



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/11*
22 July 1994

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Сорок шестая сессия
Пункт 10 а) предварительной повестки дня

ОТПРАВЛЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ЗАДЕРЖАННЫХ ЛИЦ

ВОПРОС О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА ЛИЦ, ПОДВЕРГАЕМЫХ ЗАДЕРЖАНИЮ
ИЛИ ТЮРЕМНОМУ ЗАКЛЮЧЕНИЮ В КАКОЙ БЫ ТО НИ БЫЛО ФОРМЕ

Предварительный доклад о борьбе с безнаказанностью лиц, виновных
в нарушении прав человека (экономических, социальных и
культурных), подготовленный г-ном Гиссе и г-ном Жуане
во исполнение резолюции 1993/37 Подкомиссии 1/

1/ В силу трудностей сообщения, не зависящих от соавторов и обусловленных их удалением друг от друга, рукопись настоящего доклада, составленная г-ном Жуане, не смогла быть вовремя передана г-ну Гиссе до срока ее представления редактору.

* Переиздано по техническим причинам.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 6	3
I. ИССЛЕДОВАНИЕ ЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ	7 - 18	4
А. Анализ коррупции Организацией Объединенных Наций	7 - 10	4
В. Определение юридических и политических средств борьбы с коррупцией	11 - 18	5
II. АНАЛИЗ РОЛИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	19	7
А. Замечания и выводы договорных и недоговорных органов защиты прав человека, а также органов и учреждений Организации Объединенных Наций	21 - 44	8
В. Определение вопросов для более углубленного анализа	45 - 55	14
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	56	17

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА:
ВОПРОСЫ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩИЕ ОСОБЫЙ ИНТЕРЕС**

ВВЕДЕНИЕ

1. На своей сорок пятой сессии Подкомиссия в резолюции 1993/37 от 26 августа 1993 года с удовлетворением приняла к сведению промежуточный доклад (E/CN.4/Sub.2/1993/6), подготовленный г-ном Гиссе и г-ном Жуане, и поручила им представить ей доклад с выводами и рекомендациями по первому аспекту вопроса о безнаказанности в отношении гражданских и политических прав. Вместе с тем, учитывая взаимозависимость и неделимость гражданских и политических прав и экономических, социальных и культурных прав, Подкомиссия постановила предложить специальным докладчикам продолжить их исследование и изучить второй аспект данного вопроса, касающийся экономических, социальных и культурных прав.
 2. Было решено отложить на 1995 год окончательную доработку первого этапа исследования, касающегося гражданских и политических прав, а также представить сорок шестой сессии Подкомиссии продолжение исследования об экономических, социальных и культурных правах. Такой выбор был обусловлен сложностью второго этапа исследования и требованиями к объему документов (не более 32 страниц) – требованиями, которые не позволили бы проделать серьезную работу по обеим темам доклада.
 3. Хотя было проведено множество исследований по разделу экономических, социальных и культурных прав, будь то их история, их обоснование, их законодательная база или их охват (см. многочисленные исследования по вопросу о праве на развитие), немногие из них посвящены борьбе против нарушения этих прав.
 4. Возможно, их малочисленность обусловлена тем, что принцип привлечения к уголовной ответственности, более или менее успешно применяемый в борьбе с серьезными нарушениями гражданских и политических прав, в силу строгого толкования уголовного кодекса не может быть в полной мере применен также для защиты экономических и социальных прав, имеющих относительный и эволюционный характер.
 5. Первые шаги второго этапа исследования привели к следующему выводу: исследование коррупции и средств борьбы с ней – в частности, в государственной администрации и международных отношениях, – по-видимому, является наиболее прагматическим способом рассмотрения данного вопроса. Такой вывод стал практически очевиден еще в ходе Международных встреч по вопросам безнаказанности 1/, состоявшихся в Женеве во Дворце Наций со 2 по 5 ноября 1992 года:
-

1/ "Нет - безнаказанности, да - правосудию", издание Международной комиссии юристов (МКЮ) (Женева) и Национальной консультативной комиссии по правам человека (НККПЧ) (Франция).

"Вопрос безнаказанности не ограничивается и не должен ограничиваться тяжкими преступлениями – такими, как казни без суда и следствия, пытки, исчезновения и т.д. Он должен включать в себя серьезные нарушения экономических, социальных и культурных прав. Представьте себе на мгновение последствия экономического грабежа развивающихся стран, незаконного обогащения высокопоставленных государственных должностных лиц...".

6. С другой стороны, наиболее активные в данной области неправительственные организации обратились к докладчику, принимавшему участие в одном из рабочих заседаний в рамках Международных встреч, с просьбой проанализировать ту роль, которую в отдельных случаях играют такие межправительственные учреждения, как Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, в процессе нарушения экономических, социальных и культурных прав.

