



**МЕЖДУНАРОДНЫЕ  
ДОГОВОРЫ ПО ПРАВАМ  
ЧЕЛОВЕКА**

Distr.  
GENERAL

HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I)  
27 May 2008

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**Том I**

**ПОДБОРКА ЗАМЕЧАНИЙ ОБЩЕГО ПОРЯДКА И ОБЩИХ  
РЕКОМЕНДАЦИЙ, ПРИНЯТЫХ ДОГОВОРНЫМИ  
ОРГАНАМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**Записка секретариата**

В этом документе содержится подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых соответственно Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, Комитетом по правам человека, Комитетом по ликвидации расовой дискриминации, Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитетом против пыток и Комитета по правам ребенка. Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов пока еще не принял никаких замечаний общего порядка.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
I. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ.....	12
Замечание общего порядка № 1 - Представление докладов государствами-участниками .....	13
Замечание общего порядка № 2 - Международные меры в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта) .....	16
Замечание общего порядка № 3 - Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта).....	20
Замечание общего порядка № 4 - Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта) .....	25
Замечание общего порядка № 5 - Лица с какой-либо формой инвалидности ..	32
Замечание общего порядка № 6 - Экономические, социальные и культурные права пожилых людей .....	44
Замечание общего порядка № 7 - Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта): принудительные выселения .....	56
Замечание общего порядка № 8 - Связь между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав.....	63
Замечание общего порядка № 9 - Применение Пакта во внутреннем праве ....	68
Замечание общего порядка № 10 - Роль национальных учреждений по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав....	73
Замечание общего порядка № 11 - План мероприятий по начальному образованию (статья 14) .....	75

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

	<i>Стр.</i>
Замечание общего порядка № 12 - Право на достаточное питание (статья 11) .....	78
Замечание общего порядка № 13 - Право на образование (статья 13) .....	88
Замечание общего порядка № 14 - Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12).....	106
Замечание общего порядка № 15 - Право на воду (статьи 11 и 12 Пакта).....	130
Замечание общего порядка № 16 - Равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3) .....	151
Замечание общего порядка № 17 - Право каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является (статья 15).....	163
Замечание общего порядка № 18 - Право на труд (статья б).....	182
Замечание общего порядка № 19 - Право на социальное обеспечение (статья 9) .....	198
<b>II. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА.....</b>	<b>223</b>
Замечание общего порядка № 1 - Обязательство по представлению докладов .....	224
Замечание общего порядка № 2 - Руководящие принципы представления докладов .....	224
Замечание общего порядка № 3 - Статья 2 (осуществление на национальном уровне) .....	225

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

	<i>Стр.</i>
Замечание общего порядка № 4 - Статья 3 (равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами) .....	226
Замечание общего порядка № 5 - Статья 4 (отступления от обязательств) .....	227
Замечание общего порядка № 6 - Статья 6 (право на жизнь) .....	228
Замечание общего порядка № 7 - Статья 7 (запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания).....	229
Замечание общего порядка № 8 - Статья 9 (право на свободу и личную неприкосновенность) .....	231
Замечание общего порядка № 9 - Статья 10 (гуманное обращение с лицами, лишенными свободы) .....	232
Замечание общего порядка № 10 - Статья 19 (свобода придерживаться своих мнений).....	234
Замечание общего порядка № 11 - Статья 20.....	235
Замечание общего порядка № 12 - Статья 1 (право на самоопределение).....	235
Замечание общего порядка № 13 - Статья 14 (отправление правосудия) .....	237
Замечание общего порядка № 14 - Статья 6 (право на жизнь) .....	241
Замечание общего порядка № 15 - Положение иностранцев в соответствии с Пактом .....	242
Замечание общего порядка № 16 - Статья 17 (право на личную жизнь).....	245
Замечание общего порядка № 17 - Статья 24 (права ребенка) .....	248

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

	<i>Стр.</i>
Замечание общего порядка № 18 - Недискриминация.....	251
Замечание общего порядка № 19 - Статья 23 (семья) .....	254
Замечание общего порядка № 20 - Статья 7 (запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания) .....	256
Замечание общего порядка № 21 - Статья 10 (гуманное обращение с лицами, лишенными свободы).....	259
Замечание общего порядка № 22 - Статья 18 (свобода мысли, совести и религии) .....	262
Замечание общего порядка № 23 - Статья 27 (права меньшинств) .....	265
Замечание общего порядка № 24 - Вопросы, касающиеся оговорок, сделанных при ратификации Пакта и Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта .....	269
Замечание общего порядка № 25 - Статья 25 (участие в ведении государственных дел и право голосовать).....	276
Замечание общего порядка № 26 - Континуитет обязательств .....	283
Замечание общего порядка № 27 - Статья 12 (свобода передвижения) .....	284
Замечание общего порядка № 28 - Статья 3 (равноправие мужчин и женщин) .....	290
Замечание общего порядка № 29 - Статья 4 (отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением) .....	299

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

	<i>Стр.</i>
Замечание общего порядка № 30 - Обязательства государств-участников по представлению докладов в соответствии со статьей 40 Пакта.....	307
Замечание общего порядка № 31 - Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства - участники Пакта.....	308
Замечание общего порядка № 32 - Право на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство.....	314

**Том II**

III. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ.....	
Общая рекомендация I, касающаяся обязательств государств-участников (статья 4 Конвенции) .....	
Общая рекомендация II, касающаяся обязательств государств-участников.....	
Общая рекомендация III, касающаяся представления докладов государствами-участниками .....	
Общая рекомендация IV, касающаяся представления докладов государствами-участниками (статья 1 Конвенции) .....	
Общая рекомендация V, касающаяся представления докладов государствами-участниками (статья 7 Конвенции) .....	
Общая рекомендация VI, касающаяся просроченных докладов .....	
Общая рекомендация VII относительно осуществления статьи 4 .....	
Общая рекомендация VIII, касающаяся толкования и применения пунктов 1 и 4 статьи 1 Конвенции.....	

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

*Стр.*

Общая рекомендация IX, касающаяся применения пункта 1 статьи 8 Конвенции.....	
Общая рекомендация X, касающаяся технической помощи .....	
Общая рекомендация XI о негражданах .....	
Общая рекомендация XII о государствах-правопреемниках .....	
Общая рекомендация XIII о подготовке должностных лиц правоохранительных органов по вопросам защиты прав человека .....	
Общая рекомендация XIV по пункту 1 статьи 1 Конвенции.....	
Общая рекомендация XV по статье 4 Конвенции .....	
Общая рекомендация XVI, касающаяся применения статьи 9 Конвенции.....	
Общая рекомендация XVII о создании национальных институтов по содействию осуществлению Конвенции .....	
Общая рекомендация XVIII об учреждении международного трибунала для судебного преследования преступлений против человечности .....	
Общая рекомендация XIX по статье 3 Конвенции .....	
Общая рекомендация XX по статье 5 Конвенции .....	
Общая рекомендация XXI о праве на самоопределение.....	
Общая рекомендация XXII по статье 5 Конвенции применительно к беженцам и перемещенным лицам.....	
Общая рекомендация XXIII о правах коренных народов .....	
Общая рекомендация XXIV, касающаяся статьи 1 Конвенции .....	

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

*Стр.*

Общая рекомендация XXV о гендерных аспектах расовой дискриминации....	
Общая рекомендация XXVI по статье 6 Конвенции .....	
Общая рекомендация XXVII о дискриминации в отношении рома .....	
Общая рекомендация XXVIII о последующих мерах по итогам Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости .....	
Общая рекомендация XXIX по пункт 1 статьи 1 Конвенции (родовое происхождение).....	
Общая рекомендация XXX о дискриминации неграждан .....	
Общая рекомендация XXXI о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия .....	
<b>IV. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН .....</b>	
Общая рекомендация № 1 - Представление докладов государствами-участниками .....	
Общая рекомендация № 2 - Представление докладов государствами-участниками .....	
Общая рекомендация № 3 - Воспитание и программы в области общественной информации.....	
Общая рекомендация № 4 - Оговорки.....	
Общая рекомендация № 5 - Временные специальные меры .....	

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

*Стр.*

Общая рекомендация № 6 - Эффективные национальные механизмы и информирование общественности .....	
Общая рекомендация № 7 - Ресурсы.....	
Общая рекомендация № 8 - Осуществление статьи 8 Конвенции .....	
Общая рекомендация № 9 - Статистические данные, касающиеся положения женщин .....	
Общая рекомендация № 10 - Десятая годовщина принятия Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.....	
Общая рекомендация № 11 - Технические консультативные услуги для выполнения обязательств по представлению докладов .....	
Общая рекомендация № 12 - Насилие в отношении женщин .....	
Общая рекомендация № 13 - Равное вознаграждение за равный труд.....	
Общая рекомендация № 14 - Обрезание у женщин.....	
Общая рекомендация № 15 - Недопущение дискриминации женщин в национальных стратегиях предупреждения синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИДа) и борьбы с ним .....	
Общая рекомендация № 16 - Женщины, безвозмездно работающие на городских и сельских семейных предприятиях .....	
Общая рекомендация № 17 - Измерение и количественное определение объема неоплачиваемого труда женщин на дому и его учет в валовом национальном продукте .....	
Общая рекомендация № 18 - Женщины-инвалиды .....	
Общая рекомендация № 19 - Насилие в отношении женщин .....	
Общая рекомендация № 20 - Оговорки к Конвенции .....	
Общая рекомендация № 21 - Равноправие в браке и в семейных отношениях .....	

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

*Стр.*

Общая рекомендация № 22 - Поправка к статье 20 Конвенции .....	
Общая рекомендация № 23 - Политическая и общественная жизнь .....	
Общая рекомендация № 24 - Статья 12 Конвенции (женщины и здоровье).....	
Общая рекомендация № 25 - Пункт 1 статьи 4 Конвенции (временные специальные меры) .....	
<b>V. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПРОТИВ ПЫТОК .....</b>	
Замечание общего порядка № 1 - Осуществление статьи 3 Конвенции в контексте статьи 22 (возвращение и сообщения).....	
Замечание общего порядка № 2 - Имплементация статьи 2 государствами-участниками .....	
<b>VI. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА .....</b>	
Замечание общего порядка № 1 - Цели образования.....	
Замечание общего порядка № 2 - Роль независимых национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав ребенка .....	
Замечание общего порядка № 3 - ВИЧ/СПИД и права ребенка .....	
Замечание общего порядка № 4 - Здоровье и развитие подростков в контексте Конвенции о правах ребенка .....	
Замечание общего порядка № 5 - Общие меры по осуществлению Конвенции о правах ребенка .....	
Замечание общего порядка № 6 - Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения.....	
Замечание общего порядка № 7 - Осуществление прав ребенка в раннем детстве .....	

**СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)**

*Стр.*

Замечание общего порядка № 8 - Право ребенка на защиту от телесных наказаний и других жестоких или унижающих достоинство видов наказания.....	
Замечание общего порядка № 9 - Права детей-инвалидов .....	
Замечание общего порядка № 10 - Права детей в рамках отправления правосудия в отношении несовершеннолетних.....	

## I. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ

### Введение: цель замечаний общего порядка\*

1. На своей второй сессии в 1988 году Комитет решил (E/1988/14, пункты 366 и 367) во исполнение предложения Экономического и Социального Совета (резолюция 1987/5), одобренного Генеральной Ассамблеей (резолюция 42/102), начать со своей третьей сессии подготовку замечаний общего порядка на основе различных статей и положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах с целью оказать государствам-участникам помощь в выполнении их обязательств по представлению докладов.

2. Комитет и сессионная рабочая группа правительственных экспертов, которая существовала до создания Комитета, рассмотрели по состоянию на конец своей третьей сессии 138 первоначальных докладов и 44 вторых периодических доклада, касающиеся прав, охватываемых статьями 6-9, 10-12 и 13-15 Пакта. Доклады представило значительное число государств - участников Пакта, в настоящее время составляющее 92. Они представляют все регионы мира с различными социально-экономическими, культурными, политическими и правовыми системами. В их докладах, представленных на данный момент, проиллюстрированы многие проблемы, которые, видимо, могут возникать при осуществлении Пакта, хотя в них еще не дается исчерпывающей картины общей ситуации в области осуществления экономических, социальных и культурных прав. Во введении к приложению III (Замечания общего порядка) доклада Комитета Экономическому и Социальному Совету за 1989 год (E/1989/22) цель замечаний общего порядка поясняется следующим образом:

3. "Комитет стремится путем составления своих замечаний общего порядка сделать опыт, накопленный на настоящий момент в результате рассмотрения этих докладов, доступным для всех государств-участников, с тем чтобы содействовать дальнейшему выполнению ими Пакта; обратить внимание государств-членов на недостатки, вскрытые во многих докладах; предложить улучшение процедуры представления докладов и активизировать деятельность соответствующих государств-участников, международных организаций и специализированных учреждений, направленную на прогрессивное и эффективное обеспечение полного осуществления прав, признаваемых Пактом. При необходимости Комитет может, учитывая опыт государств-участников и выводы, которые он из него делает, пересматривать и обновлять свои замечания общего порядка".

---

\* Содержится в документе E/1989/22.

**Третья сессия (1989 год)\***

**Замечание общего порядка № 1 - Представление докладов  
государствами-участниками**

1. Обязательства по представлению докладов, изложенные в части IV Пакта, направлены главным образом на оказание помощи каждому государству-участнику в выполнении его обязательств по Пакту и, кроме того, на обеспечение основы для того, чтобы Совет мог выполнять при содействии Комитета свои обязанности по осуществлению контроля за соблюдением государствами-участниками их обязательств и по содействию осуществлению экономических, социальных и культурных прав в соответствии с положениями Пакта. По мнению Комитета, было бы неверным считать, что представление докладов является по существу только процедурным вопросом, предназначенным лишь для выполнения официального обязательства каждого государства-участника по представлению докладов соответствующему международному контролирующему органу. Напротив, в соответствии с буквой и духом Пакта процесс подготовки и представления докладов государствами может и фактически должен служить для достижения целого ряда целей.
2. *Первая цель*, имеющая особое отношение к первоначальному докладу, который должен быть представлен соответствующим государством-участником через два года после вступления Пакта в силу, состоит в обеспечении всестороннего рассмотрения национального законодательства, административных правил и процедур, а также практики с целью обеспечения наиболее полного соответствия Пакта. Такое рассмотрение могло бы, например, быть начато совместно с каждым из соответствующих национальных министерств или другими властями, отвечающими за принятие и осуществление политических решений в различных охватываемых Пактом областях.
3. *Вторая цель* заключается в том, чтобы государство-участник регулярно следило за текущей ситуацией в отношении каждого из прав и, тем самым, знало о том, в какой мере все граждане на его территории или на территории, находящейся под его юрисдикцией, пользуются или не пользуются различными правами. Из опыта, накопленного Комитетом на сегодняшний день, явствует, что эта цель не может быть достигнута лишь путем подготовки совокупных национальных статистических данных или оценок, но требует также уделения особого внимания неблагополучным районам или областям и конкретным группам или подгруппам, которые, как представляется, особо уязвимы или находятся в особо неблагоприятном положении. Таким образом, главным первым шагом в направлении содействия осуществлению экономических, социальных и культурных прав является оценка и уяснение существующей ситуации. Комитету известно, что этот процесс контроля и сбора информации может занимать много времени и быть дорогостоящим и что, весьма вероятно, могут понадобиться международная помощь и сотрудничество, как это предусмотрено статьей 2, пункт 1 и статьями 22 и 23 Пакта, с тем чтобы позволить некоторым государствам-участникам выполнить соответствующие обязательства. Если это так и если государство-участник считает, что оно не может

---

\* Содержится в документе E/1989/22.

начать процесс контроля, который является неотъемлемой частью любого процесса, направленного на содействие достижению принятых целей государственной политики, и который необходим для эффективного осуществления Пакта, то оно может отметить этот факт в своем докладе Комитету и указать характер и масштаб любой международной помощи, в какой оно может нуждаться.

4. Хотя контроль направлен на то, чтобы иметь полное представление о существующей ситуации, его главное значение заключается в обеспечении основы для разработки четко провозглашенной и тщательно разработанной политики, включая установление приоритетов, отражающих положения Пакта. Поэтому *третья цель* процесса представления докладов состоит в том, чтобы позволить правительству показать, что принятие мер, отвечающих таким принципам, уже фактически начато. Хотя в Пакте об этом обязательстве недвусмысленно заявлено лишь в статье 14, предусмотренной для случаев, когда "бесплатное начальное образование" еще не обеспечено для всех, сопоставимое обязательство "выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь" каждого из прав, содержащихся в Пакте, четко подразумевается в обязательстве статьи 2, пункт 1 "принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры...".

5. *Четвертая цель* процесса представления докладов заключается в содействии общественному контролю за политикой правительства в области экономических, социальных и культурных прав и приобщению различных экономических, социальных и культурных секторов общества к разработке, проведению и рассмотрению хода выполнения соответствующих мер. При рассмотрении докладов, представленных ему на сегодняшний день, Комитет с удовлетворением отметил тот факт, что ряд государств-участников, представляющих различные политические и экономические системы, поощряют вклады таких неправительственных групп в подготовку их докладов в соответствии с Пактом. Другие государства обеспечивают широкое распространение своих докладов, с тем чтобы широкая общественность могла высказать по ним свои замечания. В этом смысле подготовка доклада и его рассмотрение на национальном уровне могут оказаться по меньшей мере столь же полезными, что и конструктивный диалог, проводимый на международном уровне между Комитетом и представителями государств, представляющих доклады.

6. *Пятая цель* состоит в обеспечении основы для того, чтобы само государство-участник, а также Комитет могли эффективно оценивать степень выполнения обязательств, содержащихся в Пакте. С этой целью для государств может оказаться целесообразным установить конкретные рубежи или цели, по которым может оцениваться их положение в данной области. Например, получила общее признание важность установления конкретных целей в области снижения детской смертности, расширения вакцинации детей, потребления калорий на душу населения, числа людей на одного врача и т.д. Во многих из этих областей глобальные показатели имеют ограниченное использование, тогда как национальные или другие более конкретные рубежи могут явиться чрезвычайно ценным показателем прогресса.

7. В этой связи Комитет хотел бы отметить, что Пакт придает большое значение концепции "постепенного проведения в жизнь" соответствующих прав, и по этой причине Комитет призывает государства-участники включать в их периодические доклады информацию о достигнутом за последнее время прогрессе в области эффективного осуществления соответствующих прав. Кроме того, ясно, что для надлежащей оценки ситуации требуются данные как о качестве, так и о количестве.

8. *Шестая цель* заключается в том, чтобы позволить самому государству- участнику лучше понять проблемы и недостатки, встречаемые при постепенном осуществлении целого ряда экономических, социальных и культурных прав. По этой причине необходимо, чтобы государства-участники подробно докладывали о "факторах и трудностях", мешающих такому осуществлению. Тогда этот процесс выявления и признания соответствующих трудностей может заложить основу для разработки более подходящих мер.

9. *Седьмая цель* заключается в том, чтобы позволить Комитету, а также всем государствам-членам способствовать обмену информацией между государствами, лучше понять общие проблемы, с которыми сталкиваются государства и более глубоко оценивать меры, которые могли быть приняты с целью содействия эффективному осуществлению каждого из прав, содержащихся в Пакте. Эта часть процесса позволяет также Комитету определять наиболее подходящие средства, с помощью которых международное сообщество могло бы оказать помощь государствам в соответствии со статьями 22 и 23 Пакта. Чтобы подчеркнуть важность, которую Комитет придает этой цели, отдельное Замечание общего порядка по этим статьям будет обсуждено в Комитете на его четвертой сессии.

### Четвертая сессия (1990 год)\*

#### Замечание общего порядка № 2 - Международные меры в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта)

1. Статья 22 Пакта предусматривает механизм, посредством которого Экономический и Социальный Совет может обращать внимание соответствующих органов Организации Объединенных Наций на любые вопросы, возникающие в связи с представляемыми в соответствии с Пактом докладами, "которые могут быть полезны этим органам при вынесении каждым из них в пределах своей компетенции решений относительно целесообразности международных мер, которые могли бы способствовать эффективному проведению в жизнь ... Пакта". Несмотря на то, что основная ответственность в соответствии со статьей 22 возложена на Совет, не вызывает сомнения, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам должен играть активную роль в плане информирования Совета и оказания ему в этой связи помощи.
2. Рекомендации, в соответствии со статьей 22, могут быть вынесены любым "органом Организации Объединенных Наций, их вспомогательным органам и специализированным учреждениям, занимающимся предоставлением технической помощи". Комитет считает, что это положение следует толковать таким образом, чтобы оно включало фактически все органы и учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся любым аспектом международного сотрудничества в целях развития. Поэтому целесообразно, чтобы рекомендации, в соответствии со статьей 22, были обращены, в частности, к Генеральному секретарю, таким вспомогательным органам Совета, как Комиссия по правам человека, Комиссия социального развития и Комиссия по положению женщин, другим различным органам, таким, как ПРООН, ЮНИСЕФ и КИР, таким учреждениям, как Всемирный банк и МВФ, и любым другим специализированным учреждениям, таким, как МОТ, ВОЗ, ЮНЕСКО и ФАО.
3. Статья 22 могла бы применяться в отношении подготовки как рекомендаций общего политического характера, так и более целенаправленных рекомендаций, относящихся к конкретной ситуации. В контексте первых рекомендаций основная роль Комитета, как представляется, состоит в том, чтобы способствовать уделению большего внимания мерам по поощрению экономических, социальных и культурных прав в рамках деятельности в области международного сотрудничества в целях развития, осуществляемой Организацией Объединенных Наций или ее учреждениями или с их помощью. В этой связи Комитет отмечает, что Комиссия по правам человека в своей резолюции 1989/13 от 2 марта 1989 года предложила ему "рассмотреть способы, посредством которых различные учреждения Организации Объединенных Наций, осуществляющие деятельность в области развития, могли бы наилучшим образом осуществлять меры, направленные на содействие полному соблюдению экономических, социальных и культурных прав, в своей деятельности".

---

\* Содержится в документе E/1990/23.

4. В предварительном порядке Комитет отмечает, что ему было бы легче осуществлять свою деятельность и что соответствующие учреждения были бы в лучшей степени информированы, если бы они проявляли больший интерес к работе Комитета. Признавая, что этот интерес может быть проявлен различными способами, Комитет в то же время отмечает, что участие представителей соответствующих органов Организации Объединенных Наций, за исключением МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ, в работе его первых четырех сессий было не весьма активным. Аналогичным образом соответствующие материалы и письменная информация были получены лишь от весьма ограниченного числа учреждений. Комитет считает, что более глубокого понимания важности экономических, социальных и культурных прав в контексте деятельности в области международного сотрудничества в целях развития можно в значительной степени достигнуть путем усиления взаимодействия между Комитетом и соответствующими учреждениями. По крайней мере, день общего обсуждения какого-либо конкретного вопроса, которое Комитет проводит на каждой своей сессии, представляет собой идеальную возможность для потенциально продуктивного обмена мнениями.

5. Что касается более общих вопросов содействия уважению прав человека в контексте деятельности в целях развития, то Комитет пока располагает весьма ограниченной информацией, свидетельствующей о каких-либо конкретных усилиях, предпринимаемых органами Организации Объединенных Наций. Он с удовлетворением отмечает в этой связи выдвинутую совместно Центром по правам человека и ПРООН инициативу в отношении того, чтобы в письменной форме предложить представителям - резидентам Организации Объединенных Наций и другим должностным лицам на местах представлять "предложения и соображения, в частности в том, что касается возможных форм сотрудничества в рамках осуществляемых проектов, [определенных] как имеющие значение с точки зрения прав человека, или новых проектов в ответ на просьбу конкретного правительства". Комитет был также проинформирован об уже давно предпринимаемых МОТ усилиях, с тем чтобы увязать применяемые ею нормы в области прав человека и другие международные нормы в области труда со своей деятельностью в отношении технического сотрудничества.

6. В связи с такими видами деятельности большое значение имеют два общих принципа. Первый состоит в том, что данные две категории прав человека являются неразрывными и взаимозависимыми. Поэтому в усилиях по содействию осуществлению одной категории следует полностью учитывать другую. Учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами содействия осуществлению экономических, социальных и культурных прав, должны сделать все для обеспечения того, чтобы их деятельность полностью согласовывалась с мерами по обеспечению осуществления гражданских и политических прав. Если вести речь о том, чего следует избегать, то это означает, что международные учреждения не должны никоим образом участвовать в проектах, которые, например, предусматривают в нарушение международных норм использование принудительного труда или поощряют или усиливают вопреки положениям Пакта дискриминацию против отдельных лиц или групп, или предусматривают крупномасштабное выселение или перемещение лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации. В позитивном же смысле это означает, что учреждения, по возможности, должны поддерживать проекты и подходы, которые не только способствуют экономическому росту или достижению

других широко поставленных целей, но и расширяют возможности для осуществления всех прав человека.

7. Второй принцип, имеющий общее значение, состоит в том, что никакая конкретная деятельность в области сотрудничества в целях развития не может автоматически рассматриваться как представляющая собой вклад в поощрение уважения экономических, социальных и культурных прав. Многие меры, принятые во имя "развития", оказывались впоследствии недостаточно разработанными и даже приводящими к обратным результатам с точки зрения прав человека. Для ограничения возможности возникновения таких проблем всему кругу вопросов, затрагиваемых в Пакте, следует, по возможности и при необходимости, уделять особое и всестороннее внимание.

8. Несмотря на важность усилий по обеспечению учета проблематики прав человека в деятельности в целях развития, верно то, что предложения в отношении такого учета могут попросту остаться на уровне общих пожеланий. Таким образом, стремясь на практике воплотить содержащийся в статье 22 Пакта принцип, Комитет хотел бы привлечь внимание к следующим конкретным мерам, которые заслуживают рассмотрения соответствующими органами:

a) принципиально важно, чтобы соответствующие органы и учреждения Организации Объединенных Наций вполне определенно признали необходимость установления тесной взаимосвязи между деятельностью в целях развития и мерами по обеспечению уважения прав человека в целом и экономических, социальных и культурных прав в частности. В этой связи Комитет отмечает, что такая взаимосвязь не была признана в стратегиях на первые три Десятилетия развития Организации Объединенных Наций, и настоятельно призывает, чтобы в рамках четвертой стратегии такого рода, которая будет принята в 1990 году, это упущение было исправлено;

b) учреждениям Организации Объединенных Наций следует рассмотреть предложение, внесенное Генеральным секретарем в докладе 1979 года<sup>1</sup> о необходимости подготовки "обзора влияния на права человека" в связи со всеми крупными мероприятиями в области сотрудничества в целях развития;

c) подготовка или инструктаж персонала, участвующего в осуществлении проектов, и другого персонала, работающего в учреждениях Организации Объединенных Наций, должны включать компонент, касающийся норм и принципов в области прав человека;

d) на каждом этапе осуществления проекта в области развития следует принимать все меры для обеспечения учета прав, закрепленных в Пакте. Это будет относиться, например, к первоначальной оценке первоочередных потребностей какой-либо конкретной страны, определению конкретных проектов, разработке проекта, осуществлению проекта и его окончательной оценке.

9. 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 будут зачастую 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. В связи с этим во многих случаях может возникнуть необходимость в крупных инициативах по облегчению бремени задолженности.

10. В заключение Комитет хотел бы обратить внимание на такую важную возможность, которую имеют государства-участники в соответствии со статьей 22 Пакта, как определение в их докладах любых конкретных потребностей, которые они могут иметь в плане технической помощи или сотрудничества в целях развития.

### **Примечание**

<sup>1</sup> "Международные аспекты права на развитие в качестве права человека по отношению к другим правам человека, основанным на международном сотрудничестве, в том числе права на мир, с учетом требований нового международного экономического порядка и основных потребностей человека" (E/CN.4/1334, пункт 314).

**Пятая сессия (1990 год)\***

**Замечание общего порядка № 3 - Природа обязательств государств-участников  
(пункт 1 статьи 2 Пакта)**

1. Статья 2 имеет особое значение для полного понимания Пакта и должна рассматриваться в динамичной увязке со всеми другими положениями Пакта. В ней излагается природа общеправовых обязательств, принимаемых государствами - участниками Пакта. Эти обязательства включают как то, что можно назвать (исходя из деятельности Комиссии международного права) обязательствами поведения, так и то, что можно назвать обязательствами результата. Хотя на расхождениях в формулировках, используемых в настоящем положении и в положении, содержащемся в аналогичной статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, иногда делается значительный упор, не всегда признается, что в них есть и много сходных моментов. В частности, хотя в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав и признается наличие сдерживающих факторов, обусловленных ограниченностью наличных ресурсов, он возлагает и различного рода обязательства безотлагательного характера. Два из них имеют особое значение для понимания точной природы обязательств государств-участников. Одно из этих обязательств, которое рассматривается в отдельном замечании общего порядка и которое будет рассматриваться Комитетом на его шестой сессии, заключается в том, что государства "обязуются гарантировать", что соответствующие права "будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации...".

