

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Хабибуллаева Дилфуза Куанышбай кизи,
Самостоятельный исследователь (PhD), Национальный центр Республики
Узбекистан по правам человека, Республика Узбекистан, г.Ташкент
e-mail: xabibullayeva.dilfuza@mail.ru

Аннотация

В статье проводится сравнительный анализ ключевых международных стандартов прав человека, применимых к сфере предоставления государственных услуг. Рассматриваются базовые принципы (равный доступ, недискриминация, доступность, прозрачность, подотчётность, эффективные средства правовой защиты), региональные особенности стандартов (международные договоры ООН, европейские механизмы, региональные инструменты) и практические последствия для административной политики и электронной публичной службы. На основе сопоставления делаются выводы о общем характере обязательств государства и рекомендациях по гармонизации национального законодательства и практики.

Ключевые слова: права человека, государственные услуги, доступность, недискриминация, прозрачность, средства правовой защиты, международные стандарты.

Introduction

Государственные услуги — это совокупность действий органов власти, направленных на удовлетворение общественных потребностей: регистрация прав, выдача документов, социальные выплаты, здравоохранение, образование, доступ к информации и др. Права человека выступают рамкой, внутри которой государства должны проектировать, предоставлять и оценивать такие услуги. Международные стандарты определяют юридические и неформальные обязательства государств: от общих принципов Всеобщей декларации прав человека до специализированных соглашений, защищающих права лиц с инвалидностью или закрепляющих экономико-социальные права. Цель работы — сравнить основные международные инструменты и выделить ключевые требования, применимые к практике предоставления государственных услуг.

Обращаясь к универсальным стандартам и их значимости для государственных услуг, Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ВДПЧ) гласит, что основные права — равенство перед законом, право на социальную защиту и т. д. — образуют нормативную основу обязательств государств по обеспечению доступа к основным государственным услугам без дискриминации [1].

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП, 1966) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП, 1966) содержат более конкретные обязательства: доступ к правосудию, участие в

общественных делах, право на медицинскую помощь и социальное обеспечение. Государства-участники обязаны реализовывать эти права «возможными средствами» и в прогрессивной манере, обеспечивая при этом принцип недискриминации.[2][3]

Кроме того, Конвенция о правах инвалидов (CRPD, 2006) прямо требует доступности государственных услуг (обеспечение физической, информационной и коммуникационной доступности), а также индивидуально ориентированных мер поддержки для реализации равного доступа [4].

Также, Европейская конвенция по правам человека (Европейская конвенция, 1950) фокусируется на гражданских и политических правах и поддерживает доступ к правосудию и процедурам, что важно при оспаривании решений о предоставлении услуг. Хартия основных прав ЕС (2000) включает как гражданские, так и социальные права и служит ориентиром для стандартов государственных услуг в странах ЕС.[5][6]

В европейской практике акцент делается на судебные и административные средства защиты, а также на высокие стандарты прозрачности и подотчётности в публичной администрации.

В свою очередь, нам целесообразно рассмотреть основные принципы международных стандартов, применимых к государственным услугам.

Недискриминация и равный доступ. Государства обязаны предоставлять услуги без дискриминации по признакам расы, пола, языка, религии, инвалидности и др. Это означает как формальное равенство (отсутствие прямой дискриминации), так и субстантивное — устранение барьеров, препятствующих равному участию.[1, 2, 3, 4]

Принцип недискриминации — один из краеугольных камней международного права прав человека и лежит в основе всех обязательств государства в сфере предоставления публичных услуг. Он закреплён во Всеобщей декларации прав человека (ст. 2), согласно которой «каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашёнными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия» [1].

Недискриминация означает, что государственные органы обязаны предоставлять услуги на равных основаниях для всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, независимо от признаков, таких как пол, раса, язык, религия, социальное происхождение, инвалидность, возраст, имущественное положение, политические взгляды или иное положение.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) в ст. 26 прямо закрепляет: «Все люди равны перед законом и имеют право без какой-либо дискриминации на равную защиту закона» [2].

Таким образом, государственные службы — как проявление публичного управления — обязаны соблюдать не только равенство перед законом, но и равенство при применении закона, что включает равный доступ к процедурам, информации и результатам административных решений.