г. ИССЛЕДОВАНИЕ ЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ

А. Анализ коррупции Организацией Объединенных Наций

7. В ходе межрегионального семинара по вопросам коррупции в государственной администрации, проведенного в Гааге 11–15 декабря 1989 года в рамках мероприятий Организации Объединенных Наций Департаментом по техническому сотрудничеству в целях развития и Отделом предупреждения преступности и уголовного правосудия Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, был проведен анализ, в результате которого безнаказанность была признана элементом, лежащим в основе различных форм коррупции.

8. В резолюции 8-го Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 года) в отношении вопроса о коррупции в государственной администрации уже подчеркивалось, что эта форма коррупции носит всеобщий характер; что ее последствия оказывают особенно пагубное влияние на страны с уязвимой экономикой, и это влияние ощущается во всем мире; что деятельность коррумпированных государственных служащих может сводить на нет эффективность государственных программ, нанося тем самым серьезный ущерб развитию.

9. После завершения 8-го Конгресса Комиссия по правам человека приняла резолюцию 1992/50 "Незаконное обогащение высших государственных должностных лиц в ущерб интересам общества, факторы, вызвавшие это явление, и лица, участвующие во всех странах в таком незаконном обогащении". В этой резолюции настоятельно подчеркивается необходимость принятия решительных мер как по борьбе против мошеннического или незаконного обогащения высших государственных должностных лиц и возвращения похищенных таким образом средств, так и для предупреждения такой практики, которая наносит все больший ущерб как молодым, так и зрелым демократическим странам и является препятствием для их экономического развития.

10. Коррупция предполагает взаимодействие как минимум двух сторон: той, на которую направлен акт подкупа (взяточполучатель), и той, которая совершает этот акт (взятодатель), и, следовательно, наказание обоих "партнеров" с учетом основной роли взятодателя. Именно в этом духе: а) на упомянутом выше 8-м Конгрессе Организации Объединенных Наций было предложено принимать меры не только в отношении коррумпированных государственных служащих, но и в отношении предприятий-взятодателей, и б) Комиссия по правам человека в своей резолюции 1992/50 о незаконном обогащении высших государственных должностных лиц четко указала на ответственность развитых стран за случаи незаконного обогащения, имеющие место в развивающихся странах, тем самым поставив пока еще в предварительной форме вопрос в контексте международного права о возвращении народам похищенных денежных средств, которые были награблены их руководителями, зачастую при пособничестве иностранных банков, чтобы вложить эти средства в экономическое, социальное и культурное развитие этих народов.

В. Определение юридических и политических средств борьбы с коррупцией

11. Какую стратегию следует избрать для такой борьбы? Прежде всего четко определить поставленную задачу: борьба с коррупцией является не самоцелью, а одним из основных средств постоянного укрепления демократии, фактического осуществления права на развитие и, в конечном счете, обеспечения соблюдения основных прав и свобод человека, т.е. постоянства принципов правового государства, как об этом упомянул Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в своем выступлении на церемонии открытия Всемирной конференции по правам человека в Вене в 1993 году.

12. Первым препятствием, которое нужно преодолеть, является недостаточно тесное в настоящее время международное сотрудничество. По внутреннему уголовному законодательству большинства стран коррупция иностранных государственных служащих не считается преступлением, что затрагивает сложный вопрос экстерриториальности законов уголовного права. С другой стороны, неодинаковые меры наказания в различных странах затрудняют эффективное международное сотрудничество, в частности в области взаимодействия судебных органов, которое рассматривается как один из основных инструментов борьбы с коррупцией в международном масштабе. Это является причиной озабоченности Комиссии по правам человека, которая в своей резолюции 1992/50 о незаконном обогащении отмечает с сожалением, что, хотя международное право не квалифицирует незаконное присвоение государственных средств в качестве политического правонарушения, законодательство и судебная практика большинства государств не допускают выдачи лиц, виновных в таком присвоении.

13. Однако на 8-м Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями был подчеркнут исключительно важный характер пересмотра государствами эффективности их уголовного законодательства, включая

положения уголовно-процессуального кодекса и законы о выдаче, с тем чтобы обеспечить возможность пресечения действий, по своему характеру способствующих коррупции.

