и свобод (Канада), входящей в состав Международной федерации лиг по защите прав человека, - неправительственными организациями со специальным консультативным статусом

Генеральный секретарь получил следующее письменное сообщение, которое распространяется в соответствии с резолюцией 1988/4 Экономического и Социального Совета от 24 мая 1988 года.

[28 сентября 1998 года]

1. Настоящая записка, касающаяся рассмотрения третьего периодического доклада Канады (E/1994/104/Add.17), представлена Канадским отделением Американской ассоциации юристов и Квебекской лигой прав и свобод (Канада), входящей в состав Международной федерации лиг по защите прав человека. Поскольку наша деятельность охватывает в основном Квебек, то, готовя настоящую записку, мы провели консультации с нашими членами и с более чем 150 общественными и профсоюзными объединениями Квебека в рамках программы образования в области прав человека, реализация которой продолжается более трех лет.
2. Третий периодический доклад Канады, представленный в соответствии с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, был направлен в ноябре 1997 года с двухлетним опозданием.
3. После рассмотрения последнего доклада Канады в 1993 году в этой стране ежегодно принимались законодательные и политические акты, которые существенно ущемляли право граждан Канады на более широкое пользование экономическими и социальными правами, закрепленными в Пакте. Мы обращаем внимание Комитета на то, что в докладе Канады речь идет о мерах и действиях, предпринятых после 1995 года, и что вследствие этого Комитет может в рамках своего диалога рассматривать любые происшедшие после этой даты события.
4. В настоящем сообщении мы хотели бы обратить внимание на все более очевидную несостоятельность подписавших Пакт властей Канады, в том что касается последовательного осуществления права на оплачиваемую работу и адекватный уровень жизни, а также других экономических и социальных прав, хотя они и хвастаются тем первым местом, которое им отводится в подготовленном Программой развития Организации Объединенных Наций докладе о развитии людского потенциала.

А. Непоследовательное осуществление прав правительством Канады

5. С 1990 года вся канадская система социального обеспечения претерпела серьезные сокращения. Был нарушен принцип универсальности ряда программ, таких, как программы выплаты пенсий по старости и семейных пособий, которые в этот период были заменены комплексным фискальным пособием, что привело к значительному увеличению числа лиц, вынужденных пользоваться различными провинциальными системами социальной помощи. Правительство Квебека пришло к выводу, что в результате изменений, внесенных в порядок страхования по безработице с 1990 года, ежегодно из этой системы исключаются более 130 000 человек, из которых более 30 000 вынуждены теперь ходатайствовать о получении социальной помощи.

1. Статьи 6 и 7 Пакта, касающиеся права на труд

6. Режим страхования по безработице, созданный для защиты граждан от возможной потери работы, был радикальным образом преобразован в программу стимулирования трудовой деятельности и механизм управления рабочей силой. В результате таких

преобразований из этой системы была исключена почти половина охваченных ранее лиц (лишь 43% лиц, плативших взносы, в случае потери работы получают пособия против 80% в 1993 году), и часть расходов по новому режиму страхования занятости была возложена на временных работников или работников, рискующих в любое время потерять работу, которые обязаны платить взносы, не имея гарантий, что затем они смогут ими воспользоваться. Эти меры привели к тому, что были получены огромные дополнительные средства в размере порядка 20 млрд. долл. США (по состоянию на сентябрь 1998 года), а система социальной защиты превратилась в систему налогообложения трудовой деятельности, работающих мужчин и женщин.

## 2. Статья 9 (социальное обеспечение)

7. Федеральное правительство постепенно свело на нет свое участие в финансировании провинциальных социальных программ, что в конечном итоге привело к упразднению в 1995 году Канадской системы государственной помощи. Между тем правительство Канады неизменно утверждало, в том числе в своем официальном заявлении от июля 1993 года, что эта система позволяет ему выполнять его международные обязательства. Такое недополучение провинциями финансовых поступлений привело к резкому сокращению социальных программ, осуществляемых на провинциальном уровне.

## 3. Статья 11 (право на жилище)

8. Несмотря на замечания, высказанные Комитетом в 1993 году, Канада решила прекратить с 1 января 1994 года долгосрочное финансирование проектов по социальному жилью. Еще более удручающая ситуация сложилась с обеспечением жильем коренных жителей.

## 4. Международные торговые соглашения

9. Кроме того, осуществление Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) привело к тому, что экономические и социальные права стали рассматриваться как факторы, имеющие второстепенное значение по сравнению с международными коммерческими интересами. Так, некоторые социальные программы рассматриваются в этом контексте как "необоснованная коммерческая льгота", т.е. как государственная помощь, способная снизить издержки производства; соответственно, экономические и социальные права рассматриваются как препятствия на пути свободной межгосударственной торговли, чем отрицается принцип защиты этих прав в судебном порядке.