В международной доктрине различают два взаимосвязанных, но не тождественных аспекта равенства:

а) Формальное равенство;

Означает запрет на любую прямую дискриминацию, то есть на применение различных правил или стандартов к лицам в аналогичных обстоятельствах. Например, если орган социальной защиты отказывает в приёме документов по признаку гражданства или возраста, при условии, что закон не содержит таких ограничений, это нарушение принципа формального равенства.

Формальное равенство отражено в большинстве конституций и прямо следует из обязательств государств по МПГПП и МПЭСКП [2; 3].

б) Субстантивное равенство.

Этот подход признаёт, что формального равенства может быть недостаточно для реального доступа к услугам, если фактические барьеры (экономические, физические, языковые, культурные, цифровые и др.) сохраняются.

Следовательно, государство должно принимать позитивные меры для устранения неравенства в возможностях — например, создавать льготные условия для уязвимых групп (инвалидов, пожилых, женщин, сельского населения), предоставлять переводчиков, адаптировать цифровые сервисы и т.д.

Комитет ООН по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам неоднократно подчёркивали, что принцип недискриминации требует «активных действий государства для обеспечения фактического равенства в реализации прав» [7].

Применительно к предоставлению государственных услуг принцип недискриминации реализуется через несколько взаимосвязанных направлений.

Все заявители должны иметь возможность подать заявку на получение услуги при одинаковых условиях. Процедуры должны быть прозрачными, универсальными и публично доступными (например, через единый портал государственных услуг).

Любое различие в правилах доступа должно быть обосновано объективными критериями, а не произвольным усмотрением должностных лиц.

Информация о порядке получения услуги, сроках, документах и стоимости должна быть предоставлена на понятном языке, в удобной форме, включая альтернативные форматы для лиц с инвалидностью.

Это отражает положения Конвенции о правах инвалидов (ст. 9 и 21), требующей обеспечить доступность информации и коммуникации [4].

Недопустимо различное обращение при принятии решений: выдача документов, лицензий, субсидий и т.п. должна основываться исключительно на правовых критериях. Особенно важно наличие механизмов обжалования решений, если лицо считает, что стало жертвой дискриминации (средства правовой защиты обеспечивают подотчётность системы).

В условиях цифровизации принцип недискриминации приобретает новое измерение. Доступ к электронным государственным услугам должен быть обеспечен на равных для всех граждан, включая тех, кто не имеет цифровых навыков, доступа к интернету или технических средств.

Также, ООН в «Целях устойчивого развития» (ЦУР 10 и ЦУР 16) подчёркивает важность цифровой инклюзивности как условия реализации прав человека в современном государственном управлении [8]

Качество и адекватность. Услуги должны отвечать стандартам качества, быть безопасными и эффективными; это вытекает из экономико-социальных прав (право на здоровье, образование и др.) [9].

Принцип качества и адекватности (англ. quality and adequacy) является ключевым элементом современного управления в сфере предоставления государственных услуг. Он отражает материальную сторону прав человека, гарантируя не просто формальный доступ к услуге, но и её эффективность, соответствие потребностям населения и международным стандартам.

Согласно международным актам, качество государственных услуг рассматривается как неотъемлемая часть реализации социальных, экономических и культурных прав. Так, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП, 1966) устанавливает, что государство обязано обеспечивать «наивысший достижимый уровень здоровья», «доступное и качественное образование» и «надлежащие условия жизни» [3]. Эти положения подразумевают не только наличие услуги, но и её адекватность, соответствие стандартам и устойчивость.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) в своих общих комментариях разработал универсальную концепцию AAAQ (availability, accessibility, acceptability, quality), где качество является завершающим, но центральным элементом [10]. Этот подход постепенно распространился на все сферы публичных услуг — от медицины и образования до электронного правительства и административного обслуживания.

В теории административного права качество определяется как совокупность юридических, организационных и этических параметров деятельности органов власти, направленных на удовлетворение законных ожиданий граждан [9].

Адекватность означает соответствие предоставляемых услуг реальным потребностям, социально-экономическим условиям и ожиданиям общества. Это динамическая категория: государственные услуги должны адаптироваться к изменениям в обществе — демографическим, технологическим, экологическим.

Комитет ООН по правам человека в толкованиях к МПГПП отмечает, что государство обязано постоянно пересматривать содержание своих обязательств, чтобы гарантировать их актуальность и эффективность [2].

Пример: в сфере здравоохранения адекватность подразумевает наличие лекарств, оборудования и кадров, в образовании — соответствие программ современным стандартам, а в сфере цифровых услуг — надёжность, безопасность данных и инклюзивность интерфейсов.