14. По этой причине становится настоятельно необходимым принятие международной конвенции, позволяющей согласовать применение уголовных мер и повысить их эффективность путем осуществления следующих дополнительных мероприятий:

а) в гражданском праве (аннулирование или возможность аннулирования некоторых контрактов, способствующих незаконному обогащению, принятие мер в отношении вовлеченных в него юридических лиц, и т.д.);

б) в налоговом праве, поскольку всякий акт коррупции или незаконного обогащения зачастую сопряжен с неуплатой налогов;

с) в административном праве путем введения процедур контроля (в частности, за заключением сделок) или даже создания национальных учреждений с достаточной технической, т.е. многодисциплинарных и независимых, для принятия мер против связанных с коррупцией групп давления, а также создания координационной сети, способствующей сотрудничеству. Эти меры необходимы в ответ на вселяющие все большую тревогу техническую усложненность и транснациональный размах коррупции, а также, в более общем плане – операций по незаконному обогащению. С этой целью компетентные инстанции Организации Объединенных Наций могли бы проделать полезную работу по составлению международной конвенции, основанной на существующих проектах. Первая попытка была предпринята в конце 70-х годов Экономическим и Социальным Советом в виде проекта международной конвенции о пресечении незаконных международных торговых сделок. Следует также упомянуть проект международной конвенции о предотвращении и пресечении коррупции государственных служащих на международном уровне, представленный г-ном Паоло Бернаскони на шестой Международной конференции по борьбе с коррупцией (Канкун, 12-15 ноября 1993 года); работу XX Дней института криминологии при университете Пантеон Ассас (15-16 июня 1994 года), в ходе которой была подчеркнута необходимость интернационализации средств борьбы; а также проводимую в настоящее время Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработку рекомендаций по борьбе с коррупцией в рамках международных торговых сделок, в которой помимо уголовных мер пресечения предусматривается возможность объявления сделок недействительными.

15. Наконец, министры юстиции стран – членов Совета Европы в ходе их XIX Конференции на Мальте (Ла-Валетта, 14-15 июня 1994 года) приняли заключительную резолюцию о создании в рамках Совета рабочей группы, которой, в частности, будет поручена разработка международной конвенции по борьбе с коррупцией. Кроме того, они высказались за скорую ратификацию и фактическое осуществление конвенции об отмывании денег, обнаружении, аресте и конфискации объектов преступления (открыта для подписания 8 ноября 1990 года) и других международных договоров, касающихся отмывания денег.

16. Какова же роль специализированных неправительственных организаций (НПО)? Организация Объединенных Наций сыграла историческую роль в установлении организованных

форм гражданского общества, учредив "консультативный статус", благодаря которому влияние НПО возросло в различных областях их деятельности: "права человека", "гуманитарная деятельность", "развитие" или "окружающая среда".

17. Недавнее появление в процессе борьбы с коррупцией специализированных НПО (например, Международная транспарентность или Международная антенна) может оказаться решающим:

а) для более полного осознания на уровне государств, внутригосударственных структур и граждан того факта, что они борются с политической апатией, потворствующей коррупции;

б) для расширения с точки зрения "групп риска" анализа механизмов коррупции в целях более эффективной борьбы с ней;

с) для развития гласности – могучего оружия в борьбе с коррупцией и средства ее предотвращения.

Развитие таких НПО могло бы явиться одной из приоритетных задач деятельности Организации Объединенных Наций в таких расширяющихся областях, как оказание технической помощи и консультативных услуг.

18. В коммюнике Международной комиссии юристов от 8 ноября 1993 года говорится:

"Борьба с коррупцией органов власти теперь является не вопросом морали, а вопросом выживания обездоленных народов. Преступления против национальной экономики, разграбление ресурсов слаборазвитых стран диктаторами третьего мира – вот те деяния, которые приводят к росту бедности и дальнейшему обнищанию. Настоятельно необходимо воспрепятствовать бесстыдному перекачиванию похищенных денег из развивающихся стран в западные банки, несущие серьезную ответственность, чтобы содействовать укреплению демократии и права на развитие".

II. АНАЛИЗ РОЛИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

19. Анализ той роли, которую международные финансовые учреждения сыграли в процессе нарушения экономических, социальных и культурных прав, является сложным; следовательно, целесообразно избегать поспешных суждений и выводов, поскольку нельзя приписывать какому-либо одному фактору, политической акции, юридическому или физическому лицу всю полноту ответственности за нарушение прав человека. Эти нарушения и препятствия на пути осуществления экономических, социальных и культурных прав многочисленны, разнообразны и зачастую взаимозависимы, чем и объясняется сложность данного анализа.

20. Следовательно, сначала было бы разумно применить институциональный подход при рассмотрении комментариев, сделанных Организацией Объединенных Наций в отношении

международных финансовых учреждений, чтобы затем сформулировать предварительные рекомендации по разработке следующей части доклада.