2. Вторым является фигурирующее в пункте 1 статьи 2 обязательство "принять меры", и оно как таковое не оговаривается и не ограничивается какими-либо иными соображениями. В полной мере смысл этой фразы можно уяснить также, сравнив варианты на разных языках. В английском языке это обязательство заключается в том, чтобы "предпринять шаги", во французском - "действовать" ("s'engage à agir"), а в испанском - "принять меры" ("a adoptar medidas"). Таким образом, хотя полное осуществление соответствующих прав может достигаться постепенно, меры по достижению этой цели должны быть приняты в течение разумно короткого промежутка времени после вступления данного Пакта в силу для соответствующих государств. Такие меры должны быть осознанными, конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств, признанных в Пакте.

3. Способами, которые следует использовать для выполнения обязательства по принятию мер и которые изложены в пункте 1 статьи 2, являются "все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер". Комитет признает, что во многих случаях наличие законодательства является весьма желательным, а когда-то оно может быть даже необходимым. Например, эффективная борьба с дискриминацией может быть затруднена в отсутствие солидной законодательной основы для принятия

---

\* Содержится в документе E/1991/23.

необходимых мер. В таких областях, как здравоохранение, охрана материнства и детства и образование, а также в отношении вопросов, рассматриваемых в статьях 6-9, законодательство также может оказаться необходимым условием для достижения многих целей.

4. Комитет отмечает, что государства-участники, как правило, добросовестно сообщают по крайней мере о некоторых законодательных мерах, которые они принимают в этой связи. Вместе с тем он хотел бы отметить, что принятие законодательных мер, как это, в частности, предусмотрено Пактом, отнюдь не исчерпывает обязательств государств-участников. Более того, фразе "всеми надлежащими способами" должен быть придан его полный и изначальный смысл. Хотя каждое государство-участник должно само решить, какие способы в данных обстоятельствах являются наиболее "надлежащими", в отношении каждого из прав "надлежащий характер" избранных способов не всегда будет проявляться как нечто само собой разумеющееся. Поэтому желательно, чтобы в своих докладах государства-участники не только освещали принимаемые ими меры, но и указывали ту основу, исходя из которой они считаются наиболее "надлежащими" в данных обстоятельствах. Однако окончательное решение по вопросу о том, приняты ли все надлежащие меры, остаются все же за Комитетом.

5. Среди мер, которые можно считать "надлежащими", помимо законодательства, можно назвать предоставление средств судебной защиты в отношении прав, которые, в соответствии с национальной правовой системой, могут рассматриваться в суде. Комитет отмечает, например, что осуществление признаваемых прав без какой бы то ни было дискриминации будет надлежащим образом обеспечиваться отчасти посредством предоставления мер судебной защиты или иных эффективных мер. Более того, те государства-участники, которые являются также участниками Международного пакта о гражданских и политических правах, уже связаны обязательством (в силу статей 2 (пункты 1 и 3), 3 и 26 этого Пакта) обеспечить любому лицу, права и свободы которого (включая право на равенство и недискриминацию), признаваемые в этом Пакте, нарушены, "эффективное средство правовой защиты" (пункт 3 а) статьи 2). Кроме того, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах имеется ряд других положений, включая статьи 3, 7 а), i), 8, 10 (3), 13 (2) а), 13 (3), 13 (4) и 15 (3), которые, по-видимому, могут непосредственно применяться судебными и иными органами многих национальных правовых систем. Всякий тезис о том, что указанные положения органически не поддаются самореализации, было бы, пожалуй, трудно доказать.

6. В тех случаях, когда конкретные меры, непосредственно направленные на осуществление прав, признаваемых в Пакте, принимаются в законодательной форме, Комитет хотел бы получить информацию, в частности, о том, предусматривают ли такие законы какое-либо исковое право для тех лиц или групп лиц, которые считают, что их права не реализуются в полной мере. В тех случаях, когда конкретные экономические, социальные и культурные права получают конституционное закрепление или когда положения Пакта непосредственно включаются в национальное законодательство, Комитет хотел бы получить информацию о том, в какой степени эти права подлежат судебной защите (т.е. можно ли на них ссылаться в суде). Комитет также хотел бы получить конкретную информацию о каких-либо примерах того, что существующие

конституционные положения, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, были ослаблены или существенно изменены.

7. Другие меры, которые также могут считаться "надлежащими" для целей пункта 1 статьи 2, включают административные, финансовые, просветительские и социальные меры, хотя и не ограничиваются ими.

8. Комитет отмечает, что обязательство "принять меры... всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер", не требует, но и не исключает использования какой-либо конкретной формы правления или экономической системы в качестве средства реализации соответствующих мер, лишь бы она носила демократический характер и при этом обеспечивала соблюдение всех прав человека. Таким образом, с точки зрения политических или экономических систем Пакт носит нейтральный характер, а его принципы нельзя однозначно квалифицировать как продиктованные исключительно необходимостью или желательностью социалистической или капиталистической системы или же смешанной экономики, централизованно планируемой экономики или либеральной экономики, либо каким-либо иным конкретным подходом. В этой связи Комитет вновь подтверждает, что права, признаваемые в Пакте, поддаются реализации в контексте самых разных экономических и политических систем, лишь бы в соответствующей системе получали признание и отражение взаимозависимость и неделимость этих двух групп прав человека, как это подтверждено, в частности, в преамбуле Пакта. Комитет отмечает также, что к этому вопросу имели отношение в этой связи и другие права человека, и в частности право на развитие.

9. Основное обязательство результата, отраженное в пункте 1 статьи 2, заключается в принятии мер к тому, чтобы "обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав". Формула "постепенно... осуществление" часто используется для того, чтобы раскрыть смысл этой фразы. Концепция постепенного осуществления представляет собой признание того факта, что полное осуществление всех экономических, социальных и культурных прав, как правило, не может быть достигнуто за короткий промежуток времени. В этом смысле данное обязательство в значительной мере отличается от обязательства, содержащегося в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, где речь идет о непосредственном обязательстве уважать и обеспечивать все соответствующие права. Тем не менее тот факт, что согласно Пакту такое осуществление может происходить в течение какого-то времени или, другими словами, постепенно, не следует ложно интерпретировать как лишаящий это обязательство всякого конкретного смысла. С одной стороны, здесь присутствует необходимый элемент гибкости, отражающий реальности современного мира и те трудности, с которыми сталкивается любая страна при обеспечении полного осуществления экономических, социальных и культурных прав. С другой стороны, эту фразу следует рассматривать в свете общей цели да и самой сути Пакта, которая заключается в установлении для государств-участников четких обязательств в отношении полного осуществления соответствующих прав. Тем самым устанавливается обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к этой цели. Кроме того, любые умышленно регрессивные меры в этой связи потребовали бы самого тщательного рассмотрения и нуждались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов.

10. На основе богатого опыта, накопленного Комитетом и его предшественником в результате рассмотрения докладов государств-участников на протяжении более 10 лет, Комитет полагает, что на каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. Так, например, государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, элементарной первичной медицинской помощи, элементарного крова и жилья или самых элементарных форм образования, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом. Если бы Пакт рассматривался как документ, не создающий такого минимального основного обязательства, то он во многом утратил бы свой смысл. Точно так же следует отметить, что всякая оценка выполнения тем или иным государством своего минимального основного обязательства должна учитывать и те ограничения, которые испытывает данная страна с точки зрения ресурсов. Пункт 1 статьи 2 возлагает на каждое государство-участник обязательство принять необходимые меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". А для того чтобы государство-участник могло мотивировать свою неспособность выполнить хотя бы минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства.

11. Тем не менее Комитет хотел бы подчеркнуть, что даже в тех случаях, когда наличных ресурсов явно недостаточно, государство-участник все же связано обязательством стараться обеспечить как можно более широкое осуществление соответствующих прав в сложившихся условиях. Кроме того, ограниченность ресурсов отнюдь не освобождает от обязательств контролировать степень осуществления, а особенно неосуществления, экономических, социальных и культурных прав и разрабатывать стратегии и программы их реализации. Комитет уже касался этих вопросов в своем Замечании общего порядка № 1 (1989).

12. Точно так же Комитет подчеркивает то обстоятельство, что даже в периоды острой нехватки ресурсов, будь то по причине перестройки, экономического спада или под воздействием других факторов, наиболее уязвимые члены общества могут и должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ. В развитие этой идеи Комитет принимает к сведению подготовленный ЮНИСЕФ анализ, озаглавленный "Перестройка с человеческим лицом: защита уязвимых слоев населения и обеспечение роста"<sup>1</sup> анализ, проведенный ПРООН в ее "Докладе о развитии людских ресурсов за 1990 год"<sup>2</sup>, и анализ, проведенный Всемирным банком в "Докладе о мировом развитии, 1990 год"<sup>3</sup>.

13. Последний элемент пункта 1 статьи 2, на который следует обратить внимание, заключается в том, что все государства-участники обязуются "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять... меры...". Комитет отмечает, что по замыслу составителей Пакта фраза "в максимальных пределах имеющихся ресурсов" относится как к ресурсам самого государства, так и к ресурсам, которые оно может получить от международного сообщества в рамках международной помощи и сотрудничества. Кроме

того, важнейшая роль такого сотрудничества в обеспечении полной реализации всех соответствующих прав далее подчеркивается в конкретных положениях статей 11, 15, 22 и 23. В отношении статьи 22 Комитет в Замечании общего порядка № 2 (1990) уже обратил внимание на некоторые возможности и обязанности, возникающие в связи с международным сотрудничеством. К числу "международных мероприятий, способствующих осуществлению" признанных прав, статья 23 непосредственно относит "оказание технической помощи" и другие меры.

14. Комитет хотел бы подчеркнуть, что в соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, в соответствии с утвердившимися принципами международного права и в соответствии с положениями самого Пакта все государства связаны обязательством в отношении международного сотрудничества в целях развития, а тем самым и в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав. Это особо относится к тем государствам, которые в состоянии помогать другим в этом плане. Комитет отмечает, в частности, важность Декларации о праве на развитие, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 41/128 от 4 декабря 1986 года, и необходимость полного учета государствами-участниками всех признанных в ней принципов. Он подчеркивает, что в отсутствие динамичной программы международной помощи и сотрудничества со стороны всех тех государств, которые в состоянии предпринять такую программу, во многих странах полное осуществление экономических, социальных и культурных прав останется неосуществившейся мечтой. В этой связи Комитет также напоминает положения своего Замечания общего порядка № 2 (1990).

### Примечания

- 1 G.A. Cornia, R. Jolly and F. Stewart, eds., Oxford, Clarendon Press, 1987.
- 2 Oxford, Oxford University Press, 1990.
- 3 Oxford, Oxford University Press, 1990.

**Шестая сессия (1991)\***

**Замечание общего порядка № 4 - Право на достаточное жилище  
(пункт 1 статьи 11 Пакта)**

1. В соответствии со статьей 11 1) Пакта государства-участники "признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни". Право человека на достаточное жилище, которое, таким образом, признано, имеет решающее значение для пользования экономическими, социальными и культурными правами.
2. Комитет смог накопить большой объем информации, касающейся этого права. С 1979 года Комитет и его предшественники рассмотрели 75 докладов, касающихся права на достаточное жилище. Комитет также посвящал один день общему обсуждению этого вопроса на своих третьей (см. E/1989/22, пункт 312) и четвертой сессиях (E/1990/23, пункты 281-285). Кроме того, Комитет самым тщательным образом ознакомился с информацией, накопленной в течение Международного года обеспечения жильем бездомного населения (1987 год), включая Глобальную стратегию в области жилья до 2000 года, принятую Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 42/191 от 11 декабря 1987 года<sup>1</sup>. Комитет также рассмотрел соответствующие доклады и другую документацию Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств<sup>2</sup>.
3. Хотя большое число международных документов затрагивает различные аспекты права на достаточное жилище<sup>3</sup>, статья 11 (1) Пакта является наиболее всеобъемлющей и, возможно, самой важной из всех соответствующих положений.
4. Несмотря на то обстоятельство, что международное сообщество неоднократно подтверждало важность обеспечения полного уважения права на достаточное жилище, сохраняется тревожный и значительный разрыв между стандартами, установленными в статье 11 (1) Пакта, и ситуацией, сложившейся во многих частях мира. Хотя эти проблемы зачастую носят особенно острый характер в ряде развивающихся стран, которые сталкиваются с действием сдерживающих факторов, связанных с ресурсами и иными компонентами, Комитет отмечает, что значительные проблемы, связанные с наличием бездомного населения и недостаточного жилья, также существуют в некоторых наиболее развитых в экономическом отношении странах. По оценкам Организации Объединенных Наций, в мире имеется свыше 100 млн. бездомных и более 1 млрд. людей, располагающих недостаточным жильем<sup>4</sup>. Нет признаков того, что это число уменьшается. Представляется ясным, что ни одно государство-участник не свободно от значительных проблем того или иного рода, имеющих отношение к праву на жилье.

---

\* Содержится в документе E/1992/23.

5. В некоторых случаях государства-участники в своих докладах, рассмотренных Комитетом, признали и охарактеризовали трудности, с которыми они сталкиваются в обеспечении права на достаточное жилье. Однако большая часть представленной информации оказалась недостаточной для того, чтобы Комитет смог получить должное представление о ситуации, сложившейся в каком-либо конкретном государстве. Таким образом, данное Замечание общего порядка имеет своей целью выявление некоторых основных вопросов, которые, по мнению Комитета, являются важными применительно к этому праву.

6. Право на достаточное жилье принадлежит каждому. Хотя выражение "для него самого и его семьи" отражает предположения в отношении роли мужчин и женщин и общепринятого порядка осуществления экономической деятельности в 1966 году, когда был принят Пакт, это выражение сегодня нельзя толковать как подразумевающее какие-либо ограничения применимости этого права к отдельным лицам или домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами, или к иным таким группам. Таким образом, отдельные лица, а также семьи имеют право на достаточное жилье, независимо от возраста, экономического положения, принадлежности к какой-либо группе или иной принадлежности или статуса и других таких факторов. В частности, согласно статье 2 (2) Пакта, осуществление этого права не должно быть объектом какой бы то ни было дискриминации.

7. По мнению Комитета, право на жилище не следует толковать в узком или ограничительном смысле, что уравнивало бы его, например, с предоставленным кровом, означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над своей головой. Его скорее следует рассматривать как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством. Это Замечание уместно по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, право на жилье в полной мере связано с другими правами человека и основополагающими принципами, на которых покоится Пакт. Таким образом, "присущее человеческой личности достоинство", из которого, как заявлено, вытекают права, закрепленные в Пакте, требует, чтобы термин "жилье" толковался с учетом других различных соображений. Во-вторых, содержащаяся в статье 11 (1) Пакта ссылка должна толковаться как касающаяся не только жилья как такового, а достаточного жилья. И в документах Комиссии по населенным пунктам, и в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года указывается: "Надлежащее жилье означает... отдельное жилье, надлежащую площадь проживания, надлежащую безопасность, надлежащее освещение и вентиляцию, надлежащую основную инфраструктуру и надлежащее местоположение с точки зрения работы и основных услуг, причем все это - по разумной цене".

8. Таким образом, концепция достаточности имеет особое значение применительно к праву на жилье, поскольку она позволяет подчеркнуть ряд факторов, которые должны учитываться при определении того, могут ли конкретные формы жилья считаться образующими "достаточное жилье" для целей Пакта. Хотя достаточность определяется отчасти социальными, экономическими, культурными, климатическими, экологическими и иными факторами, Комитет считает, что, тем не менее, можно определить некоторые аспекты этого права, которые должны приниматься во внимание для этой цели в каком-либо конкретном контексте. Они включают следующее:

a) *Правовое обеспечение проживания.* Проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жилье, кооперативное жилье, собственное жилье, жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жилье, включая захват земли или имущества. Независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Следовательно, государства-участники должны принять срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами.

b) *Наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры.* Адекватное жилье должно предоставлять определенные возможности, имеющие существенно важное значение для здоровья, безопасности, комфорта и питания. Все бенефициары права на достаточное жилье должны иметь устойчивый доступ к системам снабжения питьевой водой, санитарии и гигиены, хранения продуктов питания, удаления отходов, канализации и чрезвычайных служб.

c) *Доступность с точки зрения расходов.* Финансовые расходы какого-либо лица или домашнего хозяйства, связанные с жильем, должны быть такого размера, чтобы возникновение и удовлетворение иных основных потребностей не ставились под угрозу и не сталкивались с препятствиями. Государства-участники должны предпринять шаги с целью обеспечения такого положения, чтобы доля расходов, связанных с жильем, в целом была соразмерной размеру доходов. Государства-участники должны установить субсидии на жилье для тех, кто не в состоянии получить доступное с точки зрения расходов жилье, а также различные формы и уровни финансирования жилищного строительства, которые должным образом отражают потребности в жилье. В соответствии с принципом доступности с точки зрения расходов квартиросъемщики должны быть защищены с помощью соответствующих средств против неразумных размеров квартирной платы или ее увеличения. В тех странах, где природные материалы являются главным источником строительных материалов для жилья, государства-участники должны принять меры по обеспечению наличия таких материалов.

d) *Пригодность для проживания.* Достаточное жилье должно быть пригодным для проживания с точки зрения защиты жильцов от холода, сырости или иных угроз для здоровья, структурных опасностей и переносчиков болезней. Также должна быть гарантирована физическая безопасность жильцов. Комитет призывает государства-участники всеобъемлющим образом применять *Медико-санитарные принципы жилищного строительства*<sup>5</sup>, разработанные ВОЗ, в которых жилье рассматривается как экологический фактор, наиболее часто увязываемый с причинами заболеваемости в эпидемиологическом анализе; другими словами, недостаточное и неадекватное жилье неизбежно связано с более высокими показателями смертности и заболеваемости.

e) *Доступность.* Достаточное жилье должно быть доступным для тех, кто имеет на него право. Группы, находящиеся в неблагоприятном положении, должны получить полный и устойчивый доступ к адекватному жилому фонду. Нужды в области жилья

престарелых, детей, инвалидов, неизлечимо больных, лиц, инфицированных ВИЧ, лиц со значительным расстройством здоровья, душевнобольных и других групп должны до некоторой степени учитываться в первоочередном порядке. И жилищное право, и политика в области жилья должны в полной мере принимать во внимание особые потребности этих групп в отношении жилья. Во многих государствах-участниках центральной политической целью должно быть обеспечение большего доступа к земле безземельным или обездоленным слоям населения. Следует установить четкие обязательства правительства, направленные на наполнение конкретным содержанием права всех лиц на безопасное место для проживания в мире и достоинстве, включая доступ к земле, закрепленный как право.

f) *Местонахождение.* Достаточное жилье должно находиться в таком месте, которое позволяет иметь доступ к возможностям в области занятости, медицинскому обслуживанию, школам и другим социальным учреждениям. Это особенно верно в отношении больших городов, где временные и финансовые издержки, связанные с поездками к месту работы и возвращением домой, могут ложиться чрезмерным бременем на бюджеты бедных домашних хозяйств. Аналогичным образом жилье не следует строить в загрязненных районах или в непосредственной близости к источникам загрязнения, которые ущемляют право жителей на здоровье.

g) *Адекватность с точки зрения культуры.* Архитектура сооружаемого жилья, используемые строительные материалы и политика, предусматривающая эти аспекты, должны соответствующим образом отражать культурные традиции общества. Деятельность, направленная на строительство или модернизацию жилья, должна обеспечивать учет культурных аспектов, связанных с жилищем.

9. Как отмечалось выше, право на достаточное жилье не должно рассматриваться изолированно от других прав человека, содержащихся в двух Международных пактах и других применимых международных документах. В этой связи уже упоминалась концепция человеческого достоинства и принцип недискриминации. Кроме того, полное пользование другими правами, такими, как право на свободу выражения своего мнения, право на свободу ассоциации (например, для жильцов и других групп, действующих в рамках общины), право на местожительство и право на участие в ведении государственных дел, является абсолютно необходимым для осуществления и сохранения всеми группами общества своего права на достаточное жилье. Аналогичным образом право на свободу от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь какого-либо лица, произвольного или незаконного посягательства на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции представляет собой весьма важное измерение при определении права на достаточное жилье.

10. Комитет осознает, что шаги, которые государства-участники должны предпринять с целью содействия реализации права на достаточное жилье, зачастую потребуют много времени, будут сложными и дорогостоящими. Однако в то же время следует отметить, что некоторые шаги должны быть предприняты безотлагательно. Как признано в Глобальной стратегии в области жилья и в других международных аналитических документах, многие меры, которые необходимо принять с целью содействия соблюдению права на жилье, требуют лишь того, чтобы правительства воздерживались от

определенной практики и взяли на себя обязательство способствовать достижению "самостоятельности" заинтересованными группами. В той мере, в какой любые такие шаги считаются выходящими за пределы максимального размера ресурсов, которыми располагает какое-либо государство-участник, целесообразно скорее обратиться с просьбой о налаживании международного сотрудничества в соответствии со статьями 11 (1), 22 и 23 Пакта и уведомить Комитет об этом.

11. Государствам-участникам следует уделять должное первоочередное и особое внимание тем слоям общества, которые в настоящее время проживают в неблагоприятных условиях. Соответственно проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимуществ социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других. Комитет понимает, что внешние факторы могут затрагивать право на непрерывное улучшение жилищных условий и что во многих государствах-участниках жилищные условия в целом ухудшились в течение 80-х годов. Однако, как отметил Комитет в своем замечании общего порядка № 2 (1990) (E/1990/23, приложение III), несмотря на создаваемые извне проблемы, обязательства по Пакту продолжают сохранять свою силу и, возможно, даже усиливаются во время экономического спада. Таким образом, как представляется Комитету, общее ухудшение условий жизни и жилищных условий, прямо вызванное политическими и законодательными решениями государств-участников, причем в отсутствие каких-либо компенсирующих мер, было бы несовместимым с обязательствами по Пакту.

12. Хотя наиболее приемлемые средства достижения полной реализации права на достаточное жилье неизбежно будут различаться в значительной мере в каждом государстве, Пакт прямо требует, чтобы каждое государство-участник предприняло любые шаги, которые необходимы для достижения этой цели. Это почти неизбежно потребует принятия национальной стратегии в области жилья, в которой, как указано в пункте 32 Глобальной стратегии в области жилья, были бы "сформулированы цели улучшения жилищных условий, определены имеющиеся ресурсы для достижения этих целей и наиболее рентабельные пути их использования, а также установлены обязательства и временные рамки по осуществлению необходимых мер". По причинам соответствия и эффективности, а также с целью обеспечить уважение других прав человека такая стратегия должна быть отражением широких консультаций со всеми заинтересованными лицами, включая бездомных, лиц, имеющих недостаточное жилье, и их представителей. Далее, необходимо принять меры в целях координации между министерствами и региональными и местными властями политики в смежных областях (экономика, сельское хозяйство, окружающая среда, энергетика и т.д.) с обязательствами статьи 11 Пакта.

13. Эффективный контроль за положением в области жилья представляет собой еще одно обязательство безотлагательного действия. Чтобы какое-либо государство-участник выполнило свои обязательства по статье 11 (1), оно должно показать, что оно приняло любые необходимые меры, либо индивидуально, либо на основе международного сотрудничества, для определения точного числа бездомных и доли недостаточного жилья в пределах своей юрисдикции. В этой связи пересмотренные общие руководящие принципы относительно формы и содержания представляемых докладов, принятые Комитетом (E/C.12/1991/1), подчеркивают необходимость "предоставлять подробную

информацию о тех группах в обществе... которые находятся в уязвимом и неблагоприятном положении в отношении жилья". Они, в частности, включают бездомных и семьи, которые располагают недостаточным жильем и не имеют доступа к основным удобствам, тех лиц, которые проживают в "незаконных" поселениях, а также тех лиц, которые подверглись принудительному выселению, и группы с низкими доходами.

14. Меры, принимаемые во исполнение обязательств государства-участника в отношении права на достаточное жилье, могут отражать любое сочетание мер в государственном и частном секторах, какое будет сочтено необходимым. Хотя в некоторых государствах государственное финансирование жилищного строительства может наиболее полезным образом направляться на прямое строительство нового жилья, в большинстве случаев опыт указывает на неспособность правительств в полной мере ликвидировать нехватку жилья с помощью государственного жилищного строительства. Поэтому следует поощрять государства-участники к содействию разработке "стратегий, создающих новые возможности", в сочетании с полной приверженностью выполнению обязательств, вытекающих из права на достаточное жилье. По существу обязательство заключается в том, чтобы показать, что в целом принимаемые меры являются достаточными для реализации этого права для каждого человека в самое короткое, по возможности, время и с учетом максимального объема имеющихся в наличии ресурсов.

15. Многие меры, которые потребуются принять, будут предполагать выделение ресурсов и выступление с политическими инициативами общего типа. Тем не менее не следует недооценивать в этом контексте роль формальных законодательных и административных мер. Глобальная стратегия в области жилья (пункты 66-67) обращает внимание на виды мер, которые могут быть приняты в этом отношении, и на их значение.

16. В некоторых государствах право на достаточное жилье закреплено в конституционном порядке. В таких случаях Комитет особенно заинтересован в получении информации о правовой и практической значимости такого подхода. Поэтому должны быть сообщены подробные сведения о конкретных случаях, когда такое закрепление оказалось полезным, и о путях достижения этой цели.

17. Комитет рассматривает многие составляющие элементы права на достаточное жилье как являющиеся по меньшей мере совместимыми с предоставлением внутренних средств правовой защиты. Такие области включают (но не ограничиваются этим): а) правовое обжалование, направленное на предотвращение запланированных выселений или сноса жилья посредством вынесения судебных запретов; б) правовые процедуры получения компенсации после незаконного выселения; в) жалобы на незаконные действия, предпринятые собственниками жилья (будь то государственного или частного), или - при их поддержке - в отношении размера квартирной платы, содержания жилья и расовой или иных форм расовой дискриминации; г) утверждения о какой бы то ни было дискриминации при предоставлении доступа к жилью; и е) жалобы в отношении домовладельцев, касающиеся нездоровых или ненадлежащих жилищных условий. В некоторых правовых системах, вероятно, было бы также целесообразным изучить возможность оказания содействия предъявлению групповых исков в ситуациях, связанных со значительно возросшим числом бездомных лиц.

18. В этом отношении Комитет считает, что случаи принудительного выселения являются *prima facie* несовместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права.

19. И наконец, текст статьи 11 (1) завершается закреплением обязательства государств-участников признавать "важное значение международного сотрудничества, основанного на свободном согласии". Традиционно менее 5% всей международной помощи направляется на жилищное строительство или населенные пункты, и зачастую способ, с помощью которого предоставляется такое финансирование, является крайне неадекватным для учета потребностей в жилье групп населения, находящихся в неблагоприятном положении. Государства-участники, как получающие помощь, так и предоставляющие ее, должны обеспечить, чтобы существенная доля выделяемых средств направлялась на создание условий, ведущих к обеспечению большего числа людей достаточным жильем. Международные финансовые учреждения, содействующие принятию мер по структурной перестройке, должны обеспечивать, чтобы такие меры не наносили ущерба осуществлению права на достаточное жилье. Стремясь к расширению международного финансового сотрудничества, государства-участники должны стремиться и к тому, чтобы определить области, имеющие отношение к праву на достаточное жилье, в которых наибольший эффект дало бы внешнее финансирование. Такие просьбы должны в полной мере принимать во внимание нужды и мнения заинтересованных групп людей.

### Примечания

<sup>1</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 8, приложение (A/43/8/Add.1).*

<sup>2</sup> Резолюции 1986/36 и 1987/22 Комиссии по правам человека; доклады г-на Данило Тюрка, Специального докладчика Подкомиссии (E/CN.4/Sub.2/1990/19, пункты 108-120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, пункты 137-139); также см. резолюцию 1991/26 Подкомиссии.

<sup>3</sup> См., например, статью 25 (1) Всеобщей декларации прав человека, статью 5 е) iii) Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статью 14 (2) Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статью 27 (3) Конвенции о правах ребенка, статью 10 Декларации социального прогресса и развития, раздел III 8) Ванкуверской декларации по населенным пунктам 1976 года (*Доклад Хабитат: Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам* (издание Организации Объединенных Наций в продаже под № R.76.IV.7 и исправление), глава I), статью 8 (1) Декларации о праве на развитие, а также Рекомендацию МОТ в отношении жилищного строительства для трудящихся 1961 года (Рекомендация № 115).

<sup>4</sup> См. примечание 1.

<sup>5</sup> Женева, Всемирная организация здравоохранения, 1990 год.