## В. Меры, принимаемые в провинции Квебек

10. Поскольку авторы настоящей записки работают в основном в провинции Квебек, они хотели бы особо остановиться на состоянии дел, которое сложилось в этой провинции с осуществлением обязательств, предусмотренных Пактом.

11. Канада является федеративной страной, где компетенцией в вопросах частного права, социальной помощи, здравоохранения, образования и трудового законодательства наделены провинции. Поэтому именно провинции, которые, как мы видим, вынуждены сокращать свою долю расходов в рамках ассигнований, выделяемых федеральным правительством, призваны на практике осуществлять переход к предложенному им неолиберальному курсу. Некоторые из провинций поспешили поставить перед собой цель не допускать перерасходования средств, выделяемых из государственного бюджета, абсолютно не заботясь о выполнении обязательств, предусмотренных в Пакте.

1. Хартия прав и свобод личности провинции Квебек

12. Хартия прав и свобод личности провинции Квебек (1976 года) содержит ряд положений, направленных на обеспечение экономических и социальных прав, включая право на получение финансовой помощи, которое может гарантировать достаточный жизненный уровень.

13. В этой Хартии содержится ограничительный перечень запрещенных мотивов дискриминации, в то время как в Пакте дополнительно упоминается "иное обстоятельство" (пункт 2 статьи 2). Кроме того, в этом документе говорится о том, что экономические и социальные права гарантируются лишь "в рамках, предусмотренных законом", что само по себе является серьезным ограничением. Такое ограничение следует отменить, и соответствующая поправка к Хартии прав и свобод должна недвусмысленно наделять Трибунал по правам человека провинции Квебек правом непосредственно рассматривать жалобы, основанные на этих положениях.

2. Статьи 6, 7 и 9 (право на свободно выбираемый труд и на социальное обеспечение)

14. Поскольку некоторые категории работников, получающих за свой труд минимальную заработную плату (*working poor*), живут ниже порога бедности, установленного самими канадскими властями, можно сделать вывод о невыполнении обязательств, предусмотренных в Пакте (в подпункте ii) пункта а) статьи 7).

15. Система оказания социальной помощи, которая рассматривается как крайнее средство и исторически увязана с правом на достаточный жизненный уровень, была преобразована в программу выплаты надбавок к трудовым доходам и контроля за частью неквалифицированных или временных работников. Были введены процедуры, увязанные с "возможностью устроиться на работу" и с "готовностью получающих пособие лиц выполнять любую работу" (*work-for-welfare*), которые обуславливают предоставление социальных пособий выполнением конкретной работы или прохождением курса профессиональной подготовки, вводя таким образом определенные условия для осуществления соответствующего права.

16. Эти меры принижают значение права на получение государственной помощи, основанного на учете потребностей, подменяя его критерием способности или неспособности к трудовой деятельности, основанным на решении медицинского или административного органа. Таким образом, критерий "достаточного дохода" утрачивает статус права. Размер

помощи, оказываемой в качестве крайней меры, может быть уменьшен для лиц, прекращающих работу или отказывающихся от нее по причине, которую предлагающий такую работу чиновник сочтет необоснованной, что является нарушением права таких лиц на свободный выбор работы и на социальное обеспечение. Эти дискриминационные меры ущемляют прежде всего молодежь.

17. Работающие в провинции Квебек лица, которых вынуждают братья за любую работу, лишены права на свободно выбираемый труд и на защиту со стороны закона в целом. Действительно, Закон о гарантировании дохода недвусмысленно предоставил министру, ответственному за осуществление этой программы, возможность снимать с работодателей ответственность за соблюдение трудовых норм, в том числе норм, касающихся минимальной заработной платы, и права ассоциаций, в нарушение статьи 7 Пакта. При пересмотре Закона эти положения были сохранены.

### 3. Статья 11 (право на жилье)

18. По данным Канадской жилищно-ипотечной компании, 341 000 домашних хозяйств в провинции Квебек имеют неудовлетворительные жилищные условия и должны иметь доступ к социальному жилью. Эти статистические данные не учитывают того факта, что каждая третья семья тратит на жилье более трети своих доходов, а каждая шестая семья - более половины. Ситуация еще более усугубилась после сокращения бюджетных ассигнований на социальное жилье и уменьшения размера дополнительного жилищного пособия, которое выделяется лицам, получающим социальную помощь. В итоге лишь в районе Монреаля, где зимой температура может вполне опуститься ниже -30°, насчитывается 20 000 бездомных.

### 4. Статья 12 (право на здоровье)

19. В сфере здравоохранения правительство Квебека недавно приняло целый ряд мер в рамках "переориентации амбулаторного лечения" и расширения практики медицинского обслуживания на дому. Как следствие, сокращен доступ к медицинскому обслуживанию и существенно возрос объем услуг, оказываемых частными как коммерческими, так и благотворительными организациями. Такая приватизация не только не повышает качество медицинских услуг, которые бесплатно и повсеместно оказывались государством в течение 30 лет, но и является предвестником возврата к системе медицинского обслуживания на двух уровнях, что нарушает реализованный в Квебеке принцип универсальности медицинского обслуживания.