A. Замечания и выводы договорных и недоговорных органов защиты прав человека, а также органов и учреждений Организации Объединенных Наций

21. С одной стороны, речь идет о рассмотрении исследований, рабочих документов и докладов Генерального секретаря, специальных докладчиков и рабочих групп в области экономических, социальных и культурных прав, представленных Подкомиссией и Комиссией по правам человека, а с другой стороны – об анализе замечаний органов, созданных во исполнение документов Организации Объединенных Наций о правах человека, а также органов системы Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

1. Недоговорные органы

a) Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств

i) Специальный докладчик по осуществлению экономических, социальных и культурных прав

22. В своих четырех докладах, подготовленных поочередно в период с 1989 по 1992 год 2/, Специальный докладчик г-н Данило Тюрк, в частности, исследовал влияние деятельности международных финансовых учреждений, особенно Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ), на процесс осуществления экономических, социальных и культурных прав, а также сформулировал конкретные рекомендации в отношении этих учреждений.

23. По-видимому, политические меры – в частности, структурная перестройка и выплата задолженности, относящиеся к деятельности международных финансовых учреждений, – негативно отразились на осуществлении экономических, социальных и культурных прав, несмотря на достигнутые в последние годы успехи в укреплении некоторых из этих прав и улучшение положения тех, кто непосредственно ими пользуется. Одним из указанных Специальным докладчиком отрицательных факторов (см. E/CN.4/Sub.2/1992/16, глава II, "Существующие препятствия: основные проблемы нашего времени") является, в частности, слишком большой разрыв между теорией, на которую опираются финансовые учреждения, и конкретными гуманитарными, политическими, социальными и экономическими последствиями их деятельности.

2/ Предварительный доклад E/CN.4/Sub.2/1989/19; первый доклад о ходе работы E/CN.4/Sub.2/1990/19; второй доклад о ходе работы E/CN.4/Sub.2/1991/17; окончательный доклад E/CN.4/Sub.2/1992/16.

24. Один из разделов заключительного доклада Специального докладчика посвящен рекомендациям, касающимся международных финансовых учреждений, целью которых, естественно, является заполнение существующих пробелов. В частности, предлагается расширять участие народа в выработке политики, например, через конкретное сотрудничество с органами защиты прав человека (НПО и другими); кроме того, произвести оценку этих проектов и политических инициатив, с тем чтобы в конечном счете в них в большей степени учитывались права человека.

25. Можно уже отметить, что по рекомендации Специального докладчика в Женеве с 25 по 29 января 1993 года был проведен Семинар по соответствующим показателям измерения прогресса в последовательном осуществлении экономических, социальных и культурных прав – встреча, которая рассматривается как вспомогательное мероприятие Всемирной конференции по правам человека.

26. В выводах и рекомендациях семинара указано:

"В ходе оценки экономического и социального развития следует учитывать внешние факторы, связанные со сложившейся международной экономической и политической обстановкой. Участники Семинара выразили серьезную обеспокоенность в связи с последствиями осуществления Всемирным банком проектов и политики в области развития и политики Международного валютного фонда в области структурной перестройки для осуществления прав человека, а также в связи с последствиями других неэффективных и деструктивных стратегий в области развития". (А/CONF.157/PC.73, пункт 167)

ii) Специальный докладчик по вопросу о праве на достаточное жилище

27. В своем рабочем документе (Е/CN.4/Sub.2/1993/15) Специальный докладчик, г-н Раджиндар Сачар считает, что влиятельные правительства оказывают поддержку международным финансовым учреждениям (таким, как Всемирный банк и МВФ), препятствующим полному осуществлению права на жилище. После упоминания о работе Специального докладчика по осуществлению экономических, социальных и культурных прав г-н Сачар указывает, что, по его мнению, разоблачение пагубных последствий такой политики и программ на международном уровне, а также постоянное заострение внимания на ответственности этих учреждений в отношении принципов соблюдения прав человека являются основными требованиями.

iii) Специальные докладчики по вопросу об аспектах перемещения населения

28. В своем предварительном докладе (Е/CN.4/Sub.2/1993/17) Специальные докладчики г-н А.Ш. Аль-Хасауна и г-н Р. Хатано показывают, что крупномасштабные проекты по развитию, финансируемые Всемирным банком, привели к массовому и принудительному перемещениям населения.

29. Из доклада следует, что в течение десяти последних лет Всемирный банк изменил свою политику, в частности, принимая директивы о переселении и выступая в пользу мер, направленных на защиту жизни, благосостояния и прав перемещенного населения, а также на то, чтобы по мере возможности избежать случаев перемещения и переселения.