### Одиннадцатая сессия (1994 год)\*

#### Замечание общего порядка № 5 - Лица с какой-либо формой инвалидности

1. Международное сообщество неоднократно подчеркивало особую важность Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в отношении прав человека лиц с какой-либо формой инвалидности<sup>1</sup>. Так, например, в опубликованном в 1992 году Докладе Генерального секретаря о ходе осуществления Всемирной программы действий в отношении инвалидов и Десятилетия инвалидов Организации Объединенных Наций делается вывод о том, что "инвалидность тесно связана с экономическими и социальными факторами" и что "условия жизни людей во многих регионах мира настолько ужасны, что удовлетворение основных потребностей всего населения - в продовольствии, воде, жилье, здравоохранении и образовании - должно стать краеугольным камнем национальных программ"<sup>2</sup>. Даже в странах с относительно высоким уровнем жизни инвалиды часто лишены возможности в полной мере пользоваться всеми экономическими, социальными и культурными правами, признанными в Пакте.
2. Генеральная Ассамблея<sup>3</sup> и Комиссия по правам человека<sup>4</sup> обратились к Комитету по экономическим, социальным и культурным правам и к предшествовавшей ему Рабочей группе с четким призывом контролировать соблюдение государствами - участниками Пакта своих обязательств по обеспечению полного использования лицами с какой-либо формой инвалидности соответствующих прав. Однако опыт, накопленный Комитетом к настоящему времени, свидетельствуют о том, что государства-участники в своих докладах уделяли очень мало внимания этому вопросу. Подобное положение совпадает с выводом Генерального секретаря о том, что "большинство правительств все еще не приняло решающих согласованных мер, которые реально улучшили бы положение" инвалидов<sup>5</sup>. Поэтому необходимо рассмотреть и проанализировать некоторые из причин возникновения проблем, касающихся инвалидов, в связи с обязательствами, изложенными в Пакте.
3. До сих пор еще нет международно признанного определения понятия "инвалидность". Однако для целей настоящего документа достаточно использовать подход, принятый в Стандартных правилах 1993 года, в которых говорится, что:

"Термин "инвалидность" включает в себя значительное число различных функциональных ограничений, которые встречаются среди населения... Люди могут стать инвалидами вследствие физических, умственных или сенсорных дефектов, состояния здоровья или психических заболеваний. Такие дефекты, состояние или заболевание по своему характеру могут быть постоянными или временными"<sup>6</sup>.
4. В соответствии с подходом, принятым в Стандартных правилах, в настоящем Замечании общего порядка используется термин "лица с какой-либо формой инвалидности", а не более старый термин "инвалиды". Было высказано предположение о том, что последний термин может быть неправильно истолкован как подразумевающий нарушение способности индивида выступать в качестве субъекта права.

---

\* Содержится в документе E/1995/22.

5. В Пакте речь не идет конкретно о лицах с какими-то формами инвалидности. Тем не менее, поскольку Всеобщая декларация прав человека признает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, и поскольку положения Пакта в полной мере относятся ко всем членам общества, то лица с какими-либо формами инвалидности имеют четко определенное право пользоваться всем диапазоном прав, признанных в Пакте. Кроме того, в том что касается необходимости особого отношения, то государства-участники обязаны принять надлежащие меры в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов, с тем чтобы позволить таким лицам попытаться преодолеть любые неблагоприятные обстоятельства, вызванные их инвалидностью, в том что касается использования прав, указанных в Пакте. Более того, содержащееся в статье 2 (2) Пакта требование о том, что права, "провозглашенные..., будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации" на основе каких-то конкретных причин "или иного обстоятельства", недвусмысленно подразумевает дискриминацию по признаку инвалидности.

6. Отсутствие в Пакте четкого, связанного с инвалидностью положения можно объяснить недостаточной осведомленностью о важности недвусмысленной постановки этой проблемы во время разработки Пакта более четверти века назад. В более поздних международных договорах о правах человека эта проблема рассматривается уже конкретно. К таким договорам относятся: Конвенция о правах ребенка (статья 23); Африканская хартия прав человека и народов (статья 18 (4)); и Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (статья 18). Таким образом, в настоящее время существует понимание необходимости защиты и поощрения прав человека лиц с какой-либо формой инвалидности путем принятия общих, а также специально разработанных законов, политики и программ.

7. В соответствии с таким подходом международное сообщество подтвердило свою приверженность обеспечению полного диапазона прав человека для инвалидов в следующих документах: а) во Всемирной программе действий в отношении [инвалидов] устанавливаются политические рамки по поощрению "эффективных мер по предупреждению инвалидности, по реабилитации и достижению целей "полного участия" инвалидов в общественной жизни и развитии, и обеспечения их равноправия"<sup>7</sup>; б) в Руководящих принципах создания и укрепления национальных координационных комитетов по вопросам инвалидности или подобных им органов, принятых в 1990 году<sup>8</sup>; в) в Принципах защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятых в 1991 году<sup>9</sup>; и d) в Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов (далее именуемых "Стандартные правила"), принятых в 1993 году, целью которых является обеспечение такого положения, при котором все лица с какими-либо формами инвалидности "имели бы те же права и обязанности, что и другие граждане"<sup>10</sup>. Стандартные правила имеют большую важность и представляют собой особо ценные руководящие принципы более четкого определения соответствующих обязательств государств-участников в соответствии с Пактом.

## 1. Общие обязательства государств-участников

8. По оценке Организации Объединенных Наций, в настоящее время в мире проживают более 500 млн. лиц с теми или иными формами инвалидности. 80% инвалидов проживают в сельской местности развивающихся стран. 70% от общего числа инвалидов имеют ограниченный доступ к необходимым для них службам или не имеют такого доступа вообще. Таким образом, каждое государство - участник Пакта обязано улучшать положение инвалидов. Хотя средства и методы поощрения полного осуществления экономических, социальных и культурных прав данной группы населения будут неизбежно в значительной мере отличаться друг от друга в разных странах, тем не менее нет ни одной страны, в которой бы не назрела потребность в принятии соответствующей политики или программы<sup>11</sup>.

9. Обязанность государств - участников Пакта поощрять постоянное осуществление соответствующих прав в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов однозначно требует от правительств делать значительно больше, чем просто воздерживаться от принятия мер, могущих оказывать отрицательное воздействие на лиц с какой-либо формой инвалидности. В случае такой уязвимой и обездоленной группы населения обязанностью государства является принятие позитивных мер по уменьшению структурных недостатков и обеспечению временного преференциального обращения с лицами, имеющими какую-либо форму инвалидности, для достижений целей полного участия и равноправия в рамках общества всех лиц с теми или иными формами инвалидности. Это неизбежно означает, что необходимо будет выделить дополнительные ресурсы для этой цели и что потребуются целый ряд специально ориентированных мер.

10. По данным доклада Генерального секретаря, развитие событий в течение последнего десятилетия как в развитых, так и развивающихся странах было особенно неблагоприятным с точки зрения лиц с какими-либо формами инвалидности.

"...происходящее в настоящее время ухудшение экономического и социального положения, характеризующееся низкими темпами роста, высоким уровнем безработицы, сокращением государственных расходов, осуществлением текущих программ в области структурной перестройки и приватизации, оказало отрицательное воздействие на программы и услуги... Если нынешние негативные тенденции сохранятся, то возникнет опасность того, что инвалиды будут во все большей степени подвергаться социальной маргинализации, находясь в зависимости от случайной помощи"<sup>12</sup>.

Как уже прежде отмечал Комитет (Замечание общего порядка № 3, пятая сессия (1990 год), пункт 12), долг государств-участников защищать уязвимых членов своего общества приобретает значительную важность в периоды резкого сокращения имеющихся ресурсов.

11. Учитывая тот факт, что все большее количество стран полагается на рыночные силы, в этом контексте необходимо подчеркнуть два конкретных аспекта обязательств государств-участников. Первый аспект связан с необходимостью обеспечения такого положения, при котором не только государственный, но и частный сектор в

соответствующих пределах подлежит регулированию, с тем чтобы гарантировать справедливое отношение к лицам с какими-либо формами инвалидности. В условиях, когда все в большей степени приватизируются средства оказания общественных услуг и все больше делается упор на свободном рынке, необходимо, чтобы частные работодатели, частные поставщики товаров и услуг, а также другие негосударственные предприятия руководствовались недискриминационными и равными нормами в отношении лиц с какой-либо формой инвалидности. Там, где подобная защита не выходит за рамки государственного сектора, способность инвалидов принимать активное участие в жизни общества и в полной мере реализовать свои потенциальные возможности в качестве активных членов общества будет серьезно и часто произвольно ограничиваться. Это вовсе не означает, что для ликвидации дискриминации в частном секторе наиболее эффективным средством всегда будут лишь законодательные меры. Например, в Стандартных правилах особый упор делается на необходимости государства "принять меры для углубления осознания в обществе положения инвалидов, их прав, потребностей, возможностей и их вклада"<sup>13</sup>.

12. При отсутствии вмешательства со стороны правительства всегда будут случаи, когда деятельность свободного рынка будет вызывать неблагоприятные последствия для лиц с какой-либо формой инвалидности либо индивидуально, либо всей группе в целом, и в таких условиях правительства обязаны вмешиваться и принимать надлежащие меры для сдерживания, смягчения, компенсации или преодоления последствий, вызванных рыночными силами. Подобным же образом, хотя правительствам и надлежит полагаться на частные, добровольные группы по оказанию различной помощи инвалидам, подобные меры никогда не освободят правительства от их долга по обеспечению полного соблюдения своих обязательств в соответствии с Пактом. Как говорится во Всемирной программе действий в отношении инвалидов, "главная ответственность за ликвидацию условий, ведущих к потере трудоспособности, а также за ликвидацию последствий инвалидности, лежит на правительствах"<sup>14</sup>.

## 2. Средства осуществления

13. При выполнении своих обязательств в соответствии с Пактом в отношении лиц с какой-либо формой инвалидности государства-участники будут в основном использовать те же самые методы, которые они используют в отношении других обязательств (см. Общий комментарий № 1 (третья сессия, 1989 год)). Эти методы включают необходимость определения при помощи регулярного контроля характера и масштаба проблем, существующих в рамках государства, необходимость принятия надлежащим образом подготовленных политики и программ в отношении установленных потребностей, необходимость принятия, там где есть в этом потребность, законодательных актов и отмены любых существующих дискриминационных законодательных актов, а также необходимость выделения надлежащих бюджетных средств или, по мере необходимости, поиск международного сотрудничества и помощи. В последнем случае международное сотрудничество в соответствии со статьями 22 и 23 Пакта явится особенно важным элементом в оказании содействия некоторым развивающимся странам в деле выполнения их обязательств в соответствии с Пактом.

14. Кроме того, международное сообщество неоднократно признавало, что решения и программы в этой области должны осуществляться на основе тесных консультаций с представителями заинтересованных групп, а также с их участием. Поэтому Стандартные правила рекомендуют сделать все необходимое для оказания содействия учреждению национальных координационных комитетов или подобных им органов в качестве национальных центров по проблемам инвалидности. При этом правительства должны принимать во внимание "Руководящие принципы создания и укрепления национальных координационных комитетов по вопросам инвалидности или подобных им органов"<sup>15</sup>.

### **3. Обязательство ликвидировать дискриминацию по признаку инвалидности**

15. Как дискриминация де-юре, так и дискриминация де-факто в отношении лиц с различными формами инвалидности имеют долгую историю и принимают различную форму: от самых отвратительных, например лишения возможности получения образования до более "изошренных" форм дискриминации, таких, как сегрегация и изоляция путем применения физических и социальных барьеров. Для целей Пакта "дискриминация по признаку инвалидности" может определяться как включающая любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, или же отказ в создании разумных условий на основе инвалидности, которая приводит к сведению на нет или затруднению признания, осуществления или использования экономических, социальных или культурных прав. Очень часто, для того чтобы помешать инвалидам в осуществлении их экономических, социальных или культурных прав на равноправной основе с неинвалидами, использовались пренебрежение, невежество, предрассудки и ложные представления. Последствия дискриминации по признаку инвалидности были особенно тяжелыми в области образования, занятости, обеспечения жильем, транспортом, в культурной жизни и в обеспечении доступа к общественным местам и службам.

16. Несмотря на некоторый прогресс, достигнутый в последнее десятилетие<sup>16</sup> в области законодательства, юридическое положение лиц с различными формами инвалидности остается весьма непрочным. Практически во всех государствах-участниках необходимо принять всеобъемлющие антидискриминационные юридические нормы в отношении инвалидов с целью ликвидации последствий дискриминации в прошлом и в настоящем, а также предотвращения дискриминации в будущем. Подобное законодательство должно не только обеспечивать инвалидов судебными средствами защиты по мере возможности и необходимости, но должно также предусматривать программы в области социальной политики, которые позволили бы лицам с различными формами инвалидности жить полной, независимой и самостоятельной жизнью.

17. Антидискриминационные меры должны основываться на принципе равных прав для инвалидов и неинвалидов, что, в соответствии с Всемирной программой действий в отношении инвалидов, "подразумевает, что потребности каждого и всех индивидов в равной мере важны, что эти потребности должны служить основой планирования обществ и что необходимо использовать все ресурсы таким образом, чтобы обеспечить каждому человеку равные возможности для участия. Политика по вопросам инвалидности должна обеспечить [лицам с какой-либо формой инвалидности] доступ ко всем коммунальным службам"<sup>17</sup>.

18. Поскольку необходимо принять надлежащие меры для ликвидации последствий дискриминации в прошлом и для создания равных возможностей для лиц с различными формами инвалидности, то подобные меры не должны рассматриваться в качестве дискриминационных в смысле статьи 2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, поскольку они основываются на принципе равенства и применяются только в рамках, необходимых для достижения этой цели.

#### **4. Конкретные положения Пакта**

##### **А. Статья 3: Равные права для мужчин и женщин**

19. Часто на лиц с какой-либо формой инвалидности смотрят как на бесполох существ. В результате этого зачастую упускается из вида тот факт, что женщины-инвалиды испытывают двойную дискриминацию<sup>18</sup>. Несмотря на неоднократные призывы международного сообщества о необходимости уделения особого внимания их положению, в течение этого Десятилетия были предприняты незначительные усилия. Невнимание к женщинам-инвалидам несколько раз упоминается в докладе Генерального секретаря о ходе осуществления Всемирной программы действий<sup>19</sup>. Поэтому Комитет настоятельно призывает государства-участники заниматься вопросами, касающимися положения женщин-инвалидов, в будущем уделяя первостепенное внимание осуществлению программ, связанных с экономическими, социальными и культурными правами.

##### **В. Статьи 6-8: Права, касающиеся трудовых отношений**

20. Сфера занятости - это одна из сфер, где дискриминация по признаку инвалидности носит весьма очевидный и устойчивый характер. В большинстве стран уровень безработицы среди инвалидов в два-три раза выше уровня безработицы среди лиц, не являющихся инвалидами. В тех же случаях, когда люди с какой-либо формой инвалидности привлекаются к работе, в большинстве своем они заняты на малооплачиваемой работе с малой социальной и правовой защищенностью и зачастую изолируются от основного рабочего рынка. Включение лиц с какой-либо формой инвалидности в сферу открытого найма должно активно поддерживаться государствами.

21. "Право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается" (статья 6, пункт 1) не реализуется в тех случаях, когда единственной реальной возможностью, предоставленной инвалидам, является работа в так называемых "защищенных" учреждениях с условиями, явно не отвечающими стандартам. Соглашения, в силу которых лица с определенной категорией инвалидности на деле прикованы к некоторым видам работы или к производству определенных товаров, могут нарушать это право. Подобным образом, с учетом принципа 13 (3) Принципов защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи<sup>20</sup> "терапевтическое лечение" в учреждениях, сводящееся к принудительному труду, также несовместимо с положениями Пакта. В этом отношении запрет принудительного труда, содержащийся в Международном пакте о гражданских и политических правах, также потенциально уместен в данном случае.

22. В соответствии со Стандартными правилами лица с какой-либо формой инвалидности как в сельской местности, так и в городских районах должны иметь равные возможности для занятия производительной и приносящей доход трудовой деятельностью на рынке труда<sup>21</sup>. Для обеспечения этого крайне важно устранить искусственные барьеры для интеграции в жизнь, в целом, и в сферу занятости, в частности. Как отметила Международная организация труда, очень часто физические барьеры, создаваемые обществом, в таких областях, как транспорт, жилье и рабочие места, используются затем как оправдания, объясняющие, почему лица с какой-либо формой инвалидности не могут быть заняты трудовой деятельностью<sup>22</sup>. Например, до тех пор, пока рабочие места будут проектироваться и создаваться таким образом, чтобы сделать их недоступными для инвалидов колясок, наниматели смогут "оправдывать" свою неудачу трудоустроить лиц, прикованных к инвалидным коляскам. Правительствам также следует разработать политические меры, которые способствовали бы внедрению и регулированию гибких и альтернативных условий работы, разумным образом учитывающие потребности работающих инвалидов.

23. Подобным образом неудача правительств в попытке обеспечить доступность транспортных средств для лиц с какой-либо формой инвалидности серьезным образом сокращает шансы таких лиц найти подходящую и общую со всеми работу, воспользоваться учебной и профессиональной подготовкой или трудиться на предприятиях любого типа. И действительно, обеспечение доступа к соответствующим и, где это необходимо, специально сконструированным транспортным средствам имеет решающее значение для реализации лицами с какой-либо формой инвалидности практически всех прав, признанных в Пакте.

24. "Профессионально-техническое обучение и подготовка", требуемые в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Пакта, должны отражать потребности всех лиц с какой-либо формой инвалидности, должны проходить в интегрированных структурах и планироваться и осуществляться при всестороннем участии представителей лиц с какой-либо формой инвалидности.

25. Право на "справедливые и благоприятные условия труда" (статья 7) применяется ко всем инвалидам, независимо от того, работают ли они в закрытых учреждениях или заняты на открытом рынке труда. К работающим инвалидам нельзя проявлять дискриминацию в том, что касается зарплаты и других условий, если выполняемая ими работа равноценна работе лиц, не являющихся инвалидами. Государства-участники обязаны обеспечить, чтобы инвалидность не использовалась как оправдание для установления заниженных стандартов охраны труда или для выплаты зарплаты по уровню ниже минимальной.

26. Профсоюзные права (статья 8) в равной степени применяются к лицам с какой-либо формой инвалидности, независимо от того, работают ли они в специальных трудовых учреждениях или на открытом рынке труда. Кроме того, статья 8, рассматриваемая совместно с другими правами, такими, как право на свободу ассоциации, позволяет подчеркнуть важность права лиц с какой-либо формой инвалидности создавать свои организации. Для того чтобы эти организации были эффективными в "осуществлении и защите... экономических и социальных интересов" (статья 8 1) а)) таких лиц,

правительственные органы и другие должны регулярно консультироваться с ними по всем вопросам, которые их затрагивают; может возникнуть также необходимость оказания им финансовой и иной поддержки для обеспечения их жизнеспособности.

27. Международная организация труда разработала полезные и всесторонние договоры о связанных с трудовыми отношениями правах лиц с какой-либо формой инвалидности, включая, в частности, Конвенцию № 159 (1983) о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов<sup>23</sup>. Комитет призывает участвующие в Пакте государства рассмотреть вопрос о ратификации этой Конвенции.

### **С. Статья 9: Социальное обеспечение**

28. Программы социального обеспечения и поддержания доходов имеют особое значение для лиц с какой-либо формой инвалидности. Как указывается в Стандартных правилах, "Государствам следует обеспечить поддержание надлежащих доходов инвалидов, которые в силу нетрудоспособности или по причинам, связанным с нетрудоспособностью, временно утратили возможность зарабатывать средства к существованию или размер их заработка уменьшился или не имеют возможности найти работу"<sup>24</sup>. Такая поддержка должна учитывать особые потребности в помощи и другие расходы, часто связанные с инвалидностью. Кроме того, насколько это возможно, оказываемая поддержка должна также охватывать лиц (в подавляющем большинстве женщин), которые взяли на себя заботу об инвалиде. Такие лица, включая членов семей инвалидов, часто крайне нуждаются в финансовой поддержке в связи с тем, что они взяли на себя выполнение такой роли<sup>25</sup>.

29. Институционализацию лиц с какой-либо формой инвалидности, если только она не является необходимой в силу других причин, нельзя рассматривать в качестве адекватной замены социального обеспечения и прав таких лиц на поддержание доходов.

### **Д. Статья 10: Охрана семьи, матери и ребенка**

30. Применительно к лицам с какой-либо формой инвалидности требование Пакта о том, чтобы семье была предоставлена "охрана и помощь", означает, что необходимо сделать все возможное для того, чтобы позволить таким лицам, если они этого хотят, проживать вместе со своими семьями. В статье 10 также подразумевается право лица с какой-либо формой инвалидности вступать в брак и иметь свою собственную семью. Часто эти права игнорируются и в их осуществлении отказывается, особенно в случае лиц с умственными недостатками<sup>26</sup>. В этом и других контекстах термин "семья" следует толковать в широком смысле и с учетом соответствующих местных представлений. Государствам-участникам надлежит обеспечить, чтобы законы и социальная политика и практика не препятствовали реализации этих прав. Лица с какой-либо формой инвалидности должны иметь доступ к необходимым консультативным услугам, с тем чтобы выполнять свои права и обязанности в рамках семьи<sup>27</sup>.

31. Женщины-инвалиды также имеют право на охрану и поддержку в том, что касается материнства и беременности. Как предусматривается в Стандартных правилах, "лица с какой-либо формой инвалидности не должны быть лишены возможности ощущать себя

полноценными в половом отношении людьми, вступать в половые отношения и иметь детей"<sup>28</sup>. Соответствующие потребности и желания должны признаваться и учитываться в контексте как отдыха, так и деторождения. Обычно во всем мире в этих правах отказывают и мужчинам, и женщинам-инвалидам<sup>29</sup>. Как стерилизация, так и применение аборт в отношении женщины-инвалида без ее предварительного согласия являются грубейшими нарушениями статьи 10 (2).

32. Дети-инвалиды особенно уязвимы для эксплуатации, злоупотреблений и пренебрежения и согласно статье 10 (3) Пакта (подкрепленной соответствующими положениями Конвенции о правах ребенка) они имеют право на особые меры охраны.

#### **Е. Статья 11: Право на достаточный жизненный уровень**

33. В дополнение к необходимости обеспечить лиц с какой-либо формой инвалидности доступом к достаточному питанию, доступному жилью и другим элементарным материальным потребностям следует обеспечить также, чтобы для лиц с какой-либо формой инвалидности имелись "вспомогательные услуги, включая вспомогательные устройства, помогающие им в повышении уровня их независимости в повседневной жизни и в осуществлении их прав"<sup>30</sup>. Право на достаточную одежду также приобретает особое значение применительно к лицам с какой-либо формой инвалидности, которые нуждаются в особой одежде, позволяющей им принимать всестороннее и эффективное участие в жизни общества. В этой связи следует предоставлять соответствующую персональную помощь, когда это возможно. Такого рода помощь должна оказываться таким образом и в таком духе, чтобы обеспечивалось полное уважение прав человека соответствующего лица (соответствующих лиц). Подобным образом, как уже отмечал Комитет в пункте 8 Замечания общего порядка № 4 (шестая сессия, 1991 год), право на достаточное жилье включает право на доступное жилье для лиц с какой-либо формой инвалидности.

#### **Ф. Статья 12: Право на физическое и психическое здоровье**

34. Согласно Стандартным правилам "Государствам следует обеспечить предоставление лицам с какой-либо формой инвалидности, особенно младенцам и детям, медицинского обслуживания на том же уровне и в рамках той же системы, что и другим членам общества"<sup>31</sup>. Право на физическое и психическое здоровье также подразумевает право доступа к тем медицинским и социальным услугам, включая ортопедические протезы, которые позволяют лицам с какой-либо формой инвалидности стать самостоятельными, предотвратить дальнейшее обострение болезни и поддержать их социальную интеграцию, равно как и право пользоваться такими услугами<sup>32</sup>. Подобным образом таким лицам должны быть предоставлены услуги по реабилитации, с тем чтобы позволить им "достигнуть и поддерживать оптимальный уровень их самостоятельности и жизнедеятельности"<sup>33</sup>. Все такие услуги должны предоставляться таким образом, чтобы эти лица могли в полной мере сохранять уважение к своим правам и достоинству.

### **Г. Статьи 13 и 14: Право на образование**

35. В школьных программах многих стран сегодня признано, что наилучшее образование лица с какой-либо формой инвалидности могут получить в рамках общей образовательной системы<sup>34</sup>. Так, Стандартные правила предусматривают, что "Государствам следует признавать принцип равных возможностей в области начального, среднего и высшего образования для детей, молодежи и взрослых, имеющих инвалидность, в интегрированных структурах"<sup>35</sup>. Для претворения в жизнь такого подхода государствам следует обеспечить, чтобы учителя обладали навыками обучения детей-инвалидов в обычных школах и чтобы было предоставлено необходимое оборудование и оказана поддержка для обеспечения лицам с какой-либо формой инвалидности такого же уровня образования, как и лицам, не являющимся инвалидами. Для детей, страдающих глухотой, язык глухонемых должен быть признан в качестве отдельного языка, к которому таким детям следует обеспечить доступ и важность которого следует признавать в их общей социальной сфере.

### **Н. Статья 15: Право на участие в культурной жизни и пользование результатами научного прогресса**

36. Стандартные правила предусматривают, что "Государствам следует обеспечить, чтобы лица с какой-либо формой инвалидности, проживающие как в городских, так и в сельских районах, имели возможность использовать свой творческий, художественный и интеллектуальный потенциал не только для своего блага, но и для блага всего общества... Государствам следует содействовать доступности и возможности использовать такие культурно-просветительные учреждения..."<sup>36</sup>. Это же относится и к местам отдыха, спорта и туризма.

37. Право лиц с какой-либо формой инвалидности на всестороннее участие в культурной и оздоровительной жизни требует также, чтобы были ликвидированы, насколько это возможно, коммуникационные барьеры. Полезные в этом отношении меры могли бы включать "использование озвученных книг, печатных изданий, написанных простым языком и составленных в четком формате и в цвете для умственно отсталых [и] адаптированных теле- и театральных постановок для глухих"<sup>37</sup>.

38. В целях оказания содействия обеспечению равного участия в культурной жизни лиц с какой-либо формой инвалидности, правительству следует информировать и просвещать широкую публику относительно явления инвалидности. В частности, следует принять меры для того, чтобы развеять традиционные предрассудки и суеверные предубеждения против лиц с какой-либо формой инвалидности, когда, например, эпилепсию рассматривают как одну из форм вселения в человека злого духа, а инвалидность ребенка рассматривают как одну из форм наказания, обрушившегося на семью. Подобным образом следует внушить широкой публике, что лица с какой-либо формой инвалидности имеют такое же, как и другие лица, право пользоваться ресторанами, гостиницами, центрами отдыха и культурными учреждениями.

### Примечания

- <sup>1</sup> Всесторонний обзор см. "Права человека и инвалидность", окончательный доклад, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Леандро Деспуй, E/CN.4/Sub.2/1991/31.
- <sup>2</sup> A/47/415, пункт 5.
- <sup>3</sup> Всемирная программа действий в отношении инвалидов, пункт 165, принятая Генеральной Ассамблей в ее резолюции 37/52 от 3 декабря 1982 года, пункт 1.
- <sup>4</sup> Резолюции Комиссии по правам человека 1992/48, пункт 4, и 1993/29, пункт 7.
- <sup>5</sup> A/47/415, пункт 6.
- <sup>6</sup> Стандартные правила обеспечения равных возможностей инвалидов, прилагаемые к резолюции 48/96 генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года (Введение, пункт 17).
- <sup>7</sup> Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. примечание 3 выше), пункт 1.
- <sup>8</sup> A/C.3/46/4, приложение I. Также содержится в докладе о Международном совещании по вопросу о роли и функциях национальных координационных комитетов по вопросам инвалидности в развивающихся странах, Пекин, 5-11 ноября 1990 года (CSDHA/DDP/NDC/4). См. также резолюцию 1991/8 Экономического и Социального Совета и резолюцию 46/96 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1991 года.
- <sup>9</sup> Резолюция 46/119 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1991 года, приложение.
- <sup>10</sup> Стандартные правила см. примечание 6 выше, введение, пункт 15.
- <sup>11</sup> A/47/415, по всему документу.
- <sup>12</sup> Там же, пункт 5.
- <sup>13</sup> Стандартные правила (см. примечание 6 выше), правило 1.
- <sup>14</sup> Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. примечание 3 выше), пункт 3).
- <sup>15</sup> См. примечание 8 выше.
- <sup>16</sup> A/47/415, пункты 37-38.
- <sup>17</sup> Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. примечание 3 выше).
- <sup>18</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/31 (см. примечание 1 выше), пункт 140.
- <sup>19</sup> A/47/415, пункты 35, 46, 74 и 77.

- 20 См. примечание 9 выше.
- 21 Стандартные правила (см. примечание 6 выше), правило 7.
- 22 A/CONF.157/PC/61/Add.10, стр. 12.
- 23 См. также Рекомендацию № 99 (1955) о профессиональной реабилитации инвалидов и Рекомендацию № 168 (1983) о профессиональной реабилитации и занятости лиц с какой-либо формой инвалидности.
- 24 Стандартные правила, (см. примечание 6 выше), правило 8, пункт 1.
- 25 A/47/415, пункт 78.
- 26 E/CN.4/Sub.2/1991/31 (см. примечание 1 выше), пункты 190 и 193.
- 27 Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. примечание 3 выше): пункт 74.
- 28 Стандартные правила (см. примечание 6 выше), пункт 113.
- 29 E/CN.6/1991/2, пункты 14 и 59-68.
- 30 Стандартные правила (см. примечание 6 выше), правило 4.
- 31 Там же, правило 2, пункт 3.
- 32 См. пункт 6 Декларации о правах инвалидов и пункты 97-107 Всемирной программы действий в отношении инвалидов (см. примечание 3 выше).
- 33 Стандартные правила (см. примечание 6 выше), правило 3.
- 34 A/47/415, пункт 73.
- 35 Стандартные правила (см. примечание 6 выше), правило 6.
- 36 Там же, правило 10, пункты 1-2.
- 37 A/47/415, пункт 79.