МПЭСКП, ст. 12 и 13: обязывают государства обеспечивать качественные и безопасные услуги в здравоохранении и образовании [3]; МПГПП, ст. 26: требует равного и справедливого обращения при предоставлении услуг; Конвенция о правах инвалидов, ст. 9 и 19: предписывает не только доступность, но и качество адаптированных услуг [2].

Прозрачность и участие. Прозрачность в сфере государственных услуг означает открытость информации о деятельности органов власти, процедурах, стандартах и результатах предоставления услуг. Принципы прозрачности (transparency) и подотчётности (accountability) занимают центральное место в системе международных стандартов прав человека и good governance — надлежащего государственного управления.

Они обеспечивают реализацию права каждого на участие в управлении государственными делами (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, МПГПП, 1966) [2] и формируют институциональные гарантии защиты от произвола, коррупции и неэффективности при предоставлении государственных услуг. Согласно Конвенции ООН против коррупции (2003), государства обязаны обеспечивать «эффективный доступ общественности к информации о деятельности государственных органов» (ст. 10) [11].

В Европейской практике принцип прозрачности тесно связан с правом на получение информации (ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека, 1950) и правом на добросовестное управление (ст. 41 Хартии Европейского Союза об основных правах, 2000) [5, 6].

Подотчётность и средства правовой защиты. Подотчётность — это обязанность государственных органов объяснять, оправдывать и нести ответственность за свои действия перед гражданами и институтами контроля. М. Бовенс определяет подотчётность как «социальную и правовую форму обратной связи между властью и обществом» [12].

Должны существовать доступные, действенные механизмы обжалования решений и восстановления нарушенных прав (административные и судебные процедуры). Это вытекает из гражданско-правовых гарантий пакта и практики органов ООН.[2]

Принцип эффективных средств правовой защиты (англ. effective remedies) является фундаментальной гарантией защиты прав человека при взаимодействии гражданина с государством. Он обеспечивает возможность каждого лица обжаловать незаконные, необоснованные или некачественные действия органов власти и служащих, а также восстановление нарушенного права.

Согласно статье 8 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ, 1948), «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами» [1]. Этот принцип конкретизирован в статье 2 (п. 3) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП, 1966), обязывающей государства обеспечить действенные средства правовой защиты для всех лиц, права которых нарушены [2].

Эффективное средство правовой защиты — это юридический инструмент, позволяющий лицу добиться восстановления нарушенного права или компенсации ущерба, вызванного незаконным действием или бездействием органа власти. Как подчёркивает М. Шарф, «эффективность средства защиты измеряется не его формальным наличием, а реальной возможностью достичь результата — устранить нарушение» [13].

В теории административного права данный принцип рассматривается как обязательное условие легитимности публичного управления. Отсутствие действенных механизмов обжалования приводит к системному дефициту доверия и нарушению принципа верховенства права.

В заключение следует отметить, что международные стандарты в области прав человека обеспечивают прочную нормативную базу для обеспечения доступности, высокого качества и равноправия государственных услуг. Несмотря на разнообразие региональных инструментов, основные принципы – недискриминация, доступность, прозрачность и подотчётность – универсальны. Ключевая задача заключается в том, чтобы воплотить международные обязательства в повседневную практику: это требует системных реформ, достаточных ресурсов и неизменной приверженности политике инклюзивности.

Литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Резолюция 217 А (III).
2. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. (вступил в силу 23 марта 1976 г.).
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. (вступил в силу 3 января 1976 г.).
4. Конвенция о правах инвалидов. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г. (вступила в силу 3 мая 2008 г.).
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека). Подписана в Риме 4 ноября 1950 г. (вступила в силу 3 сентября 1953 г.).
6. Хартия основных прав Европейского Союза. Официальный текст — 2000 г.; закреплена в Лиссабонском договоре 2007 г.
7. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (Art. 2, para. 2, of the ICESCR), 2009.
8. United Nations. Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 (A/RES/70/1).
9. Бовенс, М. Public Accountability: A Framework for the Analysis and Assessment of Accountability Arrangements in the Public Domain. *European Law Journal*, 2007, №13(4), p. 447–468.
10. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12). 2000.
11. Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции. Принята 31 октября 2003 г.
12. Bovens, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 2007, Vol. 13, No. 4, pp. 447–468.
13. Scharf, M. *Effective Remedies in International Human Rights Law*. Oxford: Clarendon Press, 2009.