30. Однако в заключение Специальные докладчики указывают:

"Хотя соответствующая политика Банка способствовала смягчению самых худших нарушений прав человека применительно к тем лицам, которые были затронуты финансируемыми Банком проектами развития, еще необходимы меры по последовательному осуществлению или обеспечению соблюдения этой политики" (E/CN.4/Sub.2/1993/17, пункт 346).

b) Комиссия по правам человека

i) Доклад Генерального секретаря о принудительных выселениях

31. В докладе Генерального секретаря (E/CN.4/1994/20) в главе под названием "Причины и проявления принудительных выселений" упоминается резолюция 1991/12 Подкомиссии, в которой признается, что принудительные выселения могут осуществляться, санкционироваться, предписываться, предлагаться, проводиться или оставляться без внимания целым рядом физических и юридических лиц, включая, среди прочего, национальные правительства и двусторонние и международные финансовые учреждения.

32. Кроме того, уточняется, что в случае добровольного принятия правительством от международных или финансовых организаций помощи или займов для целей развития, приводящего к принудительным выселениям в виде "побочных продуктов развития", вся полнота ответственности не может быть возложена исключительно на того, кто обеспечивает финансирование.

ii) Доклад Рабочей группы по праву на развитие

33. В докладе Рабочей группы о работе ее первой сессии (E/CN.4/1994/21 и Corr.1) указывается, что физические и юридические лица, пользующиеся правом на развитие, взаимодействуют на национальном, региональном и международном уровнях, а также, среди прочего, определяют международные финансовые учреждения. Вместе с тем в качестве препятствия на пути осуществления Декларации о праве на развитие выделяется тот факт, что провозглашаемые ею принципы редко учитываются в соглашениях о выплате внешней задолженности и проведении структурной перестройки. Наконец, Рабочая группа принимает во внимание факторы, препятствующие осуществлению экономических, социальных и культурных прав в том виде, в котором они изложены в окончательном докладе Специального докладчика по осуществлению экономических, социальных и культурных прав.

34. Помимо различных докладов, исследований и рабочих документов, Подкомиссия в своих резолюциях об осуществлении экономических, социальных и культурных прав (резолюции 1991/27, 1992/29) и Комиссия по правам человека в своих резолюциях, озаглавленных "Последствия политики экономической перестройки, обусловленной иностранной задолженностью, для полного осуществления прав человека и, в частности, осуществления Декларации о праве на развитие" (резолюции 1992/9, 1993/12 и 1994/11), выразили

озабоченность негативными последствиями политики структурной перестройки для осуществления экономических, социальных и культурных прав.

2. Органы, созданные во исполнение договоров Организации Объединенных Наций о правах человека

а) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

35. Как указывает Специальный докладчик по осуществлению экономических, социальных и культурных прав, Комитет выразил озабоченность в связи с той ролью, которую структурная перестройка играет в государствах – участниках Пакта об экономических, социальных и культурных правах, и, следовательно, в связи с возможностями этих государств по выполнению своих международных обязательств.

36. В своем Общем замечании № 2 (1990) о международных мерах в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта), принятом на его четвертой сессии в 1990 году, Комитет указывает следующее:

"Проблема, которая вызывает особую озабоченность у Комитета при рассмотрении докладов государств-участников, состоит в негативном воздействии бремени задолженности и соответствующих мер по перестройке экономики на осуществление экономических, социальных и культурных прав во многих странах. Комитет признает, что осуществление программ по перестройке экономики будет зачастую неизбежным и что они нередко будут включать жесткие меры. Однако в этих условиях еще большее, а не меньшее значение приобретают усилия по защите основных экономических, социальных и культурных прав. Государствам – участникам Пакта, а также соответствующим учреждениям Организации Объединенных 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 учетом человеческого фактора", требует, чтобы цель защиты прав бедных и наиболее уязвимых слоев 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".

37. Кроме того, в своем Общем замечании № 2 о международных мерах в области предоставления технической помощи члены Комитета заявили о том, что международные финансовые учреждения и органы по развитию должны:

"... Всячески избегать ... участвовать в проектах, которые ... предусматривают крупномасштабное выселение или перемещение лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации... На каждом этапе реализации проектов по

развитию следует делать все возможное, чтобы обеспечить надлежащее соблюдение провозглашенных в Пакте прав".