## **Тринадцатая сессия (1995 год)\***

### **Замечание общего порядка № 6 - Экономические, социальные и культурные права пожилых людей**

#### **1. Введение**

1. Процесс старения населения мира характеризуется стремительными и постоянно ускоряющимися темпами. Общее число людей в возрасте 60 лет и старше возросло с 200 млн. в 1950 году до 400 млн. в 1982 году и, согласно оценкам, должно достичь 600 млн. в 2001 году и 1,2 млрд. в 2025 году, когда свыше 70% пожилых людей будут проживать в странах, которые в настоящее время относятся к числу развивающихся. Число людей в возрасте 80 лет и старше возросло и продолжает возрастать еще более значительными темпами - с 13 млн. в 1950 году до более чем 50 млн. на сегодняшний день, при этом ожидается рост до 137 млн. к 2025 году. Численность этой группы населения увеличивается самыми быстрыми темпами: по прогнозам, с 1950 по 2025 год она возрастет в десять раз, в то время как численность возрастной группы от 60 лет и старше - в шесть раз, а населения в целом - немногим более чем в три раза<sup>1</sup>.
2. Эти цифры свидетельствуют о так называемой "тихой революции", которая будет иметь далеко идущие и непредсказуемые последствия и которая уже затрагивает социальные и экономические структуры как на мировом, так и на национальном уровне и в еще большей степени будет влиять на них в будущем.
3. Большинству государств - участников Пакта, в частности развитым странам, надлежит решить задачу по учету фактора старения населения в своих социально-политических программах, особенно в сфере социального обеспечения. В развивающихся странах проблема отсутствия или неадекватности систем социального обеспечения усугубляется проблемой эмиграции молодежи, ослабляющей традиционную роль семьи как основного источника поддержки пожилых людей.

#### **2. Одобренная международным сообществом политика в интересах пожилых людей**

4. В 1982 году Всемирная ассамблея по проблемам старения приняла Венский международный план действий по проблемам старения. Этот важный документ был одобрен Генеральной Ассамблеей и представляет собой весьма полезное руководство в отношении мер, которые должны приниматься государствами-участниками с целью обеспечения прав пожилых людей в контексте прав, закрепленных в Международных пактах по правам человека. Он содержит 62 рекомендации, многие из которых непосредственно связаны с положениями Пакта<sup>2</sup>.

---

\* Содержится в документе E/1996/22.

5. В 1991 году Генеральная Ассамблея приняла Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, которые, в силу своего программного характера, также являются важным документом в рассматриваемом контексте<sup>3</sup>. Он состоит из пяти разделов, которые тесно связаны с правами, признанными в Пакте. Раздел "Независимость" включает доступ к достаточному питанию, воде, жилищу, одежде и медицинскому обслуживанию. К этим основополагающим правам добавляются возможность иметь оплачиваемую работу и доступ к образованию и профессиональной подготовке. Под "участием" понимается то, что пожилые люди должны активно участвовать в разработке и осуществлении политики, затрагивающей их благосостояние, и делиться своими знаниями и опытом с представителями молодого поколения, а также должны иметь возможность создавать движения и ассоциации. В разделе "Уход" указывается, что пожилым людям должны быть обеспечены уход со стороны семьи и медицинское обслуживание и что они должны иметь возможность пользоваться правами человека и основными свободами, проживая дома или находясь в учреждении, обеспечивающем уход или лечение. В разделе Принципов, касающемся "реализации внутреннего потенциала", провозглашается, что пожилые люди должны иметь возможности для всесторонней реализации своего потенциала посредством получения доступа к возможностям общества в области образования, культуры, духовной жизни и отдыха. И наконец, в разделе "Достоинство" говорится, что пожилые люди должны иметь возможность вести достойный и безопасный образ жизни и не подвергаться эксплуатации и физическому или психологическому насилию, что они имеют право на справедливое обращение независимо от возраста, пола, расовой или этнической принадлежности, инвалидности, финансового положения или иного статуса и что их роль должна оцениваться независимо от их экономического вклада.

6. В 1992 году Генеральная Ассамблея одобрила восемь глобальных целей по проблемам старения на период до 2001 года и краткое руководство по установлению национальных целей. С точки зрения целого ряда важных аспектов эти глобальные цели служат укреплению обязательств государств - участников Пакта<sup>4</sup>.

7. В том же 1992 году по случаю десятой годовщины принятия Конференцией по проблемам старения Венского международного плана действий по проблемам старения Генеральная Ассамблея приняла "Декларацию по проблемам старения", в которой она настоятельно призвала поддерживать национальные инициативы, связанные с проблемами старения, с тем чтобы женщинам старшего возраста оказывалась надлежащая поддержка за их в целом непризнанный вклад в общество, с тем чтобы мужчины старшего возраста поощрялись к развитию социальных, культурных и духовных качеств, которые они, возможно, не могли развивать в те годы, когда являлись кормильцами, с тем чтобы семьи получали поддержку в проявлении заботы о престарелых, а все члены семьи поощрялись к участию в этом и с тем чтобы расширять международное сотрудничество в контексте стратегий достижения глобальных целей по проблемам старения на период до 2001 года. В ней также 1999 год провозглашается Международным годом пожилых людей<sup>5</sup> в знак признания демографического вступления человечества в пору зрелости.

8. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, в особенности Международная организация труда, также уделяли и продолжают уделять внимание проблеме старения в соответствующих областях своей деятельности.

### 3. Права пожилых людей в связи с положениями Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

9. Терминология, используемая для обозначения пожилых людей, в значительной мере различается, причем даже в международных документах. В этой связи используются такие понятия, как "пожилые люди", "престарелые лица", "лица старшего возраста", "лица третьей возрастной группы", "лица преклонного возраста" и "лица четвертой возрастной группы", т.е. люди в возрасте старше 80 лет. Для настоящих целей Комитет предпочитает термин "пожилые люди", который используется в резолюциях 47/5 и 48/98 Генеральной Ассамблеи (на английском языке - "older persons", на французском - "personnes âgées", на испанском - "personas mayores"). Согласно нормам статистических служб Организации Объединенных Наций данное определение охватывает лиц в возрасте от 60 лет и старше. (В Евростате, статистической службе Европейского союза, к категории пожилых людей относят лиц в возрасте 65 лет и старше, поскольку 65 лет считается наиболее распространенным возрастом выхода на пенсию при наметившейся тенденции к выходу на пенсию в более позднем возрасте.)

10. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах не содержится каких-либо конкретных ссылок на права пожилых людей, хотя в статье 9, касающейся "права каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование", косвенно признается право на получение пособий по старости. Тем не менее, в силу того факта, что положения Пакта полностью применимы ко всем членам общества, совершенно очевидно, что пожилые люди вправе пользоваться всеми правами, признаваемыми в Пакте. Этот подход в полной мере отражен также в Венском международном плане действий по проблемам старения. Кроме того, поскольку соблюдение прав пожилых людей требует принятия особых мер, Пакт предписывает государствам-участникам принимать такие меры в максимально возможной степени, в какой это позволяют имеющиеся у них ресурсы.

11. Другой важный вопрос заключается в том, запрещает ли Пакт дискриминацию по признаку возраста. Ни в Пакте, ни во Всеобщей декларации прав человека не содержится непосредственных ссылок на возраст как на один из запрещенных признаков. Это упущение, которое не следует рассматривать как преднамеренное исключение, объясняется, по-видимому, тем, что в период принятия этих договоров проблема старения населения являлась не столь очевидной или острой, как в настоящее время.

12. Однако это не является определяющим для решения данного вопроса, поскольку запрещение дискриминации по признаку "иного обстоятельства" можно было бы истолковать как применимое к возрасту. Комитет отмечает, что, хотя пока еще, по-видимому, невозможно прийти к выводу о том, что дискриминация по признаку возраста полностью запрещается Пактом, перечень ситуаций, в связи с которыми такая дискриминация может допускаться, является очень ограниченным. Кроме того, следует подчеркнуть, что неприемлемость дискриминации в отношении пожилых людей подчеркивается во многих международно-правовых актах и подтверждается в законодательстве значительного большинства государств. В отдельных областях, в которых дискриминация по-прежнему допускается, таких, как установление обязательного возраста выхода на пенсию или доступ к высшим учебным заведениям,

существует четкая тенденция к ликвидации подобных барьеров. Комитет считает, что государствам-участникам следует стремиться в максимально возможной степени способствовать развитию этой тенденции.

13. Таким образом, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что государства - участники Пакта обязаны уделять особое внимание поощрению и защите экономических, социальных и культурных прав пожилых людей. В этой связи роль Комитета еще более возрастает, поскольку, в отличие от других групп населения, таких, как женщины и дети, права пожилых людей пока еще не регулируются никакими всеобъемлющими международными конвенциями и различные своды принципов Организации Объединенных Наций по этому вопросу не сопровождаются какими-либо обязательными контрольными механизмами.

14. К концу своей тринадцатой сессии Комитет, а до этого - его предшественник, Сессионная рабочая группа правительственных экспертов, рассмотрели 144 первоначальных доклада, 70 вторых периодических докладов и 20 первоначальных и периодических общих докладов по статьям 1-15. Это рассмотрение позволило определить многие проблемы, которые могут возникнуть при осуществлении Пакта в значительном числе государств-участников, представляющих все регионы мира и имеющих различные политические, социально-экономические и культурные системы. В рассмотренных до настоящего времени докладах не содержалось какого-либо последовательного изложения информации о положении пожилых людей с точки зрения соблюдения Пакта, за исключением более или менее полной информации об осуществлении статьи 9, касающейся права на социальное обеспечение.

15. В 1993 году Комитет посвятил данному вопросу один день общих прений для того, чтобы надлежащим образом сориентировать свою будущую работу в этой области. Кроме того, на последних сессиях он стал уделять значительно больше внимания информации о правах пожилых людей, и в некоторых случаях заданные членами Комитета вопросы позволили получить очень ценную информацию. Тем не менее Комитет отмечает, что в подавляющем большинстве докладов государств-участников этому важному вопросу по-прежнему уделяется недостаточно внимания. В этой связи он хотел бы указать на то, что в будущем он будет настаивать на том, чтобы во всех докладах адекватно отражалось положение пожилых людей с точки зрения каждого из прав, признаваемых в Пакте. В оставшейся части настоящего замечания общего порядка определяются конкретные вопросы, имеющие отношение к рассматриваемой области.

#### **4. Общие обязательства государств-участников**

16. Состав возрастной группы пожилых людей является таким же неоднородным, как и состав остальной части населения, и положение указанной группы лиц зависит от экономического и социального положения страны, демографических, экологических, культурных и трудовых факторов, а на уровне отдельной личности - от семейного положения, уровня образования, городской или сельской среды и профессиональной деятельности трудящихся и пенсионеров.

17. Наряду с пожилыми людьми, имеющими крепкое здоровье и не испытывающими финансовых проблем, есть много людей преклонного возраста, которые не располагают достаточными средствами к существованию, в том числе и в развитых странах, и относятся к числу наиболее уязвимых, маргинальных и незащищенных социальных групп. В периоды спада и структурной перестройки экономики пожилым людям угрожает особая опасность. Как было подчеркнуто ранее Комитетом (Замечание общего порядка № 3 (1990), пункт 12), даже в периоды острой нехватки ресурсов государства-участники обязаны защищать наиболее уязвимых членов общества.

18. Методы, которые используют государства-участники для выполнения своих обязательств по Пакту в отношении лиц пожилого возраста, в целом не отличаются от методов, предусмотренных для выполнения других обязательств (см. Замечания общего порядка № 1 (1989)). Они включают в себя необходимость определять характер и масштабы проблем в рамках государства посредством регулярного контроля, необходимость осуществления надлежащим образом разработанных политических мер и программ с целью удовлетворения соответствующих требований, необходимость принятия, в надлежащих случаях, соответствующего законодательства и отмены любого дискриминационного законодательства, а также необходимость проведения соответствующей бюджетной политики или, в надлежащих случаях, обращения за международной помощью. Что касается последнего аспекта, то международное сотрудничество, согласно статьям 22 и 23 Пакта, может иметь особенно важное значение для выполнения некоторыми развивающимися странами своих обязательств по Пакту.

19. В этой связи можно обратить внимание на глобальную цель № 1, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1992 году и которая призывает к созданию национальных инфраструктур для оказания содействия политическим курсам и программам в области старения в рамках национальных и международных планов и программ развития. В этой связи Комитет отмечает, что один из Принципов Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, которые правительства призваны включать в свои национальные программы, состоит в том, что пожилые люди должны иметь возможность создавать движения или ассоциации лиц пожилого возраста.

## **5. Конкретные положения Пакта**

### **Статья 3: Равные права мужчин и женщин**

20. Руководствуясь положениями статьи 3 Пакта, в которой подчеркивается обязанность государств-участников "обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами", Комитет считает, что государства-участники должны уделять особое внимание женщинам старшего возраста, которые, посвятив всю свою жизнь или ее часть заботам о семье, при этом не занимаясь какой-либо оплачиваемой деятельностью, дающей им право на получение пенсии по старости, а также не имея права на получение пенсий по случаю потери кормильца, зачастую оказываются в критической ситуации.

21. Для урегулирования таких ситуаций и обеспечения полного соблюдения положений статьи 9 Пакта и пункта 2 h) Декларации по проблемам старения государства-участники

должны создавать системы пособий по старости, не предусматривающие пенсионных отчислений или устанавливать другие виды помощи для всех лиц без различия по признаку пола, которые по достижении определенного возраста, предусмотренного национальным законодательством, оказываются без средств к существованию. Поскольку средняя продолжительность жизни женщин выше, чем у мужчин, и поскольку женщины очень часто не получают пенсии, основанные на системе пенсионных отчислений, то именно они окажутся в данном случае основными бенефициариями.

### **Статьи 6-8: Права, касающиеся трудовой деятельности**

22. Согласно статье 6 Пакта, государства-участники обязаны принимать надлежащие меры для защиты права каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободен выбирать или на который он свободно соглашается. В этой связи, учитывая тот факт, что пожилые трудящиеся, не достигшие пенсионного возраста, зачастую сталкиваются с проблемами при трудоустройстве и сохранении своих рабочих мест, Комитет указывает на необходимость принятия мер, призванных воспрепятствовать любой дискриминации по признаку возраста в области труда и занятости<sup>6</sup>.

23. Право "каждого на справедливые и благоприятные условия труда", провозглашенное в статье 7 Пакта, имеет в контексте трудовой деятельности пожилых людей особо важное значение для обеспечения того, чтобы этим лицам были обеспечены безопасные условия труда до выхода на пенсию. Так, например, желательно использовать труд пожилых работников в таких условиях, в которых в наибольшей степени могут учитываться их опыт и навыки<sup>7</sup>.

24. В годы, предшествующие выходу пожилых трудящихся на пенсию, необходимо осуществлять программы, призванные готовить их к этому новому для них положению, при участии организаций, представляющих работодателей и трудящихся, и других заинтересованных органов. Такие программы должны предусматривать, в частности, информирование пожилых трудящихся об их правах и обязанностях в качестве пенсионеров, о возможностях и условиях продолжения профессиональной деятельности или участия в мероприятиях добровольного характера, о средствах борьбы с пагубными последствиями старения, о возможностях участия в системе образования для взрослых и в культурной деятельности и об организации досуга<sup>8</sup>.

25. Права, защищаемые в статье 8 Пакта, т.е. профсоюзные права, должны обеспечиваться пожилым трудящимся, в том числе после достижения пенсионного возраста.

### **Статья 9: Право на социальное обеспечение**

26. Статья 9 Пакта в общем виде предусматривает, что государства-участники "признают право каждого человека на социальное обеспечение", без точного указания характера или уровня защиты, которая должна при этом гарантироваться. Вместе с тем под термином "социальное обеспечение" косвенно понимаются любые риски, связанные с потерей средств к существованию по независящим от человека причинам.

27. В соответствии со статьей 9 Пакта и положениями, касающимися применения конвенций МОТ в области социального обеспечения, а именно Конвенции 102 о минимальных нормах социального обеспечения (1952 год) и Конвенции 128 о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца (1967 год), государства-участники обязуются принимать адекватные меры для создания общих систем обязательного социального страхования по старости, охватывающих граждан начиная с определенного возраста, установленного в национальных законах.

28. В соответствии с рекомендациями, содержащимися в двух вышеуказанных конвенциях МОТ и в упоминавшейся рекомендации 162, Комитет предлагает государствам-участникам гибко определять возраст выхода на пенсию в зависимости от характера выполняемой деятельности и уровня трудоспособности пожилых лиц и с должным учетом демографических, экономических и социальных факторов.

29. В целях выполнения положений статьи 9 Пакта государства-участники обязаны гарантировать предоставление пособий по случаю потери кормильца и сиротству в случае смерти кормильца семьи, являвшегося членом системы социального обеспечения или пенсионером.

30. И наконец, для целей максимально полного соблюдения положений статьи 9 Пакта, как это уже отмечалось в пунктах 20 и 21, государства-участники обязаны создавать в рамках имеющихся ресурсов системы пособий по старости, не предусматривающие пенсионных отчислений, и оказывать другие виды помощи пожилым людям, которые по достижении ими определенного возраста, установленного национальным законодательством, не имеют права на получение пенсии по старости или на другие виды помощи или льгот по социальному обеспечению и не располагают какими-либо иными источниками доходов, поскольку они не отвечают требованиям, касающимся выплаты взносов в течение минимального периода времени.

### **Статья 10: Охрана семьи**

31. В соответствии с пунктом 1 статьи 10 Пакта и рекомендациями 25 и 29 Венского международного плана действий по проблемам старения государства-участники обязаны прилагать все необходимые усилия для поддержки, защиты и укрепления семей, оказывать им помощь в соответствии с системой культурных ценностей каждого общества и удовлетворять потребности престарелых лиц, находящихся на иждивении семей. В соответствии с рекомендацией 29 необходимо поощрять правительства и неправительственные организации к учреждению социальных услуг в поддержку семей, в которых имеются престарелые, и осуществлять меры прежде всего в интересах семей с низким доходом, желающих оставить престарелых в семье. Кроме того, такая помощь должна предоставляться одиноким пожилым лицам и престарелым супружеским парам, желающим продолжать жизнь в собственном жилище.

### **Статья 11: Право на достаточный жизненный уровень**

32. Принцип 1, содержащийся в разделе о праве на независимость Принципов Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, гласит следующее: "Пожилые люди должны иметь доступ к соответствующим требованиям продовольствию,

воде, жилью, одежде и медицинскому обслуживанию через посредство обеспечения им дохода, поддержки со стороны семьи, общины и самопомощи". Комитет обращает внимание на крайне важное значение указанного принципа, положения которого предусматривают наделение пожилых людей правами, закрепленными в статье 11 Пакта.

33. В рекомендациях 19 и 24 Венского международного плана действий по проблемам старения подчеркивается, что жилье для престарелых необходимо рассматривать как нечто большее, чем просто крышу над головой, и что в дополнение к физическому компоненту следует должным образом учитывать также психологическое и социальное значение жилища. В этой связи цели национальной политики должны предусматривать оказание помощи престарелым, с тем чтобы они продолжали жить в своих жилищах возможно дольше, посредством реставрации, перестройки и улучшения жилья при его адаптации к физическим возможностям престарелых в плане доступа и пользования (рекомендация 19). В рекомендации 20 подчеркивается, что в градостроительных планах и нормах реконструкции и развития должно уделяться особое внимание проблемам стареющих лиц и предусматриваться оказание помощи в обеспечении их социальной интеграции, а в рекомендации 22 отмечается необходимость создания таких условий жизни, которые будут учитывать функциональные возможности престарелых лиц и способствовать их мобильности и коммуникации путем обеспечения соответствующих средств транспорта.

#### **Статья 12: Право на физическое и психическое здоровье**

34. В целях обеспечения престарелым эффективного пользования правом на удовлетворительный уровень физического и психического здоровья в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Пакта государства-участники должны принимать во внимание содержание рекомендаций 1-17 Венского международного плана по проблемам старения, которые в своей совокупности предусматривают разработку руководящих принципов политики в области здравоохранения, направленной на охрану здоровья этих лиц, и охватывают всевозможные аспекты, начиная с вопросов профилактики и реабилитации и кончая вопросами ухода за неизлечимыми больными.

35. Ясно, что в рамках одного лишь медицинского лечения невозможно эффективно решать проблемы, связанные со все возрастающим числом хронико-дегенеративных заболеваний и обусловленными ими большими затратами на цели госпитализации. Государства-участники должны учитывать, что сохранение здоровья населения в пожилом возрасте требует усилий на протяжении всего цикла жизни человека, основная цель которых заключается в утверждении здорового образа жизни (включая питание, занятия спортом, отказ от табака и алкоголя и т.д.). Профилактика заболеваний путем регулярного проведения медицинских осмотров, учитывающих потребности пожилых людей, имеет в этой связи решающее значение, равно как и меры по реабилитации, направленные на сохранение функциональных способностей пожилых людей при последующем снижении затрат на поддержание системы медицинского обслуживания и социальных служб.

### Статьи 13-15: Право на образование и культуру

36. В пункте 1 статьи 13 Пакта признается право каждого человека на образование. Применительно к пожилым людям реализацию этого права следует рассматривать в двух различных и взаимодополняющих аспектах: а) обеспечение доступа пожилых людей к образовательным программам и б) использование знаний и опыта пожилых людей в интересах более молодых поколений.

37. Что касается первого направления, то государства-участники должны принимать во внимание а) рекомендации, содержащиеся в принципе 16 Принципов Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, согласно которым пожилые люди должны иметь возможность участвовать в соответствующих программах образования и профессиональной подготовки, и в этой связи обеспечивать им в соответствии с уровнем их подготовки, способностей и заинтересованности доступ к различным ступеням системы образования путем принятия специальных мер по борьбе с неграмотностью, организации обучения на протяжении всей жизни, обеспечения доступа в университеты и т.д.; и б) рекомендацию 47 Венского международного плана по проблемам старения, в которой в соответствии с концепцией обучения на протяжении всей жизни, провозглашенной Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), рекомендуется поощрять развитие неофициальных, организованных на общинной основе и направленных на организацию отдыха и развлечений программ для стареющих в целях развития их чувства самостоятельности и осознания общинной ответственности за жизнь пожилых людей. Эти программы должны пользоваться поддержкой со стороны национальных правительств и международных организаций.

38. Что касается использования знаний и опыта пожилых людей, то в разделе рекомендаций Венского международного плана действий по проблемам старения, касающемся просвещения (пункты 74-76), подчеркивается важная роль, которую по-прежнему играют пожилые и престарелые люди в большинстве стран, являясь проводниками информации, знаний, традиций и духовных ценностей, и отмечается, что эту важную традицию не следует забывать. В этой связи Комитет особо выделяет следующее положение рекомендации 44 Плана действий: "Следует разработать общеобразовательные программы и определить возможности, в рамках которых престарелые могут быть учителями и передатчиками знаний, культуры и духовных ценностей".

39. В подпунктах а) и б) пункта 1 статьи 15 Пакта государства-участники признают право каждого человека на участие в культурной жизни и пользование результатами научного прогресса и их практического применения. В этой связи Комитет предлагает государствам-участникам учитывать рекомендации, которые содержатся в Принципах Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, и в частности принцип 7, согласно которому "пожилые люди должны быть по-прежнему вовлечены в жизнь общества, активно участвовать в разработке и осуществлении политики, непосредственно затрагивающей их благосостояние, и делиться своими знаниями и опытом с представителями молодого поколения", и принцип 16, в котором говорится, что "пожилые люди должны иметь доступ к возможностям общества в области образования, культуры, духовной жизни и отдыха".

40. В том же контексте в рекомендации 48 Венского международного плана действий по проблемам старения правительствам и международным организациям настоятельно рекомендуется оказывать поддержку программам, направленным на предоставление престарелым более легкого физического доступа к учреждениям культуры (музеям, театрам, концертным залам, кинотеатрам и т.д.).

41. В рекомендации 50 подчеркивается необходимость того, чтобы правительства, неправительственные организации и сами заинтересованные лица, т.е. пожилые люди, прилагали усилия, направленные на преодоление негативных стереотипов, закрепляющих образ пожилых людей в качестве лиц с физическими и психологическими недостатками, которые не способны действовать самостоятельно или играть роль и иметь положение в обществе. Эти усилия, осуществлению которых должны содействовать средства массовой информации и учебные заведения, необходимы для создания интегрированного в возрастном отношении общества.

42. Касаясь в заключение права пользоваться результатами научного прогресса и их практического применения, следует отметить, что государства-участники должны учитывать рекомендации 60, 61 и 62 Венского международного плана действий и предпринимать усилия, поощряющие проведение исследований в области биологии, психического здоровья и социальных аспектов старения, а также изучение методов, позволяющих поддерживать функциональные способности и предупреждать или замедлять процесс появления хронических заболеваний и утраты трудоспособности. В этой связи государствам, межправительственным организациям и неправительственным организациям рекомендуется создавать специализированные учреждения по подготовке кадров в области геронтологии, гериатрии и гериатрической психологии в тех странах, где такие учреждения еще не созданы.

### Примечания

<sup>1</sup> Цели в области старения на период до 2001 года: практическая стратегия. Доклад Генерального секретаря (A/47/339), пункт 5.

<sup>2</sup> Доклад Всемирной ассамблеи по проблемам старения, Вена, 26 июля - 6 августа 1982 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером E.82.I.16).

<sup>3</sup> Резолюция 46/91 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1991 года "Осуществление Международного плана действий по проблемам старения и связанных с ним мероприятий", приложение.

<sup>4</sup> Цели в области старения на период до 2001 года: практическая стратегия (A/47/339), главы III и IV.

<sup>5</sup> Резолюция 47/5 Генеральной Ассамблеи от 16 октября 1992 года "Декларация по проблемам старения".

<sup>6</sup> См. Рекомендацию 162 (1980) МОТ о пожилых трудящихся, пункты 3-10.

<sup>7</sup> Там же, пункты 11-19.

<sup>8</sup> Там же, пункт 30.

### **Общая библиография**

- Albouy, François-Xavier y Kessler, Denis. Un système de retraite européen: une utopie réalisable? *Revue Française des Affaires Sociales*, No. hors-série, novembre de 1989.
- Aranguren, José Luis. *La vejez como autorrealización personal y social*. Ministerio Asuntos Sociales. Madrid, 1992.
- Beauvoir, Simone de: *La veillesse*. Gallimard, 1970 (Edhasa, 1983).
- Cebrián Badia, Francisco Javier: *La jubilación forzosa del trabajador y su derecho al trabajo*. *Actualidad Laboral* No. 14, Madrid, 1991.
- Commission des Communautés Européennes: *L'Europe dans le mouvement démographique (Mandat de 21 juin 1989)*, Bruselas, junio de 1990.
- Duran Heras, Almudena. *Anticipo de la jubilación en España*. *Revista de Seguridad Social*, No. 41, Madrid, 1989.
- Fuentes, C. Josefa. *Situación Social del Anciano*. Alcalá de Henares, 1975.
- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. *Informe Anual 1989*, Luxemburgo. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.
- Girard, Paulette. *Vieillesse et emploi, vieillissement et travail*. Haut Conseil de la Population et de la Famille. *Documentation Française*, 1989.
- Guillemard, Anne Marie. *Análisis de las políticas de vejez en Europa*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1992.
- Guillemard, Anne Marie. *Emploi, protection sociale et cycle de vie: Résultat d'une comparaison internationale des dispositifs de sortie anticipée d'activité*. *Sociologie du travail*, No. 3, Paris, 1993.
- H. Draus, Renate. *Le troisième âge en la République fédérale allemande. Observations et diagnostics économiques* No. 22, enero de 1988.
- Hermanova, Hana. *Envejecer con salud en Europa en los años 90 Jornadas Europeas sobre personas mayores*. Alicante, 1993.
- INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). *La Tercera Edad en Europa: Necesidades y Demandas*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.
- INSERSO. *La Tercera Edad en España: Necesidades y Demandas*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

INSERSO. La Tercera Edad en España: Aspectos cuantitativos. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1989.

ISE (Instituto Sindical Europeo). Los jubilados en Europa occidental: desarrollo y posiciones sindicales, Bruselas, 1988.

Lansley, John y Pearson, Maggie. Preparación a la jubilación en los países de la Comunidad Europea. Seminario celebrado en Francfort del Main, 10 a 12 octubre de 1988. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989.

Martínez-Fornes, Santiago. Envejecer en el aco 2000. Editorial Popular, S.A. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1991.

Minois, George. Historia de la vejez: de la Antigüedad al Renacimiento. Editorial Nerea, Madrid, 1989.

Ministerio de Trabajo. Seminario sobre Trabajadores de Edad Madura. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1968.

OCDE. Flexibilité de l'âge de la retraite. OCDE, Paris, 1970.

OCDE. Indicadores Sociales. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.

OCDE. El futuro de la protección social y el envejecimiento de la población. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

OIT. Trabajadores de Edad Madura: trabajo y jubilación. 65ª Reunión de la conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1965.

OIT. De la pirámide al pilar de población: los cambios en la población y la seguridad social. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

OIT. La OIT y las personas de edad avanzada. Ginebra, 1992.

PNUD. Desarrollo Humanos. Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

Simposio de Gerontología de Castilla-León. Hacia una vejez nueva. I Simposio de Gerontología de Castilla-León, 5 a 8 de mayo de 1988. Fundación Friedrich Ebert, Salamanca, 1988.