20. Эти меры сопровождаются введением платы за лекарства, ранее бесплатные для лиц, получающих социальную помощь, и престарелых, которые теперь вынуждены покупать их. Подобное нарушение условий осуществления права на здоровье для неимущих слабо компенсируется финансовой помощью, которую были вынуждены в чрезвычайном порядке оказывать частные благотворительные организации.

5. Статья 13 (право на образование)

21. Согласно оценкам, приблизительно каждый пятый взрослый житель Квебека не имеет достаточных навыков чтения и письма, и подобная ситуация может еще более усугубиться вследствие произведенного недавно сокращения бюджетных ассигнований в этой сфере. Кроме того, мы отмечаем серьезное ухудшение положения в том, что касается доступа к образованию. В провинции Квебек в период между 1989 и 1996 годами размер платы за обучение в университете вырос в три раза.

6. Судебная защита прав и доступ к органам правосудия

22. В Квебеке проведена радикальная реформа системы правовой помощи, в результате чего доступ к органам правосудия превратился из права в привилегию. Действовавшая ранее система полностью охватывала все виды правовой помощи, а нынешняя - лишь строго определенные услуги. Так, например, теперь из этой сферы исключены дела, которые касаются права на жилье, прав потребителей, важной части права на труд, а также обширных категорий гражданских и уголовных правонарушений. Кроме того, нынешняя система вынуждена сейчас действовать в рамках строго ограниченного бюджета, максимальный размер которого устанавливается без учета потребностей участников судебного процесса.

23. Что касается уровня доходов соответствующих лиц, ниже которого им может быть оказана правовая помощь, то его повышение было явно недостаточным, поскольку он не обеспечивает доступа к правовой помощи всем лицам, которые могли претендовать на такую помощь в момент введения этой системы в 1973 году. И наконец, установленные тарифы оплаты услуг частных адвокатов, которые берутся оказать правовую помощь, были снижены до такого уровня, который равнозначен отрицанию права на свободный выбор адвоката.

24. Поскольку признание и судебная защита экономических и социальных прав касаются главным образом неимущих, любое ограничение или уменьшение вклада государства в финансирование государственной помощи непосредственно влияет на эффективность механизмов защиты и обеспечения экономических, социальных и культурных прав.

25. Кроме того, суды взяли на вооружение такое ограничительное толкование, которое, подтверждая экономические и социальные права, игнорирует вытекающие из них экономические последствия, и отказываются, ссылаясь на бюджетные полномочия исполнительной власти, предписывать государству выделять необходимые средства на осуществление этих прав.

С. Выводы

26. В последние годы законодательство о социальной и экономической защите наиболее неимущих слоев населения Канады претерпело радикальные изменения, что фактически является отходом от выполнения закрепленных в Пакте обязательств Канады и провинций, а также нарушением принципа последовательного осуществления экономических и социальных прав.

27. Государство, подписавшее Пакт, не может уклоняться от выполнения своих обязательств, ссылаясь на то, что оно сталкивается с экономическими трудностями, возникшими, в частности, вследствие бюджетного дефицита. Важно подчеркнуть, что значительная часть этого бюджетного дефицита обусловлена тем, что правительства не желают облагать в справедливой пропорции налогом доходы, получаемые фирмами и предприятиями.

28. Мы выражаем сожаление в связи с постепенным исчезновением ряда средств правовой защиты, которые были ранее предусмотрены в различных системах социальной защиты как федерального, так и провинциального уровней, а также в связи с отсутствием конкретных нормативных рамок, гарантирующих реальное признание экономических и социальных прав.

29. Неправительственные организации, подготовившие настоящее сообщение, проводили по крайней мере в течение трех лет среди более 100 общественных и правозащитных организаций Квебека широкомасштабное исследование в целях выявления негативных для прав человека последствий недавних реформ канадской и квебекской системы социальной защиты. Эта работа позволила получить объективное представление о снижении эффективности защиты экономических и социальных прав в провинции Квебек и Канаде, а также собрать богатую информацию о конкретных недопустимых нарушениях, изложить которые не позволяют рамки настоящей записки, но которые стали основанием для протестов и обличающих заявлений, сделанных нашими структурами.

30. В ходе подготовки настоящей записки неправительственные организации констатировали, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах является эффективным средством правового просвещения и диалога с правительствами в процессе принятия законов. В нем определены критерии, которые позволяют оценить соблюдение государственными органами права каждого гражданина на уважение его достоинства и на достаточный жизненный уровень.

- - - - -