38. С другой стороны, Специальный докладчик г-н Луи Жуане на рабочем заседании, состоявшемся в ходе сорок седьмой сессии, обратился к Комитету с просьбой подробнее рассмотреть проблемы безнаказанности, осуществления экономических, социальных и культурных прав и их серьезных нарушений (см. Введение).

b) Комитет по правам ребенка

39. При рассмотрении докладов государств – участников Конвенции о правах ребенка и их выводов Комитет по правам ребенка на своей третьей сессии отметил, что мероприятия по структурной перестройке затрудняют применение гарантированных Конвенцией прав и ухудшают положение детей, в частности в семьях, имеющих низкий уровень дохода или проживающих в сельской местности. При этом Комитет напомнил, что в соответствии со статьей 4 Конвенции государства-участники должны применять положения Конвенции в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов (Доклад о работе третьей сессии, CRC/C/16, 2 марта 1992 года).

3. Органы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций

40. Ряд органов и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций передали информацию и замечания о последствиях и дальнейшем ходе кризиса задолженности, а также о влиянии этого кризиса и программ структурной перестройки на фактическое пользование экономическими, социальными и культурными правами в развивающихся странах в рамках всеобъемлющего доклада Генерального секретаря, подготовленного во исполнение резолюции 1993/12 Комиссии по правам человека (E/CN.4/1994/17). В общем плане сообщения по данной теме носят критический характер. Помимо этого доклада, может вызвать интерес как пример и материал для размышления доклад о развитии людских ресурсов в мире 1992 года, составленный в рамках Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) 3/, а также недавний доклад ЮНИСЕФ, поскольку первый из них был использован в качестве основного источника Специальным докладчиком по осуществлению экономических, социальных и культурных прав и содержит конструктивные рекомендации, а во втором измеряется масштаб социальных последствий политики, проводимой международными финансовыми учреждениями.

3/ Хотя данный доклад является публикацией ПРООН, в нем указано, что выраженные в докладе мнения могут не совпадать с мнением ПРООН.

а) Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)

41. Согласно докладу о развитии людских ресурсов в мире 1992 года, МВФ и Всемирный банк отклонились от исполнения своего мандата и не смогли достигнуть поставленных целей. Так, политика МВФ вызвала замедление экономического роста; помимо этого, предполагается, что в период с 1986 по 1990 год МВФ выкачивал ресурсы из развивающихся стран, получая переводы средств, чистый объем которых составлял 6,3 млрд. долл. в год. Вследствие этого, как указывают авторы доклада, "существующая система является неэффективной и несправедливой". Кроме того, Всемирный банк не предоставил средства, свободные от финансирования программ, в распоряжение слаборазвитых стран и предположительно получил банковский перевод из развивающихся стран.

42. Таким образом, в докладах 1992 и 1993 годов предлагается коренная реформа МВФ и Всемирного банка. Помимо возвращения к их изначальному мандату и введения ряда коррективов предлагается, среди прочего, произвести оценку проектов и программ, в большей степени учитывая влияние других факторов, помимо экономических и финансовых, в частности их последствия для людей. Кроме того, предлагается способ развития, основанный на участии и предполагающий, в частности, влияние развивающихся стран на функционирование международных финансовых учреждений.

б) Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)

43. В докладе под названием "Общественная политика и социальные условия", подготовленном в рамках программы MONEE (английское сокращение от "Наблюдение за переходом к рыночной экономике в странах центральной и восточной Европы") и представленном в Женеве 26 января 1994 года, ЮНИСЕФ определил размеры социальных последствий экономических реформ, осуществляемых в течение пяти лет в девяти странах восточной Европы (Албании, Болгарии, Венгрии, Польше, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Украине, Чешской Республике). Представитель ЮНИСЕФ подверг критике западные учреждения типа МВФ или Всемирного банка, по советам которых политические руководители этих стран встали на путь экономических реформ, не обращая должного внимания на их социальные последствия.

"Уровень благосостояния детей беспрецедентно снизился. Это плохо и для самих детей, и для их стран, и для демократии, и, в конечном счете, для мира", - заявил Генеральный директор ЮНИСЕФ г-н Джеймс Грант.

44. Для изучения социальных последствий реформ, предпринятых по рекомендациям МВФ и Всемирного банка, Центр развития детства, организованный ЮНИСЕФ во Флоренции, Италия, принял решение о публикации своих исследований каждые шесть месяцев.

В. Определение вопросов для более углубленного анализа

45. В свете различных замечаний и выводов, сделанных органами по защите прав человека, а также органами и учреждениями Организации Объединенных Наций в отношении международных финансовых учреждений, создается впечатление, с одной стороны, что эти финансовые учреждения играют некоторую роль в процессах нарушения экономических, социальных и культурных прав, но что, с другой стороны, речь не идет об их исключительной ответственности за эти нарушения.

46. В связи с определением роли международных финансовых учреждений как таковой предлагаются два пути. Первый заключается в том, что для соблюдения и защиты экономических, социальных и культурных прав необходима углубленная реформа этих учреждений; второй состоит в том, что принятие ряда мер по перестройке их деятельности является достаточным.