Uceda Povedano, Josefina. La jubilación: reflexiones en torno a la edad de jubilación en la CEE: especial referencia al casa español. Escuela Social, Madrid, 1988.

Vellas, Pierre. Législation sanitaire et les personnes agées. OMS, Publications régionales. Série européenne, No. 33.

**Шестнадцатая сессия (1997 год)\***

**Замечание общего порядка № 7 - Право на достаточное жилище  
(пункт 1 статьи 11 Пакта): принудительные выселения**

1. В своем замечании общего порядка 4 (1991) Комитет отметил, что все лица должны пользоваться определенными гарантиями против необоснованного выселения, которые обеспечивают правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Он сделал вывод, что принудительные выселения *prima facie* не совместимы с требованиями Пакта. Рассмотрев значительное число сообщений о принудительных выселениях, полученных в последние годы, включая установленные случаи нарушения обязательств со стороны государств-участников, Комитет в настоящее время может представить более полную информацию о последствиях такой практики с точки зрения обязательств, предусмотренных в Пакте.
2. Международное сообщество уже давно признало серьезность вопроса о принудительных выселениях. В Ванкуверской декларации о населенных пунктах 1976 года отмечается, что "крупные операции по сносу жилых кварталов должны осуществляться только в тех случаях, когда их сохранение и реабилитация являются нецелесообразными и когда приняты все меры в области переселения"<sup>1</sup>. Генеральная Ассамблея в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года признала "основополагающее обязательство (правительств) охранять и улучшать жилой фонд и жилые районы, а не наносить им ущерба и не уничтожать их"<sup>2</sup>. В Повестке дня на XXI век указывается, что "население должно быть защищено законом от несправедливого выселения из своих жилищ или со своих земель"<sup>3</sup>. В повестке дня Хабитат правительства взяли на себя обязательство по "защите всех лиц от принудительного выселения, противоречащего закону и обеспечению их правовой защиты и восстановления в правах, принимая во внимание права человека; [и] в тех случаях, когда выселение является неизбежным, обеспечению надлежащим образом подходящих альтернативных решений"<sup>4</sup>. Комиссия по правам человека также отметила, что "практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека"<sup>5</sup>. Все эти заявления имеют важное значение, однако они оставляют без ответа один из важнейших вопросов, а именно вопрос об определении условий, при которых принудительные выселения могут рассматриваться допустимыми, и видов защиты, которые необходимы для обеспечения соблюдения соответствующих положений Пакта.
3. Использование термина "принудительные выселения" в некоторых отношениях является проблематичным. Это определение направлено на то, чтобы отразить элемент произвольности и незаконности. Для многих специалистов, однако, термин "принудительные выселения" представляет собой тавтологию, в то время как другие критикуют словосочетание "незаконные выселения" на том основании, что оно предполагает наличие соответствующего закона, обеспечивающего адекватную защиту права на жилище и соответствующего положениям Пакта, что не всегда соответствует действительности. Утверждается также, что термин "несправедливые выселения" носит еще более субъективный характер в силу того факта, что он не вписывается ни в одну правовую структуру. Международное сообщество, особенно в рамках Комиссии по

---

\* Содержится в документе E/1998/22, приложение IV.

правам человека, предпочитает использовать термин "принудительные выселения" прежде всего потому, что все предлагаемые альтернативные варианты являются столь же небыстречными. Термин "принудительные выселения", используемый в тексте настоящего Замечания общего порядка, определяется как постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите. Запрещение принудительных выселений, однако, не относится к выселениям, осуществляемым в принудительном порядке в соответствии с законом и согласно положениям Международных пактов в области прав человека.

4. Практика принудительных выселений получила широкое распространение и затрагивает население как развитых, так и развивающихся стран. В связи с взаимосвязанностью и взаимозависимостью всех прав человека принудительные выселения во многих случаях приводят к нарушению других прав человека. Так, например, практика принудительных выселений, явно нарушающая права, предусмотренные в Пакте, может одновременно привести к нарушениям гражданских и политических прав, таких, как право на жизнь, безопасность, невмешательство в личную и семейную жизнь и неприкосновенность жилища и право на спокойное пользование собственностью.

5. Хотя может сложиться впечатление, что практика принудительных выселений применяется в первую очередь с плотно заселенных городских районов, она также применяется в связи с принудительным перемещением населения, перемещением внутри страны, принудительным перемещением в условиях вооруженного конфликта, массовым исходом населения и передвижением беженцев. Во всех этих случаях право на надлежащее жилище и право не подвергаться принудительному выселению может нарушаться в результате широкого круга действий или бездействия государств-участников. Даже в ситуациях, когда, возможно, требуется ввести определенные ограничения на осуществление такого права, необходимо в полной мере соблюдать статью 4 Пакта таким образом, чтобы любые ограничения "определялись законом настолько, насколько это совместимо с природой [экономических, социальных и культурных] прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе".

6. Многие случаи принудительного выселения связаны с насилием, в частности выселения, обусловленные международными вооруженными конфликтами, внутренними беспорядками, а также насилием в общинах или этническим насилием.

7. В других случаях принудительное выселение производится в целях развития. Выселения могут осуществляться в связи со спорами о правах на землю, реализацией проектов в области развития и создания инфраструктуры, таких, как строительство плотин, или других крупномасштабных энергетических проектов, в связи с мерами по приобретению земельных участков в рамках программы обновления городов, модернизации жилищного фонда, благоустройства городских районов, расчисткой земель в сельскохозяйственных целях, неограниченной спекуляцией землей или в связи с проведением крупных спортивных мероприятий, таких, как Олимпийские игры.

8. По сути обязательства государств - участников Пакта в области принудительных выселений основаны на пункте 1 статьи 11, рассматриваемой в увязке с другими соответствующими положениями. В частности, пункт 1 статьи 2 требует от государств использовать "все надлежащие способы" для обеспечения права на надлежащее жилище. Вместе с тем с учетом характера и практики принудительных выселений ссылаясь на пункт 1 статьи 2, предусматривающий постепенное полное осуществление прав в пределах имеющихся ресурсов, можно рассматривать уместной лишь в очень немногих случаях. Государство само должно воздерживаться от принудительных выселений и обеспечивать, чтобы его представители или третьи стороны, осуществляющие принудительное выселение (по определению, содержащемуся в пункте 3 выше), несли ответственность перед законом. Кроме того, этот подход подкрепляется пунктом 1 статьи 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, который дополняет право не подвергаться принудительному выселению без надлежащей защиты. В этом положении, в частности, признается право на защиту от "произвольного или незаконного посягательства" на неприкосновенность жилища. Следует отметить, что обязательство государства обеспечивать защиту этого права не оговаривается какими-либо соображениями, связанными с наличием ресурсов.

9. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта государства-участники должны использовать "все надлежащие способы", включая принятие законодательных мер, для обеспечения защиты всех прав, предусмотренных в Пакте. Хотя Комитет в своем Замечании общего порядка № 3 (1991) отметил, что такие меры не являются обязательными в отношении всех прав, очевидно, что законодательство, запрещающее принудительные выселения, является важной основой, на которой строится система эффективной защиты. Такое законодательство должно предусматривать меры

- a) обеспечивающие максимальные гарантии владельцам жилья и земли,
- b) соответствующие положениям Пакта и
- c) направленные на жесткий контроль за условиями, при которых могут осуществляться выселения.

Это законодательство должно также применяться ко всем лицам, наделенным государственными полномочиями или подотчетным государству. Кроме того, с учетом усиливающейся в некоторых государствах тенденции к существенному сокращению роли государства в жилищном секторе, государства-участники должны обеспечивать, чтобы законодательные и другие меры были достаточными для предотвращения принудительных выселений, осуществляемых без надлежащих гарантий частными лицами или государственными органами, и, при необходимости, для вынесения наказаний за такие действия. В связи с этим государствам-участникам необходимо пересмотреть существующее законодательство и политику, с тем чтобы они соответствовали обязательствам, вытекающим из права на надлежащее жилище, а также отменить или изменить любые законодательные нормы или политику, не соответствующие требованиям Пакта.

10. От практики принудительного выселения особенно страдают женщины, дети, молодежь, престарелые, коренное население, этнические и иные меньшинства и другие уязвимые лица и группы. Во всех этих группах в особо уязвимом положении находятся женщины: это обусловлено широкой распространенностью статутных и иных форм дискриминации, которые часто применяются в связи с правами собственности (включая собственность на жилище) или правами доступа к собственности или жилищу, а также тем фактом, что, оказавшись бездомными, они становятся особо уязвимыми для актов насилия

и сексуальных притеснений. Положения о недискриминации, содержащиеся в статьях 2.2 и 3 Пакта, предусматривают дополнительное обязательство правительств обеспечивать, чтобы в случаях выселения принимались соответствующие меры, не допускающие каких-либо форм дискриминации.

11. Даже в тех случаях, когда выселение может быть обоснованным, например при длительном невнесении арендной платы или при причинении ущерба арендуемой собственности без каких-либо разумных причин, соответствующие органы должны обеспечивать, чтобы такие выселения осуществлялись на основе закона, соответствующего положениям Пакта, и чтобы затрагиваемые лица имели все средства правовой защиты.

12. Принудительное выселение и уничтожение жилищ в качестве меры наказания не совместимы с нормами Пакта. Кроме того, Комитет обращает внимание на обязательства, предусмотренные в Женевских конвенциях 1949 года и в Протоколах к ним 1977 года, относящиеся к запрету на перемещение гражданского населения и разрушение частной собственности, поскольку такие действия имеют отношение к практике принудительного выселения.

13. До проведения выселения, особенно в случае выселения больших групп людей, государству-участнику в консультации с затрагиваемыми лицами следует изучить все возможные альтернативы, с тем чтобы избежать или, по крайней мере, свести к минимуму необходимость использовать силу. Лицам, которые затрагиваются постановлениями о выселении, должна быть предоставлена возможность пользоваться средствами или процедурами правовой защиты. Государства-участники также должны обеспечивать, чтобы все затрагиваемые лица имели право на надлежащую компенсацию за любую затрагиваемую собственность, как движимую, так и недвижимую. В этой связи следует упомянуть пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым государства-участники должны обеспечивать "эффективные средства правовой защиты" для лиц, права которых нарушены, а также на обязательство "обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются".

14. В случае когда выселение считается обоснованным, оно должно проводиться при строгом соблюдении соответствующих положений международного гуманитарного права и согласно общим принципам целесообразности и пропорциональности. В этой связи особенно важно напомнить Замечание общего порядка Комитета по правам человека, относящееся к статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором говорится, что посягательство на жилище того или иного лица может происходить только "в случаях, предусмотренных законом". Комитет отметил, что такое законодательство "должно соответствовать положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае должно отвечать принципам разумности в конкретных обстоятельствах". Комитет также указал, что "соответствующее законодательство должно детально оговаривать конкретные обстоятельства, при которых может разрешаться такое посягательство".

15. Надлежащая процедурная защита или надлежащее судебное разбирательство являются важными аспектами всех прав человека, однако они приобретают особенно важное значение в таких случаях, как принудительные выселения, которые непосредственно касаются широкого круга прав, признанных в обоих Международных пактах о правах человека. Комитет считает, что процедурные аспекты защиты, которые должны применяться в связи с принудительными выселениями, включают в себя:

- a) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами;
- b) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения;
- c) информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и, когда это применимо, об альтернативной цели, в которой будет использоваться земля или жилище;
- d) присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения, особенно если оно касается групп лиц;
- e) надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение;
- f) недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц;
- g) обеспечение средств правовой защиты;
- и h) предоставление, при возможности, правовой помощи нуждающимся в ней лицам, с тем чтобы они могли ходатайствовать в судах о восстановлении своих прав.

16. Выселения не должны приводить к появлению бездомных лиц или лиц, уязвимых с точки зрения нарушения других прав человека. В тех случаях, когда затрагиваемые лица не способны обеспечить себе средства к существованию, государство-участник должно принять все необходимые меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления в зависимости от обстоятельств надлежащего альтернативного жилья, расселения или доступа к плодородным землям.

17. Комитету известно, что различные проекты развития, финансируемые международными учреждениями и осуществляемые на территориях государств-участников, приводят к принудительным выселениям. В этой связи Комитет напоминает о своем Замечании общего порядка № 2 (1990), в котором, в частности, говорится, что "международные учреждения не должны никоим образом участвовать в проектах, которые, например... поощряют или усиливают, вопреки положениям Пакта, дискриминацию в отношении отдельных лиц или групп или предусматривают крупномасштабные выселения или перемещения лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации. На каждом этапе осуществления проекта в области развития следует принимать все меры для обеспечения надлежащего учета прав, закрепленных в Пакте"<sup>6</sup>.

18. Некоторые учреждения, такие, как Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), приняли руководящие принципы, касающиеся практики перемещения и/или переселения, с тем чтобы ограничить масштабы такой практики и связанные с ней страдания людей. Подобная практика зачастую применяется в рамках крупномасштабных проектов в области развития, таких, как строительство плотин и осуществление иных крупных энергетических проектов. Полное соблюдение таких руководящих принципов самими учреждениями и государствами - участниками Пакта в той мере, в которой они отражают обязательства, предусмотренные в Пакте, имеет большое значение. В этой связи Комитет ссылается на содержащееся в Венской

декларации и Программе действий заявление о том, что, "хотя развитие содействует осуществлению всех прав человека, на отсутствие развития нельзя ссылаться для оправдания ущемления международно признанных прав человека" (часть I, пункт 10).

19. В соответствии с принятыми Комитетом руководящими положениями для представления докладов государства-участники должны предоставлять различные виды информации, непосредственно касающиеся практики принудительных выселений. Эта информация включает в себя данные в отношении а) "числа лиц, выселенных за последние пять лет, и числа лиц, которым в настоящее время не предоставляется правовая защита в случае произвольного или какого-либо иного выселения"; б) "законодательства, касающегося прав жильцов на гарантированное владение жилищем и на защиту от выселения"; и с) "законодательства, запрещающего любые формы выселения"<sup>7</sup>.

20. Запрашивается также информация о "мерах, принятых, в частности, в рамках программ обновления городов, проектов реконструкции, повышения качества жилья, подготовки к международным мероприятиям (Олимпийским играм и другим спортивным состязаниям, выставкам, конференциям и т.д.), кампаний по благоустройству городов" и т.д., которые гарантируют защиту от выселения или переселения по взаимному согласию всех лиц, проживающих в соответствующих районах или возле них<sup>8</sup>. Однако лишь немногие государства-участники включают в свои доклады Комитету требуемую информацию. В связи с этим Комитет желает подчеркнуть большое значение, которое он придает получению такой информации.

21. Некоторые государства-участники указывают, что они не располагают такого рода информацией. Комитет напоминает, что эффективный контроль за соблюдением права на достаточное жилище со стороны соответствующего правительства или со стороны Комитета невозможен при отсутствии надлежащих данных, и просит все государства-участники обеспечить сбор необходимых данных и включать их в свои доклады, представляемые в соответствии с Пактом.

### Примечания

<sup>1</sup> Доклад Хабитат: Декларация Организации Объединенных Наций о населенных пунктах, Ванкувер, 31 мая - 11 июня 1976 года (A/CONF.70/15), глава II, рекомендация В.8, пункт С ii).

<sup>2</sup> Доклад Комиссии по населенным пунктам о работе ее одиннадцатой сессии, Добавление (A/43/8/Add.1), пункт 13.

<sup>3</sup> Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol.I), приложение II, Повестка дня на XXI век, глава 7.9 b).

<sup>4</sup> Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) (A/CONF.165/14), приложение II, Повестка дня Хабитат, пункт 40 n).

<sup>5</sup> Резолюция 1993/77 Комиссии по правам человека, пункт 1.

- 6 E/1990/23, приложение III, пункты 6 и 8 d).
- 7 E/C.12/1990/8, приложение IV.
- 8 Там же.

**Семнадцатая сессия (1997 год)\***

**Замечание общего порядка № 8 - Связь между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав**

1. Применение экономических санкций на международном и региональном уровнях, а также в одностороннем порядке становится все более распространенной практикой. Цель настоящего Замечания общего порядка заключается в том, чтобы подчеркнуть, что, независимо от конкретных обстоятельств, при введении подобных санкций во всех случаях следует принимать во внимание положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Комитет никоим образом не ставит под сомнение необходимость введения санкций в соответствующих случаях, согласно главе VII Устава Организации Объединенных Наций или другим соответствующим положениям международного права. Однако в таких случаях должны в полном объеме применяться и те положения Устава, которые относятся к правам человека (статьи 1, 55 и 56).

2. В течение 90-х годов Совет Безопасности вводил санкции различного рода и продолжительности в отношении Южной Африки, Ирака/Кувейта, частей бывшей Югославии, Сомали, Ливийской Арабской Джамахирии, Либерии, Гаити, Анголы, Руанды и Судана. При рассмотрении ряда вопросов, относящихся к государствам - членам Пакта, некоторые из которых регулярно представляют доклады, позволяющие Комитету тщательно изучить конкретную ситуацию, внимание Комитета привлекалось к последствиям санкций для осуществления экономических, социальных и культурных прав.

3. В различных случаях санкции приводят к разным последствиям, однако при этом Комитет понимает, что эти санкции почти всегда оказывают серьезное воздействие на права, признанные в Пакте. Так, например, санкции часто приводят к серьезным перебоям в снабжении продовольствием, медикаментами и ухудшению санитарных условий, снижению качества продуктов питания и нехватке чистой питьевой воды, крайне неблагоприятно сказываются на функционировании базовых систем здравоохранения и образования и ущемляют право на труд. Кроме того, к числу нежелательных последствий введения санкций можно отнести усиление позиций диктаторских режимов, почти неизбежное появление черного рынка и извлечение огромной неоправданной прибыли контролирующими его группами, усиление государственного контроля за населением в целом, а также ограничение возможностей получения убежища или выражения политических оппозиционных взглядов. Эти явления в основном носят политический характер, однако при этом они также оказывают значительное дополнительное воздействие на осуществление экономических, социальных и культурных прав.

4. При рассмотрении вопроса о санкциях важно провести различие между основной целью оказания политического и экономического давления на правящую элиту конкретной страны, которое должно заставить ее соблюдать положения международного права, и связанными с этими санкциями страданиями большинства уязвимых групп в стране, ставшей объектом санкций. Именно по этой причине режимы санкций,

---

\* Содержится в документе E/1998/22.

установленные Советом Безопасности, в настоящее время предусматривают исключения, вызванные соображениями гуманитарного характера и направленные на обеспечение важнейших товаров и услуг в гуманитарных целях. Широко признается, что эти исключения обеспечивают уважение основных экономических, социальных и культурных прав в стране, ставшей объектом санкций.

5. Вместе с тем в ряде последних исследований Организации Объединенных Наций и в других работах, посвященных анализу последствий санкций, содержится вывод о том, что такие исключения не дают упомянутого результата. Кроме того, сами исключения имеют довольно ограниченные рамки. Например, они не охватывают доступа к начальному образованию и не обеспечивают возможностей ремонта объектов инфраструктуры, имеющих жизненно важное значение для водоснабжения, надлежащего медицинского обслуживания и т.д. В 1995 году Генеральный секретарь заявил о необходимости оценки потенциального воздействия санкций до их введения и усовершенствования механизмов оказания гуманитарной помощи уязвимым группам<sup>1</sup>. Годом позже г-жа Граса Машел в своем углубленном исследовании, подготовленном для Генеральной Ассамблеи, отметила, что "исключения гуманитарного характера, как правило, определяются довольно расплывчато и толкуются произвольно и непоследовательно. ...Задержки в поставках, путаница и отказы в разрешении на ввоз важнейших гуманитарных товаров приводят к нехватке ресурсов... [Последствия санкций] наиболее тяжелым бременем неизбежно ложатся на бедные слои населения"<sup>2</sup>. Позднее, в октябре 1997 года, в докладе был сделан вывод о том, что процедуры проверки, предусмотренные различными комитетами по применению санкций Совета Безопасности, "остаются обременительными, и учреждения по оказанию помощи по-прежнему испытывают трудности при получении разрешений на поставки в рамках изъятий из режима санкций. ... [Эти] комитеты не учитывают более широкие проблемы, связанные с нарушениями в области торговли и управления в форме появления черного рынка, незаконной торговли и коррупции"<sup>3</sup>.

6. Целый ряд исследований по конкретным странам и работ общего характера позволяет сделать вывод о том, что воздействию санкций на уязвимые группы населения уделяется недостаточно внимания. В то же время в этих исследованиях по различным причинам не рассматривается отдельно вопрос об отрицательном последствии санкций для осуществления экономических, социальных и культурных прав. Практика показывает, что в большинстве, если не во всех, случаях эти последствия либо вообще не учитываются, либо им не уделяется надлежащего внимания. Все это говорит о том, что при рассмотрении проблемы санкций необходимо учитывать вопросы защиты прав человека.

7. Комитет считает, что положения Пакта, практически все из которых также отражены в ряде других договоров в области прав человека, а также во Всеобщей декларации прав человека, нельзя считать утратившими силу или неприменимыми только на основании решения о том, что интересы международного мира и безопасности требуют введения санкций. Международное сообщество требует, чтобы любое государство, ставшее объектом санкций, уважало гражданские и политические права своих граждан, однако при этом не менее важно, чтобы это государство и само международное сообщество сделали все возможное для защиты, по крайней мере, основных положений экономических, социальных и культурных прав затрагиваемых групп населения рассматриваемого государства (см. также Замечание общего порядка № 3 (1990 года), пункт 10).

8. Хотя эта обязанность каждого государства вытекает из предусмотренного в Уставе Организации Объединенных Наций обязательства содействовать уважению всех прав человека, следует также напомнить, что Пакт подписан всеми постоянными членами Совета Безопасности, хотя при этом два из них (Китай и Соединенные Штаты Америки) еще не ратифицировали его. Большинство непостоянных членов Совета Безопасности являются сторонами Пакта. Каждое государство-участник в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта взяло на себя обязательство "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте всеми надлежащими способами...". В тех случаях, когда государство, ставшее объектом санкций, также является стороной Пакта, вдвойне важно, чтобы другие государства соблюдали и учитывали соответствующие обязательства. При введении санкций в отношении государств, не являющихся сторонами Пакта, в любом случае должны применяться те же принципы с учетом статуса экономических, социальных и культурных прав уязвимых групп как элемента общего международного права, что подтверждается, например, ратификацией практически всеми странами Конвенции о правах ребенка и статусом Всеобщей декларации прав человека.

9. Хотя Комитет никак не влияет на решения о введении или невведении санкций, он, однако, несет обязанность по контролю за соблюдением всеми государствами своих обязательств по Пакту. Если принятые меры препятствуют тому или иному государству выполнять свои обязательства по Пакту, то Комитет в этом случае может рассмотреть вопрос об условиях санкций и форме их применения.

10. Комитет считает, что из приведенных выше соображений вытекают две группы обязательств. Первая группа относится к государству, ставшему объектом санкций. Введение санкций никоим образом не отменяет и не уменьшает соответствующие обязательства рассматриваемого государства-участника. Как и в других аналогичных ситуациях, практическое значение этих обязательств возрастает в периоды напряженности. В связи с этим Комитету следует очень внимательно следить за тем, в какой степени соответствующее государство принимает "в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры" для максимально возможной защиты экономических, социальных и культурных прав каждого лица, на которого распространяется юрисдикция этого государства. Санкции неизбежно ограничивают возможность государства, ставшего их объектом, финансировать или обеспечивать некоторые необходимые меры, однако за этим государством по-прежнему сохраняется обязанность не допускать дискриминации в отношении пользования этими правами и принимать все возможные меры, включая переговоры с другими государствами и международным сообществом, для сведения к минимуму неблагоприятного воздействия санкций на права уязвимых групп в обществе.

11. Вторая группа обязательств относится к стороне или сторонам, ответственным за ведение, обеспечение или применение санкций, будь то международное сообщество, международные или региональные организации, или государство или группы государств. В этой связи Комитет считает, что принцип признания экономических, социальных и культурных прав человека позволяет сделать три логичных вывода.

12. Во-первых, эти права должны в полной мере учитываться при выборе соответствующего режима санкций. Не выступая в поддержку любых конкретных мер в этой связи, Комитет отмечает такие инициативы, как предложения о создании соответствующего механизма в рамках Организации Объединенных Наций для прогнозирования и контроля последствий санкций; разработке более транспарентных принципов и процедур, основанных на концепции уважения прав человека; расширении ряда товаров и услуг, поставляемых в рамках изъятий из режима санкций; предоставлении установленным техническим учреждениям разрешения самим определять необходимые изъятия; создании комитетов по санкциям, располагающих более значительными ресурсами; более точном определении уязвимых мест тех лиц, поведение которых международное сообщество стремится изменить; и обеспечении более высокой степени гибкости в целом.

13. Во-вторых, в течение всего периода применения санкций должен осуществляться эффективный контроль, предусмотренный во всех положениях Пакта. Если какая-либо сторона принимает на себя хотя бы частичную ответственность за ситуацию в другой стране (будь то в соответствии с главой VII Устава или согласно иным положениям) она неизбежно берет на себя обязательство принять все возможные меры для защиты экономических, социальных и культурных прав населения затрагиваемой страны.

14. В-третьих, эта сторона несет обязательство "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять ... меры" (пункт 1 статьи 2 Пакта) для решения проблемы несоразмерного ущерба, наносимого уязвимым группам в стране, ставшей объектом санкций.

15. Заранее отвечая на возможное возражение о том, что достижение целей, которые ставятся при введении санкций, должно, по самому своему определению, приводить к серьезному нарушению экономических, социальных и культурных прав, Комитет отмечает содержащийся в недавнем важном исследовании вывод о том, что "решения о принятии мер для уменьшения страданий детей или сведения к минимуму других неблагоприятных последствий могут приниматься без нанесения ущерба политической цели санкций"<sup>4</sup>. Этот принцип в равной степени применим к другим уязвимым группам.

16. Принимая это Замечание общего порядка, Комитет стремится обратить внимание на тот факт, что население той или иной страны не лишается своих основных экономических, социальных и культурных прав в связи с выводом о том, что руководители этой страны нарушили нормы в области международного мира и безопасности. В данном случае речь не идет о поддержке или поощрении таких руководителей, либо о нанесении ущерба законным интересам международного сообщества, связанным с более строгим соблюдением положений Устава Организации Объединенных Наций и общих принципов международного права. Напротив, Комитет настаивает на том, что ответом на беззаконие не может быть нарушение законодательных норм в результате игнорирования основных прав, лежащих в основе и обеспечивающих законность любых подобных коллективных действий.

### Примечания

- <sup>1</sup> Дополнение к Повестке дня для мира, (A/50/60 - S/1995/1), пункты 66-76.
- <sup>2</sup> Последствия вооруженных конфликтов для детей: записка Генерального секретаря (A/51/306, приложение), пункт 128.
- <sup>3</sup> L. Minear, et al., Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System, Executive Summary. Исследование, подготовленное по просьбе Департамента Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам от имени Межучрежденческого постоянного комитета, 6 октября 1997 года.
- <sup>4</sup> Там же.

Девятнадцатая сессия (1998 год)\*

**Замечание общего порядка № 9 - Применение Пакта во внутреннем праве**

**А. Обязанность обеспечивать осуществление Пакта во внутреннем праве**

1. В своем Замечании общего порядка 3 (1990 год) о природе обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта)<sup>1</sup> Комитет рассмотрел вопросы, связанные с природой и сферой охвата обязательств государств-участников. Настоящее Замечание общего порядка призвано подробнее разработать некоторые элементы этого ранее принятого документа. Главное обязательство государств-участников по Пакту заключается в обеспечении осуществления признаваемых в нем прав. Обязывая правительства добиваться этого "всеми надлежащими способами", Пакт предлагает широкий и гибкий подход, позволяющий принимать во внимание специфику правовых и административных систем каждого государства, а также другие соответствующие соображения.
2. Однако эта гибкость сосуществует с обязательством каждого государства-участника использовать все имеющиеся в его распоряжении средства для обеспечения осуществления признаваемых в Пакте прав. В этой связи необходимо учитывать основополагающие требования международного права прав человека. Таким образом, нормы Пакта должны быть надлежащим образом признаны во внутреннем праве, любому потерпевшему лицу или группе лиц должны быть обеспечены надлежащие средства восстановления нарушенных прав, или средства защиты, а также должны быть приняты надлежащие меры для обеспечения подотчетности правительств.
3. Вопросы, касающиеся применения Пакта во внутреннем праве, следует рассматривать сквозь призму двух принципов международного права. Первый из этих принципов, отраженный в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров<sup>2</sup>, заключается в том, что "участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора". Другими словами, государствам надлежит при необходимости изменять свое внутреннее право с тем, чтобы обеспечить осуществление своих договорных обязательств. Вторым принципом нашел отражение в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом". Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не содержит прямого аналога подпункта *b*) пункта 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, который обязует государства-участники, в частности, "развивать возможности судебной защиты". Тем не менее государству-участнику, стремящемуся оправдать отсутствие в его правовой системе каких-либо внутренних средств правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав, необходимо будет доказать, что либо такие средства защиты не представляют собой "надлежащих способов" по смыслу пункта 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, либо - ввиду наличия других используемых способов - в них нет необходимости. Это будет трудно доказать, и Комитет считает, что во многих случаях другие используемые "способы", возможно, окажутся неэффективными, если они не будут подкреплены или дополнены средствами судебной защиты.

---

\* Содержится в документе E/1999/22.

## **В. Статус Пакта в системе внутреннего права**

4. В целом имеющие обязательную юридическую силу международные стандарты в области прав человека должны иметь прямое и непосредственное применение во внутренней правовой системе каждого государства-участника, позволяя, тем самым, лицам добиваться обеспечения осуществления своих прав через национальные суды и другие органы правосудия. Норма исчерпания внутренних средств правовой защиты укрепляет, в этом плане, примат национальных средств защиты. Существование и дальнейшее развитие международных процедур рассмотрения индивидуальных жалоб является важным, однако подобные процедуры в конечном счете лишь дополняют эффективные внутренние средства правовой защиты.
5. Пакт не предусматривает конкретных средств, с помощью которых его положения должны осуществляться в национальном праве. Более того, он не содержит никаких положений, обязывающих к его полной инкорпорации или требующих предоставления ему какого-либо определенного статуса в национальном праве. Хотя выбор конкретного метода обеспечения осуществления признанных Пактом прав в национальном праве оставлен на усмотрение каждого государства-участника, используемые способы должны быть надлежащими в смысле обеспечения результатов, соответствующих с полным осуществлением государством-участником своих обязательств. Избранные способы также подлежат рассмотрению в качестве части процедуры обсуждения Комитетом вопроса о выполнении государством-участником его обязательств по Пакту.
6. Анализ практики государств по применению Пакта показывает, что государства используют разнообразные подходы. Одни государства не принимают никаких конкретных мер. Из тех государств, которые принимают меры, одни "трансформировали" Пакт во внутреннее право путем дополнения или изменения действующего законодательства и без ссылок на конкретные положения Пакта. Другие приняли или инкорпорировали его во внутреннее право таким образом, что положения Пакта оставлены в неизменном виде, что сделало их частью национального права. Зачастую это делается посредством конституционных положений, предоставляющих преимущественную силу положениям международных договоров по правам человека перед любыми несоответствующими национальными законами. Подход государств к Пакту в значительной степени зависит от подходов, применяемых ими во внутреннем праве в отношении международных договоров в целом.
7. Однако, вне зависимости от предпочитаемой методологии, должен соблюдаться ряд принципов, вытекающих из обязанности обеспечивать осуществление Пакта. Во-первых, выбранные способы осуществления должны быть адекватными, чтобы обеспечить выполнение обязательств по Пакту. При определении оптимального способа придания юридической силы признаваемым Пактом правам в системе внутреннего права актуальное значение имеет необходимость обеспечения возможности защиты прав в судебном порядке (см. пункт 10 ниже). Во-вторых, должны приниматься во внимание средства, которые уже доказали в соответствующей стране свою наибольшую эффективность в деле обеспечения защиты других прав человека. В тех случаях, когда средства, используемые для обеспечения осуществления Пакта об экономических, социальных и культурных правах, значительно отличаются от средств, используемых при осуществлении других

договоров в области прав человека, для обоснования этого должны быть представлены веские доводы с учетом того, что положения Пакта в значительной степени сопоставимы с положениями, используемыми в договорах о гражданских и политических правах.

8. В-третьих, хотя Пакт формально не обязывает государства инкорпорировать содержащиеся в нем положения во внутреннее право, такой подход является желательным. Прямая инкорпорация позволяет избежать проблем, которые могут возникнуть при "переводe" договорных обязательств в нормы национального права, и обеспечивает людям основу для прямых ссылок на признаваемые Пактом права в национальных судах. По этим причинам Комитет настоятельно рекомендует официально принять или инкорпорировать Пакт в национальное право.

### **С. Роль средств правовой защиты**

#### **Средства правовой или судебной защиты?**

9. Право на эффективную защиту не следует толковать как непременно требующее наличия средств судебной защиты. Во многих случаях средства административной защиты будут достаточными, и те, кто находится под юрисдикцией государства-участника, имеют законные основания, базирующиеся на принципе добросовестности, рассчитывать на то, что при принятии своих решений все административные органы будут учитывать требования Пакта. Любые такие средства административной защиты должны быть доступными, приемлемыми, своевременными и эффективными. Зачастую уместной была бы также возможность обжалования в конечном итоге таких административных процедур в судебном порядке. Аналогичным образом, существуют некоторые обязательства, такие, как (но ни в коей мере не исключительно) обязательства, касающиеся недискриминации<sup>3</sup> (а также ряд других), в отношении которых для выполнения требований Пакта, как представляется, непременно требуется обеспечение определенной формы судебной защиты. Иными словами, во всех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть средства судебной защиты.

#### **Возможность обеспечения прав в судебном порядке**

10. Когда речь идет о гражданских и политических правах, необходимость наличия средств судебной защиты в случае их нарушений, как правило, воспринимается как нечто само собой разумеющееся. К сожалению, в случае экономических, социальных и культурных прав подход слишком часто является противоположным. Это расхождение не может быть оправдано ни характером прав, ни соответствующими положениями Пакта. Комитет уже ясно заявил, что он считает возможным прямое применение многих положений Пакта. Так, в Замечании общего порядка № 3 (1990 год) он в качестве примера привел следующие статьи Пакта: 3, 7 (подпункт а), i), 8, 10 (пункт 3), 13 (пункт 2, подпункт а), и пункты 3 и 4) и 15 (пункт 3). В этой связи важно проводить различие между возможностью обеспечения прав в судебном порядке (это касается вопросов, которые должным образом решаются судами) и прямоприменяемыми нормами (которые могут применяться судами непосредственно). Хотя необходимо учитывать

общий подход, характерный для каждой правовой системы, следует иметь в виду, что в Пакте нет ни одного права, которое в подавляющем большинстве систем не могло бы рассматриваться в качестве обладающего по крайней мере некоторыми существенными аспектами, обеспечивающими возможность его защиты в судебном порядке. Иногда высказывается мысль о том, что вопросы, связанные с распределением ресурсов, должны рассматриваться не судами, а политическими органами власти. Хотя к разделению сфер компетенции между различными ветвями власти необходимо относиться с уважением, нужно признать, что суды, как правило, уже участвуют в решении широкого спектра вопросов, имеющих важное значение с точки зрения распределения ресурсов. Таким образом, принятие жесткой классификации экономических, социальных и культурных прав, которая уже в силу самого их определения вывела бы их из круга ведения судов, было бы произвольным и несовместимым с тем принципом, что эти две группы прав человека являются неделимыми и взаимозависимыми. Это также резко сократило бы возможности судов по защите прав самых уязвимых и обездоленных групп общества.

### **Прямое применение**

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

### **D. Режим Пакта в национальных судах**

12. В пересмотренных руководящих принципах Комитета в отношении формы и содержания представляемых государствами докладов к государствам обращена просьба предоставлять информацию о том, "можно ли сослаться в судах и других судебных инстанциях или административных органах" на положения Пакта "и могут ли эти положения непосредственно применяться ими"<sup>4</sup>. Некоторые государства предоставили такую информацию, но в будущих докладах этому элементу следует придать более весомое значение. В частности, Комитет просит, чтобы государства-участники предоставляли подробную информацию о любых важных решениях своих национальных судов, при вынесении которых используются положения Пакта.

13. Из имеющейся информации ясно следует, что практика государств является неодинаковой. Комитет отмечает, что некоторые суды применяют положения Пакта либо непосредственно, либо в качестве толковательных стандартов. Другие суды готовы в принципе признать значимость Пакта для толкования положений внутреннего права, но на практике влияние Пакта на обоснование решений или итоги рассмотрения дел является весьма ограниченным. Суды третьей группы отказываются признать какие-либо юридические последствия Пакта в делах, при рассмотрении которых участники разбирательства пытаются опереться на его положения. В большинстве стран остаются значительные нереализованные возможности для большей опоры судов на Пакт.

14. В пределах надлежащего выполнения своих функций в области судебного надзора суды должны учитывать признаваемые Пактом права в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения соответствия между поведением государства и его обязательствами по Пакту. Пренебрежение этой ответственностью со стороны судов не совместимо с принципом господства права, который неизменно подразумевает уважение международных обязательств в области прав человека.

15. Общеизвестно, что нормы внутреннего права следует в максимально возможной степени толковать таким образом, чтобы это соответствовало международно-правовым обязательствам государства. Следовательно, когда перед национальным правоприменительным органом встает проблема выбора между толкованием норм внутреннего права, которое приведет к нарушению государством Пакта, и толкованием, которое позволит государству выполнить положения Пакта, международное право диктует необходимость выбора второго варианта. Гарантии справедливости и недискриминации должны в максимально возможной степени толковаться таким образом, чтобы способствовать обеспечению полной защиты экономических, социальных и культурных прав.

### Примечания

<sup>1</sup> E/1991/23, приложение III.

<sup>2</sup> United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

<sup>3</sup> В соответствии с пунктом 2 статьи 2 государства "обязуются гарантировать", что признаваемые в Пакте права будут осуществляться "без какой бы то ни было дискриминации".

<sup>4</sup> См. E/1991/23, приложение IV, раздел A, пункт 1, подпункт d), iv).

**Девятнадцатая сессия (1998 год)\***

**Замечание общего порядка № 10 - Роль национальных учреждений по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав**

1. Пункт 1 статьи 2 Пакта возлагает на каждое государство-участник обязанность "принять [...] меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление [признаваемых в Пакте] прав всеми надлежащими способами". Комитет отмечает, что один из способов, посредством которых могут быть приняты важные меры, - это деятельность национальных учреждений по поощрению и защите прав человека. В последние годы таких учреждений становится все больше и больше, и этой тенденции энергично содействуют Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека осуществляет широкомасштабную программу деятельности по поддержке и поощрению государств в связи с национальными учреждениями.
2. К числу таких учреждений относятся национальные комиссии по защите прав человека, управления омбудсмена, общественные организации, "защитники" прав человека, народные посредники и народные защитники. Во многих случаях такие учреждения создаются правительством. Они в значительной степени независимы от исполнительной и законодательной власти, полностью учитывают международные стандарты в области прав человека, которые применимы к соответствующей стране, и уполномочены заниматься различной деятельностью, призванной содействовать поощрению и защите прав человека. Такие учреждения созданы в государствах с сильно различающимися правовыми системами и разными экономическими условиями.
3. Комитет отмечает, что национальные учреждения располагают потенциалом, для того чтобы играть решающую роль в деле поощрения и обеспечения неделимости и взаимозависимости всех прав человека. К сожалению, эта роль слишком часто либо не возлагается на эти национальные учреждения, игнорируется ими, либо считается второстепенной. Поэтому крайне важно, чтобы экономические, социальные и культурные права в полной мере учитывались в каждой соответствующей деятельности этих учреждений. Ниже приводится перечень мероприятий, которые могут быть осуществлены, а в некоторых случаях уже осуществляются национальными учреждениями в связи с этими правами:
  - а) поощрение просветительских и информационных программ, призванных содействовать повышению уровня знания и понимания экономических, социальных и культурных прав как среди широких слоев населения, так и среди конкретных групп, например государственных служащих, работников судебной системы, частного сектора и профсоюзного движения;
  - б) тщательное изучение действующего законодательства и административных актов, а также законопроектов и других предложений с целью обеспечения их соответствия требованиям Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

---

\* Содержится в документе E/1999/22.

с) оказание технической консультативной помощи или проведение исследований, касающихся экономических, социальных и культурных прав, в том числе по просьбе государственных органов или других соответствующих организаций;

д) определение общенациональных показателей, позволяющих судить о выполнении обязательств, предусмотренных в Пакте;

е) проведение исследований и опросов с целью выяснения того, в какой мере конкретные экономические, социальные и культурные права осуществляются на общегосударственном уровне и уровне определенных районов и общин, находящихся в наиболее уязвимом положении;

ф) наблюдение за соблюдением конкретных прав, признанных в Пакте, и представление соответствующих докладов государственным органам и общественности; и

г) рассмотрение жалоб в отношении нарушения норм в области экономических, социальных и культурных прав, действующих в государстве.

4. Комитет призывает государства-участники обеспечить, чтобы мандаты всех национальных учреждений по защите прав человека надлежащим образом учитывали экономические, социальные и культурные права, и просит государства-участники включать подробную информацию как о мандатах, так и об основных видах соответствующей деятельности таких учреждений в доклады, представляемые Комитету.

**Двадцатая сессия (1999 год)\***

**Замечание общего порядка № 11 - План мероприятий по начальному образованию  
(статья 14)**

1. В соответствии со статьей 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждое государство-участник, которое не смогло установить обязательного бесплатного начального образования, обязуется в течение двух лет выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь - в течение разумного числа лет, которое должно быть указано в этом плане, - принципа обязательного бесплатного всеобщего образования. Несмотря на взятые на себя в соответствии со статьей 14 обязательства, ряд государств-участников не выработали и не привели в исполнение план мероприятий в отношении бесплатного и обязательного начального образования.
2. Право на образование, признанное в статьях 13 и 14 Пакта, а также во многих других международных договорах, таких, как Конвенция о правах ребенка и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, имеет жизненно важное значение. Оно по-разному классифицируется: как экономическое право, как социальное право и как культурное право. Оно относится ко всем этим правам. Оно также во многих отношениях является гражданским правом и политическим правом, поскольку занимает центральное место в деле полного и эффективного осуществления этих прав. В этом отношении право на образование резюмирует в себе неделимость и взаимозависимость всех прав человека.
3. В соответствии с четким и однозначным обязательством, вытекающим из статьи 14, каждое государство-участник обязано представить Комитету план мероприятий, выработанный в соответствии с положениями, указанными ниже в пункте 8. Это обязательство необходимо самым тщательным образом соблюдать, учитывая тот факт, что, согласно оценкам, 130 млн. детей школьного возраста, причем почти две трети этих детей составляют девочки\*\*, в настоящее время не имеют доступа к начальному образованию. Комитет в полной мере осознает, что государства-участники сталкиваются с многочисленными факторами самого разного характера, которые затрудняют выполнение ими своего обязательства по представлению плана мероприятий. Например, к ним относятся программы структурной перестройки, реализация которых началась в 70-х годах, кризисы задолженности, которые последовали в 80-х годах, и финансовые кризисы в конце 90-х годов, а также другие факторы, которые в существенной степени содействовали все более широкому отказу в праве на начальное образование. Вместе с тем эти трудности не могут освободить государства-участники от их обязательства по принятию и представлению плана мероприятий Комитету, как это предусмотрено в статье 14 Пакта.

---

\* Содержится в документе E/C.12/1999/4.

\*\* См. в целом по этому вопросу UNICEF, *The State of the World's Children 1999*.

4. Планы мероприятий, подготовленные государствами-участниками Пакта в соответствии со статьей 14, имеют особо важное значение, поскольку деятельность Комитета показала, что отсутствие возможностей в области образования для этих детей также зачастую усугубляется тем, что эти дети являются жертвами различных нарушений их прочих прав человека. Например, эти дети, которые могут жить в крайней нищете и вести нездоровый образ жизни, очень часто являются жертвами принудительного труда и других форм эксплуатации. Кроме того, наблюдается прямая корреляция, например, между охватом начальным школьным образованием девочек и существенным сокращением числа ранних браков.
5. Статья 14 содержит ряд элементов, которые требуют определенного анализа в свете обширного опыта, накопленного Комитетом в ходе рассмотрения докладов государств-участников.
6. *Обязательность.* Элемент обязательности подчеркивает тот факт, что ни родители, ни опекуны, ни государство не имеют права считать факультативным решение относительно того, должны ли дети иметь доступ к начальному образованию. Равным образом запрещение дискриминации по признаку пола при доступе к образованию, закрепленное также в статьях 2 и 3 Пакта, тоже подчеркивает это требование. Вместе с тем следует отметить, что эта обязательность может быть оправдана лишь в том случае, если обеспечивается равноценное образование ребенка, способствующее осуществлению его прочих прав.
7. *Бесплатность.* Характер этого требования однозначен. Право на образование четко формулируется как обеспечение начального образования, бесплатного для детей, родителей или опекунов. Плата, взимаемая правительствами, местными органами или школой, а также прочие прямые расходы представляют собой фактор, препятствующий реализации этого права, и могут поставить под угрозу его осуществление. Эти расходы также зачастую оказывают обратное воздействие. Их ликвидация является тем элементом, который должен быть урегулирован в требуемом плане мероприятий. Косвенные расходы, такие, как обязательные сборы с родителей (иногда выдаваемые за добровольные, хотя они фактически таковыми не являются), или требование носить относительно дорогую школьную форму можно также отнести к той же категории. Другие косвенные расходы могут быть допустимыми при условии их рассмотрения Комитетом в каждом отдельном случае. Это положение об обязательном начальном образовании никоим образом не противоречит признанному в пункте 3 статьи 13 Пакта праву родителей и опекунов "выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы".
8. *Принятие подробного плана мероприятий.* Государство-участник должно принять план мероприятий в течение двух лет. Это положение следует толковать как означающее двухлетний срок после вступления Пакта в силу для соответствующего государства или же двухлетний срок после последующего изменения обстоятельств, которые обусловили несоблюдение соответствующего обязательства. Это обязательство является постоянным, и государства-участники, на которые оно распространяется в силу сложившейся ситуации, не освобождаются от него в результате невозможности в прошлом принять такой план в течение двухлетнего срока. План должен включать все меры, необходимые для того,

чтобы обеспечить все требующиеся составные части этого права, и должен быть достаточно подробным, чтобы обеспечить полное осуществление этого права. Участие всех социальных групп гражданского общества в выработке плана имеет жизненно важное значение, причем крайне важно также в той или иной мере периодически рассматривать ход его осуществления и обеспечивать представление отчетных документов. Без этих элементов значимость этой статьи была бы подорвана.

9. *Обязательства.* Государство-участник не может уклониться от выполнения четкого обязательства принять план мероприятий на том основании, что оно не располагает необходимыми ресурсами. Если бы от этого обязательства можно было уклониться по этой причине, то не было бы никакого основания включать это уникальное требование в статью 14, которая в силу своего определения распространяется на ситуации, характеризующиеся отсутствием адекватных финансовых ресурсов. К тому же и по той же причине ссылка на "международную помощь и сотрудничество", содержащаяся в пункте 1 статьи 2, и на "международные меры", содержащаяся в статье 23 Пакта, особо охватывает такие ситуации. Если государство-участник действительно испытывает нехватку финансовых ресурсов и/или опыта, необходимых для "выработки и принятия" подробного плана, международное сообщество однозначно обязано оказать ему помощь.

10. *Постепенное осуществление.* План мероприятий должен быть нацелен на обеспечение постепенного осуществления права на обязательное бесплатное начальное образование в соответствии со статьей 14. Однако в отличие от положения, содержащегося в пункте 1 статьи 2, в статье 14 указывается, что установленный срок должен вписываться "в разумное число лет" и, более того, период выполнения должен быть "указан в этом плане". Другими словами, в плане должен быть конкретно указан ряд установленных сроков выполнения для каждого этапа постепенного осуществления плана. Это подчеркивает как важность, так и относительную жесткость данного обязательства. Более того, в этой связи необходимо подчеркнуть, что другие обязательства государства-участника, такие, как недискриминация, должны осуществляться полностью и немедленно.

11. Комитет призывает каждое государство-участник, на которое распространяются требования статьи 14, обеспечить, чтобы ее положения были полностью выполнены и чтобы соответствующий план действий был представлен Комитету в качестве составной и неотъемлемой части докладов, подлежащих представлению согласно Пакту. Кроме того, в соответствующих случаях Комитет рекомендует государствам-участникам обращаться за помощью к соответствующим международным учреждениям, включая Международную организацию труда (МОТ), Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, как в связи с подготовкой планов мероприятий в соответствии со статьей 14, так и в связи с их последующим осуществлением. Комитет также призывает соответствующие международные учреждения оказывать государствам-участникам максимально возможную помощь, с тем чтобы те могли в срочном порядке выполнить свои обязательства.

**Двадцатая сессия (1999 год)\***

**Замечание общего порядка № 12 - Право на достаточное питание (статья 11)**

**Введение и основные характеристики**

1. Право человека на достаточное питание признается в целом ряде международно-правовых актов. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах более полно, нежели какой-либо другой инструмент, трактует это право. В соответствии со статьей 11(1) Пакта государства-участники признают "право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни", в то время как в соответствии со статьей 11(2) они признают, что для обеспечения "основного права на свободу от голода и недоедания" могут потребоваться более конкретные и срочные меры. Право человека на достаточное питание имеет решающее значение для осуществления всех прав. Оно применимо к каждому человеку; таким образом, содержащаяся в статье 11(1) ссылка на "него самого и его семью" не означает какого-либо ограничения в плане применимости этого права к физическим лицам или домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами.

2. В процессе рассмотрения докладов государств-участников начиная с 1979 года Комитет накопил обширную информацию по вопросу о праве на достаточное питание. Комитет отмечает, что, несмотря на упоминание права на достаточное питание в Руководящих принципах по представлению докладов, лишь немногие государства-участники представили достаточную и конкретную информацию, позволяющую Комитету охарактеризовать существующее положение в соответствующих странах применительно к этому праву и выявить препятствия на пути его осуществления. Цель данного Замечания общего порядка состоит в том, чтобы выявить некоторые основные проблемы, которые Комитет считает важными в связи с правом на достаточное питание. Его подготовка обусловлена просьбой государств-членов, высказанной в 1996 году в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, четче определить связанные с питанием права, изложенные в статье 11 Пакта, а также специальной просьбой к Комитету уделить особое внимание Плану действий Всемирной встречи на высшем уровне в рамках наблюдения за осуществлением конкретных мер, предусмотренных в статье 11 Пакта.

3. В ответ на эти просьбы Комитет проанализировал соответствующие доклады и документацию Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств по вопросу о праве на достаточное питание в качестве одного из прав человека, посвятил этому вопросу день общей дискуссии в ходе своей семнадцатой сессии в 1997 году, рассмотрел проект международного кодекса поведения в отношении права человека на достаточное питание, подготовленный международными неправительственными организациями, а также принял участие в двух экспертных консультациях по вопросу о праве на достаточное питание в качестве одного из прав человека, организованных Управлением Верховного комиссара Организации

---

\* Содержится в документе E/C.12/1999/5.

Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Женеве в декабре 1997 года и в Риме в ноябре 1998 года (совместно с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО)) и принял к сведению их заключительные доклады. В апреле 1999 года Комитет участвовал в работе Симпозиума по вопросу о содержании и реализации правозащитного подхода к политике и программам в области продовольствия и питания, организованного Административным комитетом по координации/Подкомитетом по проблемам питания Организации Объединенных Наций в ходе его двадцать шестой сессии, состоявшейся в Женеве под эгидой УВКПЧ.

4. Комитет утверждает, что право на достаточное питание неразрывно связано с достоинством, присущим человеческой личности, и является насущно необходимым для осуществления других прав человека, закрепленных в Международном билле о правах человека. Оно также неотделимо от социальной справедливости, требующей принятия как на национальном, так и на международном уровнях надлежащих мер экономической, экологической и социальной политики, нацеленных на искоренение нищеты и осуществление всех прав человека для всех людей.

5. Несмотря на то, что международное сообщество часто подтверждает важность соблюдения в полном объеме права на достаточное питание, по-прежнему наблюдается вызывающий беспокойство разрыв между нормами, установленными в статье 11 Пакта, и положением во многих частях мира. Более 840 млн. людей в мире, большинство которых проживают в развивающихся странах, постоянно недоедают; миллионы людей страдают от голода в результате стихийных бедствий, растущего воздействия гражданских беспорядков и войн в некоторых районах и использования продовольствия в качестве политического оружия. Комитет отмечает, что, хотя проблемы голода и недоедания зачастую особенно остро стоят в развивающихся странах, недоедание, недостаточное питание и другие проблемы, имеющие отношение к праву на достаточное питание и праву на свободу от голода, также существуют в некоторых из наиболее развитых в экономическом отношении стран. По сути дела проблема голода и недоедания коренится не в отсутствии продовольствия, а в отсутствии доступа широких слоев населения мира к имеющемуся продовольствию, что обусловлено, в частности, нищетой.

### **Нормативное содержание пунктов 1 и 2 статьи 11**

6. Право на достаточное питание реализуется в том случае, когда каждый человек - мужчина, женщина и ребенок - отдельно или совместно с другими в любое время имеет физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагает средствами его получения. Таким образом, *право на достаточное питание* не должно толковаться в узком или ограничительном смысле и сводиться к минимальному набору калорий, протеинов и других конкретных питательных веществ. *Право на достаточное питание* должно реализовываться последовательно. Тем не менее на государствах лежит важнейшая обязанность принимать необходимые меры для смягчения и ослабления последствий голода, как предусматривается в пункте 2 статьи 11, даже во время стихийных и иных бедствий.

## **Достаточность и постоянство наличия продовольствия и доступа к нему**

7. Понятие *достаточности* имеет особую значимость в связи с правом на питание, поскольку оно позволяет выделить ряд факторов, которые надлежит принимать во внимание при определении того, можно ли считать доступные конкретные продукты питания или его рацион в качестве наиболее подходящих в данных обстоятельствах с точки зрения статьи 11 Пакта. Понятие *постоянства* имманентно связано с понятием достаточного питания или продовольственной безопасности, поскольку оно предполагает доступность продовольствия как для нынешнего, так и для будущих поколений. Точное значение термина "достаточность" в значительной степени определяется преобладающими социальными, экономическими, культурными, климатическими, экологическими и другими условиями, в то время как "постоянство" подразумевает понятие долгосрочной достаточности и доступности.

8. Комитет считает, что основное содержание права на достаточное питание подразумевает:

наличие продовольствия, которое по своему количеству и качеству позволяет удовлетворять потребности людей в рационе питания, не содержащем вредных веществ и приемлемом для конкретной культуры;

доступность такого продовольствия, которая обеспечивается надежными способами, не препятствующими осуществлению других прав человека.

9. *Пищевые потребности* предполагают наличие в пищевом рационе как таковом набора питательных веществ для физического и умственного роста, развития и поддержания здоровья, а также физической активности, которые удовлетворяют физиологические потребности человека на всех стадиях жизненного цикла и соответствуют полу и роду занятий. В этой связи может потребоваться принятие мер для поддержания, адаптации или расширения пищевого рациона и надлежащего потребления, а также системы питания, включая грудное вскармливание, при обеспечении того, чтобы изменения в наличии продовольствия и доступе к нему как минимум не оказывали отрицательного воздействия на структуру пищевого рациона и потребления.

10. *Отсутствие содержания вредных веществ* требует обеспечения продовольственной безопасности и принятия ряда защитных мер с использованием как государственных, так и частных механизмов для предотвращения загрязнения запасов продовольствия в результате фальсификации и/или низкого уровня экологической чистоты или несоответствия требованиям надлежащей обработки на различных стадиях продовольственной цепочки; следует также позаботиться о выявлении, исключении или уничтожении токсинов, образующихся естественным путем.

11. *Приемлемость в плане культуры или потребления* предполагает необходимость принимать по возможности во внимание сложившиеся представления, связанные с продовольствием и его потреблением, не основанные на признании питательных свойств, а также мотивированные опасения потребителей в отношении характера доступного продовольствия.

12. *Наличие* соотносится с возможностями либо пропитания непосредственно за счет продуктивных земельных или других природных ресурсов, либо надлежащего функционирования систем распределения, переработки и сбыта, благодаря которым продовольствие доставляется от места производства к месту потребления в соответствии со спросом.

13. *Доступность* включает как экономическую, так и физическую доступность:

Экономическая доступность предполагает, что личные финансовые расходы или расходы домашнего хозяйства на приобретение продовольствия надлежащего рациона должны характеризоваться таким уровнем, который не ставит под угрозу и не подрывает удовлетворение других основных потребностей. Экономическая доступность подразумевает наличие любого механизма приобретения или права, которые позволяют людям получать продовольствие, и является показателем того, насколько оно удовлетворяет требованиям осуществления права на достаточное питание. Социально уязвимые группы, такие, как безземельные крестьяне и другие обнищавшие слои населения, могут нуждаться в особом внимании по линии специальных программ.

Физическая доступность предполагает, что достаточное продовольствие должно быть доступным для каждого человека, включая физически уязвимых лиц, таких, как младенцы и дети младшего возраста, престарелые, лица с физическими недостатками, неизлечимые больные и лица, нуждающиеся в постоянном медицинском уходе, включая душевно больных. Жертвы природных катастроф, лица, проживающие в районах, подверженных стихийным бедствиям, и другие особо уязвимые группы могут нуждаться в особом внимании и приоритетном рассмотрении их проблем в плане доступа к продовольствию. В особо уязвимом положении находятся многие группы коренного населения, доступ которых к их исконным землям может оказаться под угрозой.

### **Обязательства и нарушения**

14. Природа правовых обязательств государств-участников изложена в статье 2 Пакта и рассматривается в Замечании общего порядка № 3 (1990 год). Основное обязательство состоит в принятии мер в целях *последовательного* достижения полной реализации права на достаточное питание. Это налагает обязательство как можно быстрее продвигаться к этой цели. Каждое государство в рамках своей юрисдикции обязано обеспечивать каждому человеку доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который должен быть достаточным, соответствовать требованиям питательности и безопасности для обеспечения людям свободы от голода.