47. По-видимому, в данных условиях второй путь является наиболее реальным. В связи с этим предлагается изучить возможность включения критериев прав человека на всех этапах деятельности МВФ и Всемирного банка – от разработки до осуществления экономических проектов и программ. Таким образом, имеется в виду объединение технического подхода (финансовый и экономический аспекты) с подходом, связанным с правами человека (человеческий аспект).

48. Речь не идет о проведении так называемой "политики обусловленности", при которой экономическая помощь ставится в зависимость от соблюдения прав человека и которая предполагает многочисленные оговорки, если проявляется, в частности, в своей наиболее радикальной форме – эмбарго. Ставится вопрос о "позитивной обусловленности", связанной с таким расширяющимся сектором деятельности Центра по правам человека, как программы по консалтингу и технической помощи. Когда директивные органы Всемирного банка разрабатывают программу помощи какой-либо конкретной стране, соответствующая часть финансирования, выделяемая путем перераспределения расходов внутри пакета, должна в случае необходимости вкладываться в мероприятия по развитию и защите прав человека (например, в обучение работников суда, сотрудников полиции и жандармерии, модернизацию системы правосудия и пенитенциарных учреждений, распространение гуманитарного права в вооруженных силах, педагогические мероприятия по правам человека и т.д.). Предоставление помощи должно в определенной мере зависеть от эффективности вложения кредитов, выделенных на развитие прав человека.

49. Под этим углом зрения при исследовании должна также рассматриваться необходимость более широкого участия в этих видах деятельности на различных ее этапах органов защиты прав человека и основных заинтересованных стран, в частности, тех стран, в которых осуществляются мероприятия международных финансовых учреждений, то есть развивающихся стран. Будет рассмотрен вопрос о том, позволит ли такое участие следить за тем, чтобы МВФ и Всемирный банк учитывали экономические, социальные и культурные особенности каждой страны и действовали в русле политики, присущей каждой из этих стран. Таким

образом, речь не идет о применении одной и той же теории, являющейся источником одной политической линии (например, политики структурной перестройки), универсально применяемой в различных условиях. Напротив, следует разрабатывать и применять различные политические ориентировки в зависимости от конкретных экономических, социальных и культурных условий.

50. Будет также исследована возможность систематического проведения оценок при разработке и осуществлении экономических проектов и программ, в частности, с учетом их последствий для экономических, социальных и культурных прав, в том числе на стадии наблюдения за их реализацией.

51. Как было подчеркнуто, область проведения анализа должна быть четко определена, поскольку международные финансовые учреждения не несут на себе всей полноты ответственности. Действительно, изменения в экономике различных стран и их возрастающая экономическая взаимозависимость этих стран обусловили разнообразный характер участников экономической деятельности и их ответственности. При этом государства несут основную ответственность за сложившееся экономическое и социальное положение на национальном и международном уровне и в силу этого также несут ответственность за состояние экономических, социальных и культурных прав. С точки зрения международного права, как это было указано Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в документе A/CONF.157/PC/62/Add.5, несмотря на неоднократные утверждения о том, что экономические, социальные и культурные права не имеют правовой базы, тем не менее, область пользования многими, а возможно, даже всеми этими правами все же содержит в себе по крайней мере некоторые элементы, которые в соответствии с правом и практикой некоторых государств уже имеют юридическую базу. Кроме того, отдельные лица или группы лиц, экономические, социальные и культурные права которых нарушаются, имеют административные или судебные гарантии.

52. Так, во Франции, Апелляционный суд Парижа своим постановлением от 17 сентября 1993 года вынес решение о том, что 23 семьи, не имеющие жилья и за несколько лет не получившие конкретного ответа на свои просьбы о предоставлении жилья, направленные в Управление по вопросам жилья за умеренную плату (НЛМ) при мэрии Парижа или мэриях близлежащих городов, были вынуждены по необходимости занять помещения, пустующие в течение многих лет. Суд указал на то, что право на жилище включено в ряд ратифицированных Францией международных договоров, в частности, в Пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 11), и что в соответствии со статьей 7 закона от 31 мая 1990 года гарантированное право на жилище является обязательным проявлением солидарности в масштабах всей нации. Суд предоставил просителям срок в шесть месяцев, чтобы найти жилье. Таким образом, необходимо привлекать внимание общественного мнения к существованию таких гарантий и следить за тем, чтобы государства соблюдали свои обязательства в отношении социальной и экономической справедливости. Этот вопрос требует более глубокого изучения.