15. Право на достаточное питание, как и все права человека, налагает на государства-участники обязательства трех видов или уровней: обязательства *уважать*, *защищать* и *осуществлять*. В свою очередь обязательство *осуществлять* включает как обязанность

*облегчать*, так и обязанность *обеспечивать*\*. Обязательство *уважать* существующий доступ к достаточному питанию требует от государств-участников не принимать никаких мер, препятствующих такому доступу. Обязательство *защищать* требует принятия государством мер по обеспечению того, чтобы юридические или физические лица не лишали физических лиц доступа к достаточному питанию. Обязательство *осуществлять* (*облегчать*) означает, что государство должно реально проводить мероприятия по расширению доступа людей к ресурсам и средствам обеспечения их существования и использования ими этих ресурсов и средств, включая продовольственную безопасность. Наконец, в тех случаях, когда отдельное лицо или группа лиц по независящим от них причинам оказываются не в состоянии пользоваться правом на достаточное питание, используя находящиеся в их распоряжении средства, государства обязаны непосредственно *осуществлять* (*обеспечивать*) это право. Это обязательство также действует применительно к лицам, являющимся жертвами природных или иных катастроф.

16. Некоторые меры на этих различных уровнях обязательств государств-участников являются более неотложными, в то время как другие в большей степени носят долгосрочный характер в плане последовательного достижения полной реализации права на питание.

17. Нарушения Пакта происходят, когда какое-либо государство не гарантирует удовлетворения или по крайней мере минимального основного уровня, требуемого для обеспечения свободы от голода. При определении того, какие действия или упущения являются нарушением права на питание, важно отличать неспособность государства-участника от его нежелания соблюдать свои обязательства. Если какое-либо государство-участник заявляет, что ограниченные ресурсы делают невозможным обеспечение доступа к продовольствию для тех, кто самостоятельно не может получить такой доступ, это государство должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех находящихся в его распоряжении ресурсов в целях обеспечения в приоритетном порядке выполнения этих минимальных обязательств. Это вытекает из пункта 1 статьи 2 Пакта, который обязывает государство-участник принять необходимые меры в "максимальных пределах имеющихся ресурсов", как уже было отмечено Комитетом в пункте 10 его Замечания общего порядка № 3. В этой связи на государстве, заявляющем о своей неспособности выполнить свое обязательство по независящим от него причинам, лежит бремя доказывания того, что дело обстоит именно так и что оно безуспешно старалось добиться международной поддержки для обеспечения наличия и доступности необходимого продовольствия.

18. Кроме того, любая дискриминация в отношении доступа к продуктам питания, а также к средствам и конкретным правам на их получение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, возраста, религии, политических или иных убеждений, национального или

---

\* Первоначально были предложены три уровня обязательств: уважать, защищать и помогать/осуществлять (см. *Право на достаточное питание как одно из прав человека*, серия исследований, № 1, Нью-Йорк, 1989 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.89.XIV.2)). В качестве одной из категорий, разработанных Комитетом, было предложено включить промежуточный уровень - "облегчать", однако Комитет решил сохранить указанные выше три уровня обязательств.

социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, которая имеет целью свести на нет или ограничить равное право пользования экономическими, социальными и культурными правами или равное право на их осуществление или которая ведет к таким последствиям, представляет собой нарушение Пакта.

19. Нарушения права на питание могут совершаться в результате прямого действия государств или других субъектов, деятельность которых недостаточно регулируется государствами. К ним относятся: официальная отмена или приостановление действия законодательства, необходимого для непрерывного осуществления права на питание; отказ отдельным лицам или группам в доступе к продуктам питания независимо от того, что лежит в основе этой дискриминации: законодательство или конкретные действия; перекрытие доступа к продовольственной помощи, оказываемой в гуманитарных целях в условиях внутренних конфликтов или других чрезвычайных ситуациях; принятие законодательства или директивных мер, которые явно несовместимы с действовавшими до этого принятыми правовыми обязательствами, касающимися права на питание; и неспособность регламентировать деятельность отдельных лиц или групп, с тем чтобы предотвратить нарушение ими права на питание других, или неспособность государства принимать во внимание свои международные правовые обязательства в отношении права на питание при заключении соглашений с другими государствами или международными организациями.

20. Хотя участниками Пакта являются только государства, и, таким образом, именно они несут в конечном итоге ответственность за его соблюдение, тем не менее все члены общества - отдельные лица, семьи, местные общины, неправительственные организации, организации гражданского общества, а также частный коммерческий сектор - несут ответственность за осуществление права на достаточное питание. Государство должно обеспечить соответствующие условия, которые содействуют реализации этой ответственности. Частный коммерческий сектор - национальный и транснациональный - должен осуществлять свою деятельность в рамках соответствующего кодекса поведения, который обеспечивал бы уважение права на достаточное питание, согласованное на совместной основе с правительством и гражданским обществом.

### **Осуществление на национальном уровне**

21. Наиболее подходящие пути и средства осуществления права на достаточное питание будут неизбежно варьироваться в широких пределах в зависимости от того или иного государства-участника. У каждого государства будет определенная свобода действий в плане выбора своих собственных подходов, однако в этой связи Пакт однозначно требует, чтобы каждое государство-участник принимало все меры, которые необходимы для обеспечения того, чтобы каждый был свободен от голода и мог как можно скорее воспользоваться своим правом на достаточное питание. Это предполагает необходимость принятия соответствующей национальной стратегии в целях обеспечения продовольственной безопасности и гигиены питания для всех, которая строилась бы на правозащитных принципах, определяющих цели, а также разработку политики и соответствующих показателей. В ней должны также определяться ресурсы, которые

должны выделяться на достижение этих целей и самый экономичный способ их использования.

22. В основе стратегии должен лежать принцип систематического определения программных мер и видов деятельности, относящихся к данной ситуации и контексту, которые обусловлены нормативным содержанием права на достаточное питание и точно изложены в увязке с уровнем и характером обязательств государств-участников, указанных в пункте 15 настоящего Замечания общего порядка. Это будет способствовать координации деятельности министерств и региональных и местных органов власти и обеспечивать соответствие политики и административных решений в этой области обязательствам по статье 11 Пакта.

23. Разработка и реализация национальных стратегий по осуществлению права на питание предполагает необходимость полного соблюдения принципов отчетности, транспарентности, участия людей, децентрализации, законодательных полномочий и независимости судебной системы. Эффективное управление является необходимым элементом реализации всех прав человека, включая искоренение нищеты и обеспечение достаточных средств существования для всех.

24. В целях обеспечения репрезентативного процесса разработки стратегии необходимо предусмотреть соответствующие институционные механизмы, используя для этого все имеющиеся национальные знания и опыт в области продовольствия и гигиены питания. Стратегия должна устанавливать соответствующие обязанности и сроки осуществления необходимых мер.

25. В стратегии должны рассматриваться важнейшие вопросы и меры, касающиеся всех аспектов продовольственной системы, включая производство, обработку, распределение, сбыт и потребление безопасных продуктов питания, а также параллельные меры в области здравоохранения, образования, занятости и социального обеспечения. Необходимо обратить внимание на обеспечение максимально устойчивой системы управления и рационального использования природных и других ресурсов в продовольственных целях на национальном, региональном и местном уровне, а также на уровне домашних хозяйств.

26. В стратегии должно обращать особое внимание на необходимость предупреждения дискриминации в отношении доступа к продуктам питания или продовольственным ресурсам. Это должно включать: гарантии полного и равного доступа к экономическим ресурсам, в особенности для женщин, в том числе право наследования и собственности на землю и другое имущество, кредиты, природные ресурсы и соответствующие технологии; меры по уважению и охране работы в порядке самозанятости и работы за вознаграждение, которое обеспечивает удовлетворительное существование работников, получающих зарплату, и их семей (как это предусмотрено в статье 7 а) ii) Пакта); введение системы регистрации прав на землю (в том числе на леса).

27. В качестве части своих обязательств по защите ресурсной продовольственной базы населения государства-участники должны предпринимать соответствующие шаги с целью обеспечить такое положение, при котором деятельность частного коммерческого сектора и гражданского общества соответствовала бы праву на питание.

28. Даже в тех случаях, когда то или иное государство испытывает серьезные трудности с ресурсами, независимо от того, обусловлены ли они процессом экономической перестройки, экономическим спадом, климатическими условиями или другими факторами, необходимо принимать меры в целях обеспечения соблюдения права на достаточное питание, в особенности для уязвимых групп населения и отдельных лиц.

### **Показатели и базовое законодательство**

29. При осуществлении конкретных для данных стран стратегий, указанных выше, государства должны установить поддающиеся проверке показатели в целях их последующего контроля на национальном и международном уровнях. В этой связи государства должны рассматривать возможность принятия соответствующего *базового закона* в качестве важнейшего инструмента осуществления национальной стратегии в области обеспечения права на питание. Этот базовый закон должен содержать положения с изложением его основной цели; показатели и задачи, которые должны быть достигнуты, и сроки, установленные для достижения этих показателей; описанные в общих выражениях средства, необходимые для достижения общей цели, в частности планируемое сотрудничество с гражданским обществом, частным сектором и международными организациями; учреждения, отвечающие за этот процесс, национальные механизмы его контроля, а также возможные процедуры обжалования. При разработке показателей и базового законодательства государства-участники должны активно привлекать к этой работе организации гражданского общества.

30. При разработке базового законодательства и пересмотре отраслевых нормативных положений соответствующую помощь должны оказывать, по запросу, соответствующие программы и учреждения Организации Объединенных Наций. Так, например, ФАО обладает значительным экспертным опытом и накопленными знаниями по вопросам законодательства в области продовольствия и сельского хозяйства. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) обладает аналогичным экспертным опытом по вопросам законодательства в отношении права на достаточное питание для младенцев и детей младшего возраста в рамках системы защиты материнства и детства, включая законодательство по обеспечению возможности грудного вскармливания, а также по вопросам регулирования системы сбыта заменителей материнского молока.

### **Контроль**

31. Государствам-участникам следует разработать и поддерживать механизмы контроля за продвижением по пути реализации права на достаточное питание для всех, выявления факторов и трудностей, влияющих на степень осуществления ими своих обязательств, и облегчения принятия коррективных законодательных и административных мер, включая меры по осуществлению их обязательств по статьям 2.1 и 23 Пакта.

### **Правовые средства защиты и отчетность**

32. Любое лицо или группа, которые являются жертвой нарушения прав на достаточное питание, должны иметь доступ к эффективным судебным или другим соответствующим

средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровнях. Все жертвы таких нарушений имеют право на адекватное возмещение, которое может производиться в форме реституции, компенсации, сатисфакции или гарантии неповторения. Нарушение права на питание должно рассматриваться национальными оmbудсменами и комиссиями по правам человека.

33. Инкорпорирование международных документов, признающих право на питание, в систему внутреннего правопорядка или признание их применимости может в значительной мере способствовать расширению охвата и повышению эффективности мер защиты и должно поощряться во всех случаях. Суды должны быть наделены полномочиями по рассмотрению нарушений основного содержания права на питание посредством прямой ссылки на обязательства по Пакту.

34. Судьям и другим работникам юридической профессии предлагается уделять более пристальное внимание нарушениям права на питание при осуществлении своих функций.

35. Государства-участники должны уважать и защищать работу правозащитников и других членов гражданского общества, которые оказывают помощь уязвимым группам в реализации их права на достаточное питание.

## **Международные обязательства**

### **Государства-участники**

36. В духе статьи 56 Устава Организации Объединенных Наций, конкретных положений, содержащихся в статьях 11, 2.1 и 23 Пакта, и Римской декларации Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, государства-участники должны признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и соблюдать свое обязательство принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления права на достаточное питание. При выполнении этого обязательства государства-участники должны предпринимать шаги в целях уважения права на питание в других странах, защищать это право, облегчать доступ к продовольствию и оказывать - в тех случаях, когда это требуется, - необходимую помощь. Государства-участники должны обеспечивать, чтобы в международных соглашениях, имеющих отношение к этому вопросу, праву на достаточное питание уделялось должное внимание, и рассмотреть возможность разработки с этой целью дополнительных международных правовых инструментов.

37. Государства-участники должны во всех случаях воздерживаться от эмбарго на продовольствие и от аналогичных мер, которые могут поставить под угрозу условия производства продуктов питания и доступ к продовольствию в других странах. Продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления. В этой связи Комитет вновь напоминает о своей позиции, изложенной в его Замечании общего порядка № 8 по вопросу о взаимосвязи между экономическими санкциями и соблюдением экономических, социальных и культурных прав.

## **Государства и международные организации**

38. Государства несут совместную и индивидуальную ответственность, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, по осуществлению сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах, включая помощь беженцам и лицам, перемещенным внутри страны. Каждое государство должно содействовать решению этой задачи сообразно своим возможностям. Роль Всемирной продовольственной программы (ВПП) и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и все более важная роль ЮНИСЕФ и ФАО имеют в этой связи особое значение и должны быть укреплены. Приоритет в оказании продовольственной помощи следует отдавать наиболее уязвимым группам населения.

39. Продовольственная помощь должна, по возможности, оказываться таким образом, чтобы это не сказывалось отрицательно на местных производителях и местных рынках, и должна быть организована таким образом, чтобы это способствовало возврату получателей этой помощи к системе продовольственного самообеспечения. Такая помощь должна оказываться с учетом потребностей ее предполагаемых получателей. Продукты, включенные в систему международной торговли продовольственными товарами или программы продовольственной помощи, должны быть безопасными и приемлемыми с точки зрения культуры питания для населения, получающего такую помощь.

## **Организация Объединенных Наций и другие международные организации**

40. Роль учреждений Организации Объединенных Наций в содействии реализации права на питание, в том числе по линии Рамочного механизма оказания содействия развитию Организации Объединенных Наций (ЮНДАФ), имеет особое значение. Следует поддерживать согласованные усилия, направленные на реализацию права на питание, в целях повышения уровня согласованности и взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами, включая различные группы гражданского общества. Продовольственные организации, ФАО, ВПП и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ЮНИСЕФ, Всемирным банком и региональными банками развития, должны сотрудничать более эффективно, строя свою работу на основе своего экспертного опыта в вопросах осуществления права на питание на национальном уровне с должным соблюдением своих индивидуальных мандатов.

41. Международные финансовые учреждения, в особенности Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, должны уделять более пристальное внимание защите права на питание в их кредитной политике и кредитных соглашениях и в международных мерах по урегулированию кризиса задолженности. Необходимо следить за тем, чтобы в соответствии с пунктом 9 Замечания общего порядка № 2 Комитета любая программа структурной перестройки предусматривала защита права на питание.

## Двадцать первая сессия (1999 год)

### Замечание общего порядка № 13 - Право на образование (статья 13)

1. Образование одновременно является одним из прав человека и необходимым средством для реализации других его прав. Открывая широкие возможности, право на образование представляет собой главное средство, с помощью которого экономически и социально маргинализованные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин. Образование играет жизненно важную роль в укреплении прав женщин, защите детей от непосильного и опасного труда и сексуальной эксплуатации, в поощрении прав человека и демократии, охране окружающей среды и контроле за ростом населения. Образование все больше признается в качестве одной из оптимальных инвестиционных сфер государственной деятельности. Однако при этом образование имеет не только практическое значение: высокообразованный, просвещенный и деятельный разум, способный к свободному и разностороннему мышлению, - одна из человеческих радостей и достоинств.
2. Праву на образование посвящены статьи 13 и 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Статья 13 - самое объемное положение Пакта - представляет собой наиболее широкую по охвату и всеобъемлющую клаузулу о праве на образование в международном праве прав человека. Комитет уже принял Замечание общего порядка № 11 по статье 14 (План мероприятий по начальному образованию). Замечание общего порядка № 11 и настоящее Замечание общего порядка являются взаимодополняющими и подлежат совместному рассмотрению. Комитет осознает, что для миллионов людей во всем мире пользование правом на образование остается труднодостижимой целью. Кроме того, во многих случаях возможность достижения этой цели все больше отдалается. Комитет также отдает себе отчет в наличии серьезных структурных и других препятствий, затрудняющих полное осуществление статьи 13 во многих государствах-участниках.
3. С целью оказания содействия государствам-участникам в осуществлении Пакта и соблюдении их обязательств по представлению докладов в настоящем замечании общего порядка рассматриваются нормативное содержание статьи 13 (часть I, пункты 4-42), некоторые вытекающие из нее обязательства (часть II, пункты 43-57) и некоторые примеры нарушений (часть II, пункты 58-59). В части III вкратце затрагивается вопрос об обязанностях сторон, не являющихся государствами-участниками. Настоящее Замечание общего порядка основывается на многолетнем опыте Комитета, накопленном в процессе рассмотрения докладов государств-участников.

#### 1. Нормативное содержание статьи 13

##### Пункт 1 статьи 13. Цели и задачи образования

4. Государства-участники согласны с тем, что любое образование - будь то государственное или частное, официальное или неофициальное - должно быть направлено на достижение целей и задач, определенных в пункте 1 статьи 13. Комитет отмечает, что в стоящих перед образованием задачах отражены основные цели и принципы

Организации Объединенных Наций, провозглашенные в статьях 1 и 2 Устава. Кроме того, они в значительной степени отражены в пункте 2 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека, хотя пункт 1 статьи 13 дополняет эту Декларацию тремя положениями: образование должно быть направлено на развитие "сознания достоинства" человеческой личности, оно должно "дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества", а также способствовать взаимопониманию между всеми "этническими" группами, между всеми нациями и всеми расовыми и религиозными группами. Из этих задач, стоящих перед образованием, которые объединяют пункт 2 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека и пункт 1 статьи 13 Пакта, вероятно, наиболее основополагающая заключается в том, что "образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности".

5. Комитет отмечает, что после принятия Пакта Генеральной Ассамблеей в 1966 году цели образования получили дальнейшее развитие в других международных договорах. Таким образом, Комитет считает, что государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы образование соответствовало целям и задачам, которые определены в пункте 1 статьи 13 и толкуются в свете Всемирной декларации об образовании для всех (Джолетъен, Таиланд, 1990 год), (статья 1), Конвенции о правах ребенка (пункт 1 статьи 29), Венской декларации и Программы действий (часть I, пункт 33, и часть II, пункт 80) и Плана действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций (пункт 2). Хотя все эти документы тесно связаны с пунктом 1 статьи 13 Пакта, в них содержатся элементы, не нашедшие непосредственного отражения в пункте 1 статьи 13, например особое упоминание о равенстве полов и охране окружающей среды. Эти новые элементы подразумеваются в пункте 1 статьи 13 и отражают современное толкование этого пункта. Такая точка зрения Комитета продиктована той широкой поддержкой, которую упомянутые выше документы получили во всех регионах мира<sup>1</sup>.

#### **Пункт 2 статьи 13. Право на получение образования - некоторые общие замечания**

6. Хотя точность и адекватность употребления терминов будет зависеть от условий, характерных для того или иного государства-участника, образованию во всех его формах и на всех уровнях должны быть присущи следующие взаимосвязанные и основополагающие характеристики<sup>2</sup>:

а) *Наличие* - на территории под юрисдикцией государства-участника должно иметься достаточное количество действующих учебных заведений и программ. Условия, необходимые для их функционирования, зависят от целого ряда факторов, включая уровень развития, при котором они действуют; например, для всех учреждений и программ обычно требуются здания или другие сооружения, санитарно-гигиенические удобства для лиц обоих полов, чистая питьевая вода, профессиональный преподавательский состав с конкурентоспособным для внутреннего рынка уровнем заработной платы, учебные материалы и т.п.; при этом некоторым из них также потребуются такие элементы инфраструктуры, как библиотека, компьютерные средства и информационная технология;

b) *Доступность* - на территории под юрисдикцией государства-участника учебные заведения и программы должны быть доступны каждому человеку без всякой дискриминации. Доступность характеризуется тремя взаимосвязанными чертами:

- i) недискриминация: образование должно быть доступным для всех, в особенности для наиболее уязвимых групп, де-юре и де-факто, без дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков (см. пункты 31-37 о недискриминации).
- ii) физическая доступность: необходимо обеспечить безопасную физическую досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении (например, соседняя школа), либо путем получения доступа к современной технологии (например, к одной из программ заочного обучения);
- iii) экономическая доступность: образование должно быть доступным для всех. Этот элемент доступности обусловлен различными формулировками пункта 2 статьи 13, касающимися начального, среднего и высшего образования: если начальное образование должно быть "бесплатным" для всех, то государства-участники обязуются постепенно проводить в жизнь принцип бесплатного среднего и высшего образования;

c) *Приемлемость* - форма и содержание образования, включая программы и методы обучения, должны быть приемлемыми (например, адекватными, учитывающими культурные особенности, и качественными) для учащихся, а в соответствующих случаях - для родителей; этот критерий обусловлен целями образования, предусмотренными в пункте 1 статьи 13, и таким минимумом требований для образования, который может быть установлен государством (см. пункты 3 и 4 статьи 13);

d) *Адаптируемость* - образование должно быть гибким, способным адаптироваться к потребностям изменяющихся обществ и общин и соответствовать потребностям учащихся в рамках их различных социально-культурных норм.

7. При рассмотрении вопроса о надлежащем применении этих "взаимосвязанных и основополагающих характеристик" первоочередное внимание должно уделяться обеспечению наилучших интересов учащихся.

#### **Подпункт а) пункта 2 статьи 13. Право на начальное образование**

8. Начальное образование включает элементы наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях<sup>3</sup>.

9. В целях надлежащего толкования термина "начальное образование" Комитет руководствуется Всемирной декларацией об образовании для всех, которая гласит: "Главной системой обеспечения базового образования для детей вне семьи является система начального школьного образования. Начальное образование должно быть всеобщим, обеспечивать удовлетворение потребностей всех детей в базовом образовании и учитывать культуру, потребности и возможности общины" (статья 5). "Базовые образовательные потребности" определяются в статье 1 Всемирной декларации<sup>4</sup>. Хотя начальное образование не является аналогом базового образования, между ними существует тесная взаимозависимость. В этой связи Комитет поддерживает позицию ЮНИСЕФ: "Начальное образование является самым важным компонентом базового образования"<sup>5</sup>.

10. Как указано в подпункте а) пункта 2 статьи 13, начальному образованию присущи две отдельные черты: оно "обязательное" и "бесплатное для всех". Замечания Комитета относительно обоих этих терминов см. в пунктах 6 и 7 Замечания общего порядка 11 по статье 14 Пакта.

#### **Подпункт б) пункта 2 статьи 13. Право на среднее образование**

11. Среднее образование включает элементы наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях<sup>6</sup>.

12. Хотя содержание среднего образования будет различаться в зависимости от государств-участников и периодов времени, оно подразумевает завершение базового образования и создание основы для дальнейшего обучения и развития личности. Оно готовит учащихся к получению профессионально-технического и высшего образования<sup>7</sup>. Подпункт б) пункта 2 статьи 13 касается среднего образования "в его различных формах", тем самым признавая, что среднее образование требует гибких программ и разнообразных систем обеспечения, с тем чтобы соответствовать потребностям учащихся с различными социально-культурными устоями. Комитет поощряет "альтернативные" образовательные программы, существующие параллельно с официальной системой среднего образования.

13. В соответствии с подпунктом б) пункта 2 статьи 13 среднее образование "должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования". Выражение "доступным для всех" означает, во-первых, что доступ учащегося к среднему образованию не зависит от его видимых возможностей или способностей и, во-вторых, что среднее образование будет предоставляться на территории государства таким образом, чтобы быть одинаково общедоступным. Толкование Комитетом термина "доступное" см. в пункте 6 выше. Выражение "всех необходимых мер" подкрепляет мнение о том, что государствам-участникам следует внедрять разнообразные и новаторские подходы к предоставлению среднего образования в различных социально-культурных средах.

14. Выражение "постепенное введение бесплатного образования" означает, что, в то время как государства должны уделять приоритетное внимание предоставлению бесплатного начального образования, они также обязаны идти по пути введения бесплатного среднего и высшего образования. Общие комментарии Комитета относительно значения термина "бесплатное" см. в пункте 7 Замечания общего порядка № 11 по статье 14.

### **Профессионально-техническое образование**

15. Профессионально-техническое образование (ПТО) одновременно является элементом права на образование и права на труд (пункт 2 статьи 6). Подпункт b) пункта 2 статьи 13 представляет ПТО в качестве части среднего образования, тем самым отражая особую важность ПТО на этом уровне образования. Однако в пункте 2 статьи 6 ПТО не соотносится с каким-либо конкретным уровнем образования; в нем указано, что ПТО играет более активную роль, способствуя "достижению неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости". Кроме того, Всеобщая декларация прав человека гласит, что "техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным" (пункт 1 статьи 26). Таким образом, по мнению Комитета, ПТО является составным элементом всех уровней образования<sup>8</sup>.

16. Приобщение к технике и трудовой деятельности не должно ограничиваться отдельными программами ПТО, а должно пониматься как компонент общего образования. В соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО о профессионально-техническом образовании (1989 года) ПТО состоит из "совокупности форм и уровней учебного процесса, включающих, помимо общих знаний, изучение технологий и смежных наук и приобретения практических навыков, ноу-хау, образа мышления и понимания, связанных с трудовой деятельностью в различных секторах экономической и социальной жизни" (пункт а) статьи 1). Эта точка зрения также отражена в некоторых конвенциях МОТ<sup>9</sup>. Согласно этому толкованию, право на ПТО включает следующие аспекты:

- a) оно дает учащимся возможность приобретать знания и навыки, которые способствуют развитию их личности, самостоятельности и трудоустройству и обеспечивает повышение производительности труда их семей и общин, включая социально-экономическое развитие государства-участника;
- b) оно учитывает образовательный, культурный и социальный уровень соответствующих групп населения; навыки, знания и уровни квалификации, необходимые в различных секторах экономики; и требования по безопасности, гигиене и охране здоровья на производстве;
- c) оно обеспечивает переподготовку взрослых, знания и навыки которых устарели в результате преобразований в сферах технологии, экономики, занятости, социальных отношений и т.д.;
- d) оно предусматривает программы, которые открывают учащимся, особенно из развивающихся стран, возможность для получения ПТО в других государствах в целях надлежащей передачи и адаптации технологий;

е) в рамках положений Пакта, касающихся недискриминации и равенства, оно предусматривает программы по поощрению ПТО среди женщин, девушек, прервавшей обучение молодежи, безработной молодежи, детей трудящихся-мигрантов, беженцев, инвалидов и других социально уязвимых групп.

#### **Подпункт с) пункта 2 статьи 13. Право на высшее образование**

17. Высшее образование включает элементы наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях<sup>10</sup>.

18. Хотя подпункт с) пункта 2 статьи 13 сформулирован аналогично подпункту b) пункта 2 статьи 13, оба эти положения различаются по трем аспектам. В подпункте с) пункта 2 статьи 13 не упоминается ни образование "в его различных формах", ни непосредственно ПТО. По мнению Комитета, эти два упущения отражают лишь различия в акцентировании внимания между подпунктами b) и с) пункта 2 статьи 13. Для того, чтобы высшее образование соответствовало потребностям учащихся в различных социально-культурных средах, оно должно иметь гибкие программы и разнообразные системы обеспечения, такие, как заочное обучение. Таким образом, на практике и среднее, и высшее образование должны присутствовать "в различных формах". Что касается отсутствия в подпункте с) пункта 2 статьи 13 упоминания о профессионально-техническом образовании, то, согласно пункту 2 статьи 6 Пакта и пункту 1 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека, ПТО представляет собой составной компонент всех уровней образования, включая высшее образование<sup>11</sup>.

19. Третье и основное различие между подпунктами b) и с) пункта 2 статьи 13 состоит в том, что если среднее образование "должно быть открыто и сделано доступным для всех", то высшее образование "должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей". Согласно подпункту с) пункта 2 статьи 13, высшее образование должно быть не "доступным для всех", а лишь доступным "на основе способностей". "Способности" лиц следует оценивать исходя из всего приобретенного ими опыта и знаний.

20. Поскольку подпункты b) и с) пункта 2 статьи 13 имеют аналогичную формулировку (например, "постепенное введение бесплатного образования"), см. предыдущие комментарии по подпункту b) пункта 2 статьи 13.

#### **Подпункт d) пункта 2 статьи 13. Право на элементарное образование**

21. Элементарное образование включает элементы наличия, доступности, приемлемости и адаптируемости, которые являются общими для образования во всех его формах и на всех уровнях<sup>12</sup>.

22. В целом элементарное образование соответствует базовому образованию, рассмотренному во Всемирной декларации об образовании для всех<sup>13</sup>. В соответствии с подпунктом d) пункта 2 статьи 13 те, "кто не прошел или не закончил полного курса своего начального образования", имеют право на элементарное образование или на базовое образование по определению Всемирной декларации об образовании для всех.

23. Поскольку каждый человек имеет право на удовлетворение своих "базовых образовательных потребностей", как это предусмотрено Всемирной декларацией, действие права на элементарное образование не ограничивается теми, "кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования". Право на элементарное образование распространяется на всех лиц, еще не удовлетворивших свои "базовые образовательные потребности".