53. В международном плане в соответствии с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государства-участники обязаны гарантировать минимум основных прав, касающихся существования каждого гражданина (Замечания № 2 и 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам). Вот почему рекомендуется поощрять ратификацию этого документа государствами, до сих пор не ратифицировавшими его. Что касается осуществления Факультативного протокола, позволяющего заинтересованным лицам и группам лиц представлять в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам официальные сообщения о нарушениях этих прав, то этот вопрос должен быть глубоко изучен, поскольку и здесь существует два противоположных тезиса. Осуществление такой процедуры подачи жалоб, хотя при этом Комитет и не получает юрисдикционных полномочий, по крайней мере дало бы возможность – и это третий тезис – констатировать некоторые конкретные случаи нарушения экономических, социальных и культурных прав, а также довести замечания Комитета по данному вопросу до общественного мнения, что позволило бы в глобальном масштабе осознать обязательства государств и международных финансовых учреждений в отношении соблюдения и осуществления экономических, социальных и культурных прав. Можно отметить, что такие протоколы уже существуют в ЮНЕСКО по статьям 13–15 Пакта; в МОТ – по статье 8, в резолюции 1503 (XLVIII) Экономического и Социального Совета, а также в Конвенции о трудящихся-мигрантах (резолюция 45/158 Генеральной Ассамблеи, приложение).

54. Необходимо признать, что из всех государств особая ответственность лежит на наиболее богатых странах, экономические и политические решения которых отражаются на состоянии мировой экономики и, следовательно, на экономическом положении развивающихся стран. При этом тем же самым странам в конечном счете и принадлежит главным образом право принимать решения в международных финансовых учреждениях и межправительственных организациях. Поэтому поднятый некоторыми неправительственными организациями вопрос о возбуждении судебного преследования членов руководства МВФ и Всемирного банка ставит двойную проблему, поскольку, с одной стороны, эти руководители в конечном счете осуществляют политику, установленную государствами-членами, а также потому, что, с другой стороны, учитывая строгую трактовку уголовного права, принцип персонификации противоправных деяний и мер наказания был бы в данном случае поставлен под вопрос.

55. Таким образом, нисколько не умаляя ответственности всех государств в отношении их собственного экономического, социального и культурного положения, необходимо влиять на политические и экономические решения, принимаемые наиболее богатыми странами, с тем чтобы подтолкнуть их к осознанию необходимости сочетания экономической эффективности с соблюдением прав человека. Помимо деятельности органов по защите прав человека, а также органов и учреждений Организации Объединенных Наций, решающая роль принадлежит всем неправительственным организациям, которые должны привлекать внимание международного сообщества, и в особенности тех, кто принимает политические решения, к случаям нарушения экономических, социальных и культурных прав, а также направлять деятельность государств и международных организаций на проведение реформ и принятие необходимых мер.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

56. В окончательном докладе будет целесообразно углубить анализ ключевых вопросов данного исследования на основе, в частности, следующих выводов и рекомендаций:

1. Борьба с коррупцией

a) Более успешное определение средств борьбы против транснационального характера коррупции;

b) разработка международных договоров, поощряющих международное сотрудничество в этой области;

c) сопоставительное исследование законодательства, судебной практики и деятельности национальных учреждений по борьбе с коррупцией в целях составления рекомендаций;

d) помощь развитию специализированных НПО.

2. Роль международных финансовых учреждений

a) Юридическое исследование распределения возможной ответственности между руководителями и государствами-членами;

b) анализ возможностей, вытекающих из тезиса "позитивной обусловленности" при предоставлении помощи международными финансовыми учреждениями, в частности Всемирным банком.

3. Экономическое эмбарго

Является ли экономическое эмбарго совместимым с так называемым принципом неделимости и взаимозависимости гражданских и политических прав, с одной стороны, и соблюдением и поощрением экономических и социальных прав, с другой стороны, поскольку введение экономического эмбарго в качестве условия восстановления прав человека может привести к еще большим нарушениям экономических и социальных прав. Это возможно не только с точки зрения конъюнктуры (продолжительность эмбарго), но и в структурном плане (активизация мафиозных кругов, структура которых расширяется прямо пропорционально продолжительности эмбарго; их внедрение в институциональную систему продолжается даже после отмены этой санкции).

4. Договорная защита экономических, социальных и культурных прав

a) Разработка факультативного протокола, позволяющего направлять сообщения в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам;

b) углубленный анализ имеющихся противоположных тезисов, который, возможно, позволил бы выбрать оптимальный вариант;

с) вклад Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в углубление исследования связи между безнаказанностью, использованием экономическими, социальными и культурными правами и их серьезным нарушением.