24. Следует подчеркнуть, что осуществление права на элементарное образование не имеет ограничений, касающихся возраста или пола; это право распространяется на детей, молодежь и взрослых, в том числе пожилых лиц. Таким образом, элементарное образование является составной частью образования взрослых и непрерывного обучения. Поскольку право на элементарное образование имеют все возрастные группы, программы и системы обеспечения должны быть разработаны с учетом интересов лиц всех возрастов.

**Подпункт е) пункта 2 статьи 13. Сеть школ; удовлетворительная система стипендий; материальные условия преподавательского персонала**

25. Требование, согласно которому "должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней", означает, что государство-участник обязано иметь всеобъемлющую стратегию развития своей школьной системы. Эта стратегия должна охватывать обучение на всех уровнях, однако Пакт требует от государств-участников уделять приоритетное внимание начальному образованию (см. пункт 51). Выражение "активно проводиться" предполагает, что эта всеобъемлющая стратегия должна иметь определенную приоритетность в рамках государственной политики и в любом случае осуществляться активными темпами.

26. Требование о том, что "должна быть установлена удовлетворительная система стипендий", следует увязывать с положениями Пакта о недискриминации и равенстве; система стипендий должна расширять доступ к образованию для представителей малоимущих групп.

27. Хотя согласно Пакту "должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала", на практике условия труда учителей во многих государствах-участниках за последние годы в целом ухудшились и оказались на недопустимо низких уровнях. Подобное положение не только противоречит подпункту е) пункта 2 статьи 13, но и является серьезным препятствием для полного осуществления права учащихся на образование. Комитет также отмечает взаимосвязь между подпунктом е) пункта 2 статьи 13, пунктом 2 статьи 2, статьей 3 и статьями 6-8 Пакта, включая право учителей на организацию и заключение коллективных договоров; обращает внимание государств-участников на совместную Рекомендацию МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (1966 года) и Рекомендацию ЮНЕСКО о положении преподавательского состава системы высшего образования (1997 года) и настоятельно призывает государства-участники сообщить о принимаемых ими мерах по обеспечению того, чтобы условия труда и положение всех преподавателей соответствовали их роли в обществе.

### **Пункты 3 и 4 статьи 13. Право на свободный выбор образования**

28. Пункт 3 статьи 13 содержит два положения, первое из которых гласит, что государства-участники обязуются уважать свободу родителей и опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями<sup>14</sup>. Комитет считает, что это положение пункта 3 статьи 13 разрешает преподавание в государственных школах таких дисциплин, как общая история религии и этики, если их преподавание ведется беспристрастно и объективно, при уважении права беспрепятственно придерживаться своих убеждений, свободы совести и свободы выражения мнений. Он отмечает, что государственное образование, предусматривающее изучение определенной религии или веры, не совместимо с пунктом 3 статьи 13, если при этом не предусмотрены недискриминационные исключения или альтернативы, позволяющие соблюсти пожелания родителей и опекунов.

29. Второе положение пункта 3 статьи 13 предусматривает свободу родителей и опекунов выбирать для своих детей не только государственные школы, но и другие школы, отвечающие "тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством". Его следует увязывать с дополнительным положением пункта 4 статьи 13, предусматривающим "свободу отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими" при условии, что эти учреждения соответствуют целям образования, изложенным в пункте 1 статьи 13 и ряду минимальных стандартов. Эти минимальные стандарты могут касаться таких аспектов, как зачисление, программы и признание документов об образовании. Такие минимальные стандарты в свою очередь должны соответствовать целям образования, определенным в пункте 1 статьи 13.

30. На основании пункта 4 статьи 13 каждый человек, включая неграждан, имеет право свободно создавать учебные заведения и руководить ими. Эта свобода также распространяется на "учреждения", т.е. на юридических лиц и образования. Она включает право создавать и возглавлять все виды учебных заведений, включая детские сады, университеты и учреждения для образования взрослых. Учитывая принципы недискриминации, равенства возможностей и реального участия в жизни общества для всех его членов, государство обязано принимать меры к тому, чтобы свобода, предусмотренная в пункте 4 статьи 13, не приводила к крайним диспропорциям в доступе к образованию для некоторых групп в обществе.

### **Статья 13. Отдельные принципы, имеющие широкое применение**

#### **Недискриминация и равное обращение**

31. Запрет дискриминации, предусмотренный в пункте 2 статьи 2 Пакта, не требует ни постепенного осуществления, ни наличия ресурсов; он полностью и немедленно распространяется на все аспекты образования и охватывает все признаки дискриминации, запрещенные на международном уровне. Комитет толкует содержание пункта 2 статьи 2 и статьи 3 в свете Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и соответствующих положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международной конвенции о ликвидации всех

форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребенка и Конвенции МОТ 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни в независимых странах (Конвенция № 169), и хотел бы обратить особое внимание на следующие аспекты.

32. Принятие временных специальных мер по обеспечению фактического равенства для мужчин и женщин и для обездоленных групп не является нарушением права на недискриминацию в области образования, если такие меры не приводят к сохранению неравных или отдельных стандартов для различных групп и если принятие этих мер не продолжается после достижения целей, ради которых они принимались.

33. При некоторых обстоятельствах наличие отдельных образовательных систем или учреждений для групп, соответствующих категориям, определенным в пункте 2 статьи 2, не рассматривается как нарушение Пакта. В этой связи Комитет ссылается на статью 2 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 года)<sup>15</sup>.

34. Комитет ссылается на статью 2 Конвенции о правах ребенка и абзац е) статьи 3 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и подтверждает, что принцип недискриминации распространяется на всех лиц школьного возраста, проживающих на территории государства-участника, включая неграждан, и независимо от их правового статуса.

35. Явные диспропорции в проведении политики, влекущей за собой различия в качестве образования для лиц, проживающих в различных географических районах, могут являться дискриминацией по смыслу положений Пакта.

36. Комитет ссылается на пункт 35 своего Замечания общего порядка 5, в котором рассматриваются проблемы инвалидов в контексте права на образование, и на пункты 36-42 Замечания общего порядка 6, которые касаются проблем пожилых людей в связи со статьями 13-15 Пакта.

37. Государства-участники должны внимательно следить за системой образования, включая всю соответствующую политику, учреждения, программы, механизмы расходования средств и другие виды практики, с тем чтобы выявлять любые фактические проявления дискриминации и принимать меры по исправлению положения. Данные о системе образования следует готовить в разбивке по запрещенным признакам дискриминации.

#### **Академическая свобода и самостоятельность учебных заведений<sup>16</sup>**

38. По опыту рассмотрения многочисленных докладов государств-участников у Комитета сложилось мнение о том, что право на образование может осуществляться лишь при наличии у преподавателей и учащихся академической свободы. Таким образом, даже если этот аспект непосредственно не отражен в статье 13, Комитету целесообразно и необходимо высказать ряд замечаний по поводу академической свободы. В приведенных ниже замечаниях особое внимание уделяется высшим учебным заведениям, поскольку, по мнению Комитета, преподаватели и студенты высших учебных заведений особенно уязвимы в плане политического и иного давления, подрывающего академическую

свободу. При этом Комитету хотелось бы подчеркнуть, что преподаватели и учащиеся в системе образования в целом имеют право на академическую свободу, и для многих из приведенных ниже замечаний характерно общее применение.

39. Работники умственного труда могут беспрепятственно, будь то индивидуально или коллективно накапливать, развивать и передавать знания и идеи с помощью изысканий, преподавания, исследований, дискуссий, документации, производства, творчества или печатных трудов. Академическая свобода включает право лиц свободно выражать мнения об учреждении или системе, в которых они работают, выполнять свои функции, не испытывая проявлений дискриминации или страха перед преследованием со стороны государства или иного субъекта, принимать участие в работе профессиональных или представительных научных органов и пользоваться всеми международно признанными правами человека, присущими другим лицам под той же юрисдикцией. Пользование академической свободой сопряжено с выполнением обязанностей, например по уважению академической свободы других лиц, обеспечению объективного обсуждения противоположных точек зрения и обращению со всеми лицами без проявления дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков.

40. Для пользования академической свободой требуется самостоятельность высших учебных заведений. Самостоятельность - это степень самоуправления, необходимая для реального принятия высшими учебными заведениями решений, касающихся их педагогической деятельности, стандартов, управления и смежных аспектов. При этом самоуправление должно сочетаться с наличием систем государственной отчетности, особенно в отношении бюджетного финансирования. Учитывая значительный объем государственных инвестиций в систему высшего образования, необходимо установить соответствующий баланс между самостоятельностью учебных заведений и их отчетностью. Хотя универсальной модели не существует, деятельность учебных заведений должна быть законной, честной и справедливой при максимально возможной степени гласности и участия.

#### **Дисциплина в школах<sup>17</sup>**

41. По мнению Комитета, телесное наказание не совместимо с одним из основных руководящих принципов международного права прав человека, провозглашенным в преамбулах Всеобщей декларации прав человека и обоих Пактов: достоинством личности<sup>18</sup>. Другие аспекты школьной дисциплины также могут быть не совместимы с достоинством личности, например публичное унижение. Кроме того, никакая из форм дисциплины не должна нарушать других признаваемых Пактом прав, например право на питание. Любое государство-участник должно принимать меры к тому, чтобы не совместимые с Пактом дисциплинарные меры не практиковались в каких-либо государственных или частных учебных заведениях под его юрисдикцией. Комитет приветствует инициативы ряда государств-участников, активно поощряющих школы к внедрению "позитивных", ненасильственных подходов к школьной дисциплине.

## **Ограничения статьи 13**

42. Комитет хотел бы подчеркнуть, что ограничительная клаузула Пакта, каковой является статья 4, скорее защищает права лиц, нежели разрешает государству вводить ограничения. Следовательно, государство-участник, которое закрывает университет или другое учебное заведение по таким причинам, как национальная безопасность или охрана общественного порядка, обязано обосновать принятие столь серьезной меры по каждому из элементов, определенных в статье 4.

## **2. Обязательства и нарушения государств-участников**

### **Общие юридические обязательства**

43. Хотя Пакт предусматривает постепенное осуществление и признает наличие препятствий, обусловленных ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники различные обязательства, обладающие непосредственной исполнительной силой<sup>19</sup>. Государства-участники несут непосредственные обязательства в отношении права на образование, например по обеспечению гарантий того, что это право "будет осуществляться без какой бы то ни было дискриминации" (пункт 2 статьи 2), и обязательство "принять меры" (пункт 1 статьи 2) в целях полного осуществления статьи 13<sup>20</sup>. Такие меры должны быть "осознанными, конкретными и нацеленными" на полное осуществление права на образование.

44. Осуществление права на образование с течением времени, т.е. "постепенно", не следует толковать как полное выхолащивание обязательств государств-участников. Постепенное осуществление означает, что государства-участники имеют конкретное и постоянное обязательство "как можно быстрее и эффективнее продвигаться" к полному осуществлению статьи 13<sup>21</sup>.

45. Существует твердая презумпция невозможности принятия каких-либо регрессивных мер в отношении права на образование или других прав, предусмотренных Пактом. В случае преднамеренного принятия любых регрессивных мер государство-участник обязано представить доказательства того, что эти меры были приняты после самого тщательного рассмотрения всех альтернативных вариантов и что они являются полностью обоснованными с учетом всей совокупности прав, изложенных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов<sup>22</sup>.

46. Право на образование, подобно всем правам человека, налагает на государства-участники три вида или уровня обязательств: обязательства соблюдать, защищать и выполнять. Обязательство выполнять, в свою очередь, включает как обязательство содействовать, так и обязательство обеспечивать.

47. Обязательство соблюдать требует, чтобы государства-участники избегали принятия мер, препятствующих или затрудняющих осуществление права на образование. Согласно обязательству защищать государства-участники должны принимать меры по предупреждению вмешательства третьих сторон в осуществление права на образование. Обязательство выполнять (содействовать) предусматривает принятие государствами-

участниками позитивных мер, обеспечивающих отдельным лицам и общинам возможность и содействие в пользовании правом на образование. Наконец, государства-участники имеют обязательство выполнять (обеспечивать) право на образование. По общему правилу, государства-участники обязаны выполнять (обеспечивать) какое-либо конкретное право по Пакту, когда лицо или группа лиц по не зависящим от них причинам не могут самостоятельно воспользоваться этим правом, опираясь на имеющиеся у них средства. Однако охват этого обязательства всегда определяется положениями Пакта.

48. В этой связи необходимо выделить две характерные особенности статьи 13. Во-первых, очевидно, что в соответствии со статьей 13 государства в большинстве случаев несут основную ответственность за непосредственное предоставление образования; например, государства-участники признают, что "должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней" (подпункт е) пункта 2 статьи 13). Во-вторых, учитывая различие в формулировках пункта 2 статьи 13 в отношении начального, среднего, высшего и элементарного образования, содержание возложенного на государство-участника обязательства выполнять (обеспечивать) для различных уровней образования неодинаково. Таким образом, в свете положений Пакта государства-участники несут повышенное обязательство выполнять (обеспечивать) право на образование, но охват этого обязательства варьируется в зависимости от уровней и видов образования. Комитет отмечает, что такое толкование обязательства выполнять (обеспечивать) в связи со статьей 13 соответствует законодательству и практике многих государств-участников.

### **Конкретные юридические обязательства**

49. Государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы программы для всех уровней системы образования были ориентированы на цели, указанные в пункте 1 статьи 13<sup>23</sup>. Они также обязаны создать и поддерживать транспарентную и эффективную систему, осуществляющую контроль за тем, действительно ли образование ориентировано на достижение целей, определенных в пункте 1 статьи 13.

50. В соответствии с пунктом 2 статьи 13 государства несут обязательства по соблюдению, защите и выполнению каждой из "четырёх основных характеристик" (наличие, доступность, приемлемость и адаптируемость) права на образование. Например, государство должно соблюдать принцип наличия образования, воздерживаясь от закрытия частных школ; защищать принцип доступности образования, ликвидируя препятствия на пути школьного обучения девочек со стороны третьих лиц, включая родителей и работодателей; обеспечивать (облегчать) доступность образования путем принятия позитивных мер по достижению того, чтобы образование было приемлемым с точки зрения культуры для меньшинств и коренного населения и являлось высококачественным для всех; обеспечивать (облегчать) адаптируемость образования посредством разработки и финансирования программ, отвечающих современным потребностям учащихся в изменяющемся мире; и обеспечивать (облегчать) наличие образования путем активного развития сети школ, включая строительство учебных помещений, разработку программ, предоставление учебных материалов, подготовку учителей и назначение им конкурентоспособной для данной страны заработной платы.

51. Как уже отмечалось, обязательства государств-участников в отношении начального, среднего, высшего и элементарного образования неодинаковы. Из формулировки пункта 2 статьи 13 следует, что государства-участники обязаны уделять приоритетное внимание введению обязательного и бесплатного начального образования<sup>24</sup>. Это толкование пункта 2 статьи 13 подкреплено приоритетностью начального образования, предусмотренной в статье 14. Обязательство обеспечивать всеобщее начальное образование является первоочередным долгом всех государств-участников.

52. В соответствии с подпунктами b)-d) пункта 2 статьи 13 государство-участник несет непосредственное обязательство "принимать меры" (пункт 1 статьи 2) по предоставлению среднего, высшего и элементарного образования всем лицам, находящимся под его юрисдикцией. Государство-участник по меньшей мере должно принять и осуществлять национальную образовательную стратегию, включающую предоставление среднего, высшего и элементарного образования согласно положениям Пакта. Эта стратегия должна предусматривать механизмы, например показатели и исходные данные по праву на образование, на основе которых можно будет тщательно контролировать достигнутые результаты.

53. На основании подпункта e) пункта 2 статьи 13 государства-участники обязаны обеспечить создание системы стипендий для учащихся в целях оказания помощи малоимущим группам<sup>25</sup>. Обязательство активно обеспечивать "развитие сети школ всех ступеней" усиливает основную ответственность государств-участников в области непосредственного предоставления права на образование в большинстве ситуаций<sup>26</sup>.

54. Государства-участники обязаны ввести "минимум требований для образования", обязательных для выполнения всеми учебными заведениями, учрежденными в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 13. Кроме того, они должны поддерживать гласную и эффективную систему контроля за соблюдением этих требований. Государство-участник не обязано финансировать учебные заведения, открытые на основании пунктов 3 и 4 статьи 13; однако, если государство примет решение об оказании финансовой помощи частным учебным заведениям, оно должно делать это без дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков.

55. Государства-участники обязаны обеспечивать независимость общин и семей от детского труда. Комитет особенно подчеркивает важность образования в ликвидации детского труда и обязательства, изложенные в пункте 2 статьи 7 Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (Конвенция 182)<sup>27</sup>. Кроме того, учитывая пункт 2 статьи 2, государства-участники обязаны устранить гендерные и иные стереотипы, затрудняющие доступ к образованию для девушек и других уязвимых групп.

56. В своем Замечании общего порядка 3 Комитет обращает внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры "в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях", в целях полного осуществления признаваемых Пактом прав, например права на образование<sup>28</sup>. Пункт 1 статьи 2 и статья 23 Пакта, статья 56 Устава Организации Объединенных Наций, статья 10 Всемирной декларации об образовании для всех и пункт 34 (часть I) Венской декларации и Программы действий усиливают обязательство

государств-участников по предоставлению международной помощи и сотрудничества в целях полного осуществления права на образование. В связи с ведением переговоров о международных соглашениях и их ратификацией государствам-участникам следует принимать меры по обеспечению того, чтобы эти документы не наносили ущерба праву на образование. Аналогичным образом на государства-участники возложено обязательство по обеспечению того, чтобы они, выступая в качестве членов международных организаций, в том числе международных финансовых учреждений, в своих действиях надлежащим образом учитывали право на образование.

57. В Замечании общего порядка 3 Комитет подтвердил, что на государствах-участниках лежит "минимальное основное обязательство обеспечить осуществление, хотя бы на минимальном уровне", каждого из провозглашенных в Пакте прав, включая "самые элементарные формы образования". В контексте статьи 13 таким основным является обязательство обеспечивать право доступа к государственным учебным заведениям и программам на недискриминационной основе; обеспечивать соответствие образования тем целям, которые определены в пункте 1 статьи 13; предоставлять всем первоначальное образование в соответствии с подпунктом а) пункта 2 статьи 13; принять и осуществлять национальную образовательную стратегию, включающую предоставление среднего, высшего и элементарного образования; и обеспечивать свободный выбор образования без вмешательства со стороны государства или третьих сторон при условии соблюдения "минимума требований для образования" (пункты 3 и 4 статьи 13).

## **Нарушения**

58. При рассмотрении нормативного содержания статьи 13 (часть I) с учетом общих и конкретных обязанностей государств-участников (часть II) возникает динамичный процесс, который содействует обнаружению нарушений права на образование. Нарушения права на образование могут быть совершены в результате принятия государствами непосредственных мер (действие) или непринятия ими мер в соответствии с Пактом (бездействие).

59. Примерами нарушений статьи 13 являются: принятие или неотмена законодательства, которое в области образования предусматривает дискриминацию лиц или групп лиц по какому-либо из запрещенных признаков; непринятие мер по фактической ликвидации дискриминации в области образования; использование программ, не совместимых с целями образования, определенными в пункте 1 статьи 13; неспособность поддерживать гласную и эффективную систему контроля за соблюдением положений пункта 1 статьи 13; непринятие мер по введению в приоритетном порядке начального образования, которое должно быть обязательным и бесплатным для всех; непринятие "преднамеренных, конкретных и целенаправленных" мер по постепенному введению среднего, высшего и элементарного образования в соответствии с подпунктами b)-d) пункта 2 статьи 13; запрещение частных учебных заведений; неспособность обеспечить соответствие частных учебных заведений "минимуму требований для образования", предусмотренному в пунктах 3 и 4 статьи 13; отрицание академической свободы преподавателей и учащихся; закрытие учебных заведений в периоды политической напряженности в нарушение статьи 4.

### 3. Обязательства других субъектов, помимо государств-участников

60. Принимая во внимание статью 22 Пакта, роль учреждений Организации Объединенных Наций, в том числе на страновом уровне, в реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) имеет особое значение для осуществления статьи 13. Согласованные усилия по реализации права на образование должны по-прежнему предприниматься в целях повышения уровня координации и взаимодействия между всеми заинтересованными субъектами, включая различные элементы гражданского общества. ЮНЕСКО, Программа развития Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, МОТ, Всемирный банк, региональные банки развития, Международный валютный фонд и другие соответствующие органы системы Организации Объединенных Наций должны активизировать сотрудничество с целью осуществления права на образование на национальном уровне при должном соблюдении своих соответствующих мандатов и с опорой на приобретенный ими опыт. В частности, международным финансовым учреждениям, особенно Всемирному банку и МВФ, следует уделять больше внимания защите права на образование в рамках своих кредитной политики и соглашений, программ структурной перестройки и принятой в связи с кризисом задолженности<sup>29</sup>. При рассмотрении докладов государств-участников Комитет будет учитывать воздействие помощи, оказанной всеми сторонами, помимо государств-участников, на способность государств выполнять свои обязательства по статье 13. Применение специализированными учреждениями, программами и органами Организации Объединенных Наций подхода, основанного на правах, в значительной степени способствовало бы осуществлению права на образование.

#### Примечания

<sup>1</sup> Всемирную декларацию об образовании для всех приняли 155 правительственных делегаций; Венскую декларацию и План действий - 171 правительственная делегация; Конвенцию о правах ребенка ратифицировало или присоединилось к ней 191 государство-участник; План действий на Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций был единогласно принят резолюцией Генеральной Ассамблеи (49/184).

<sup>2</sup> Этот подход соответствует аналитическим рамкам, определенным Комитетом в отношении прав на достаточное жилище и питание, а также деятельности Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на образование. В своем Замечании общего порядка 4 Комитет определяет ряд факторов, затрагивающих право на достаточное жилище, в частности его "наличие", "доступность с точки зрения расходов", "доступность" и "адекватность с точки зрения культуры". В своем Замечании общего порядка 12 Комитет приводит элементы права на достаточное питание, такие, как "наличие", "приемлемость" и "доступность". В своем предварительном докладе Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека Специальный докладчик по вопросу о праве на образование указывает "четыре основные характеристики, которыми должны обладать начальные школы, т.е. наличие, доступность, приемлемость и возможность адаптации" (E/CN.4/1999/49, пункт 50).

<sup>3</sup> См. пункт 6.

<sup>4</sup> Декларация определяет "базовые образовательные потребности" как "необходимый объем навыков (умение читать, писать, владение устной речью, умение считать и решать задачи), так и основное содержание обучения (знания, профессиональные навыки, ценностные установки и воззрения), которые необходимы людям для выживания, развития всех своих способностей, существования и работы в условиях соблюдения человеческого достоинства, всестороннего участия в развитии, повышения качества своей жизни, принятия всесторонне взвешенных решений и продолжения образования" (статья 1).

<sup>5</sup> Advocacy Kit, Basic Education 1999 (UNICEF), section 1, page 1.

<sup>6</sup> См. пункт 6.

<sup>7</sup> See International Standard Classification of Education 1997, UNESCO, para 52.

<sup>8</sup> Эта точка зрения также отражена в принятых Международной организацией труда Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов (Конвенция № 142) и Конвенции 1962 года об основных целях и нормах социальной политики (Конвенция № 117).

<sup>9</sup> См. примечание 8.

<sup>10</sup> См. пункт 6.

<sup>11</sup> См. пункт 15.

<sup>12</sup> См. пункт 6.

<sup>13</sup> См. пункт 9.

<sup>14</sup> Это перекликается с пунктом 4 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), а также связано со свободой исповедовать свою религию и убеждения, предусмотренной в пункте 1 статьи 18 МПГПП. (См. Замечание общего порядка № 22 Комитета по правам человека по статье 18 МПГПП, сорок восьмая сессия, 1993 год.) Комитет по правам человека отмечает, что основополагающий характер статьи 18 МПГПП находит свое отражение в том, что, согласно пункту 2 статьи 4 упомянутого Пакта, отступления от этой нормы не допускаются даже в период чрезвычайного положения.

<sup>15</sup> Статья 2 гласит:

"Следующие положения не рассматриваются как дискриминация с точки зрения статьи 1 настоящей Конвенции, если они допускают в отдельных государствах:

а) создание или сохранение отдельных систем образования или учебных заведений для учащихся разного пола в тех случаях, когда эти системы или заведения обеспечивают равный доступ к образованию, когда их преподавательский состав имеет одинаковую квалификацию, когда они располагают помещениями и оборудованием равного качества и позволяют проходить обучение по одинаковым программам;

b) создание или сохранение по мотивам религиозного или языкового характера отдельных систем образования или учебных заведений, дающих образование, соответствующее выбору родителей или законных опекунов учащихся, в тех случаях, когда включение в эти системы или поступление в эти заведения является добровольным или если даваемое ими образование соответствует нормам, предписанным или утвержденным компетентными органами образования, в частности в отношении норм образований одной и той же ступени;

c) создание или сохранение частных учебных заведений в тех случаях, когда их целью является не исключение какой-либо группы, а лишь дополнение возможностей образования, предоставляемых государством, при условии, что их деятельность действительно отвечает вышеуказанной цели и что даваемое ими образование соответствует нормам, предписанным или утвержденным компетентными органами образования, в частности в отношении норм образования одной и той же ступени".

<sup>16</sup> См. Рекомендацию ЮНЕСКО о положении преподавательского состава системы высшего образования (1997).

<sup>17</sup> При составлении этого пункта Комитет принял во внимание юридическую практику других органов международной системы прав человека, например толкование Комитетом по правам ребенка пункта 2 статьи 28 Конвенции о правах ребенка, а также толкование Комитетом по правам человека статьи 7 МПГПП.

<sup>18</sup> Комитет отмечает, что, хотя в пункте 2 статьи 26 Декларации не упоминается о достоинстве личности, составители МПЭСКП непосредственно включили достоинство человеческой личности в число обязательных целей, на которые должны быть ориентированы все виды образования (пункт 1 статьи 13).

<sup>19</sup> См. Замечание общего порядка № 3 Комитета, пункт 1.

<sup>20</sup> См. Замечание общего порядка № 3 Комитета, пункт 2.

<sup>21</sup> См. Замечание общего порядка № 3 Комитета, пункт 9.

<sup>22</sup> См. Замечание общего порядка № 3 Комитета, пункт 9.

<sup>23</sup> В этой связи государства-участники будут опираться на целый ряд источников, например на документ ЮНЕСКО *Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education (ED/ECS/HCI)*. Одна из целей, предусмотренных в пункте 1 статьи 13, заключается в том, чтобы "укреплять уважение к правам человека и основным свободам"; в этой связи государствам-участникам следует рассмотреть инициативы, разработанные в рамках Десятилетия образования в области прав человека Организации Объединенных Наций. Особенно поучительны План действий для Десятилетия, принятый Генеральной Ассамблеей в 1996 году, и Руководящие принципы в отношении национальных планов действий по образованию в области прав человека, разработанные Управлением Верховного комиссара по правам человека в целях оказания государствам содействия в организации участия в Десятилетии образования в области прав человека Организации Объединенных Наций.

<sup>24</sup> Что касается значения терминов "обязательное" и "бесплатное", то Комитет ссылается на пункты 6 и 7 своего Замечания общего порядка № 11 по статье 14.

<sup>25</sup> В соответствующих случаях такая система стипендий служила бы конкретным целевым ориентиром для международной помощи и сотрудничества, о которых говорится в пункте 1 статьи 2.

<sup>26</sup> В связи с базовым образованием ЮНИСЕФ отметил: "Только государство ... способно свести все компоненты в единую, но гибкую систему образования". UNICEF, *The State of the World's Children*, 1999, "The education resolution", page 77.

<sup>27</sup> Согласно пункту 2 статьи 7, "(к)аждое государство-член, принимая во внимание важность образования в деле искоренения детского труда, принимает в установленные сроки эффективные меры, направленные на: с) предоставление всем детям, освобожденным от наихудших форм детского труда, доступа к бесплатному базовому образованию, а также, по мере возможности и необходимости, профессионально-технической подготовке" (Конвенция МОТ 182 о наихудших формах детского труда, 1999 год).

<sup>28</sup> См. Замечание общего порядка № 3 Комитета, пункты 13-14.

<sup>29</sup> См. Замечание общего порядка № 2 Комитета, пункт 9.

**Двадцать вторая сессия (2000 год)**

**Замечание общего порядка № 14 - Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12)**

1. Здоровье является одним из основных прав человека, необходимым для реализации других прав человека. Каждый человек имеет право на наивысший достижимый уровень здоровья, обеспечивающий ему достойные условия жизни. Осуществление права на здоровье может обеспечиваться с помощью целого ряда взаимодополняющих подходов, таких, как определение политики в области здравоохранения, реализация программ по охране здоровья, разработанных Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), или принятие конкретных правовых договоров. Кроме того, право на здоровье включает ряд компонентов, осуществление которых защищается законом<sup>1</sup>.

2. Право человека на здоровье признано в многочисленных международных договорах. Пункт 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека гласит: "Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи...". Во всем международном праве прав человека наиболее всеобъемлющая статья о праве на здоровье содержится в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. В соответствии с пунктом 1 статьи 12 этого Пакта государства-участники признают "право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья", а в пункте 2 статьи 12 перечисляется ряд примеров тех "мер, которые должны быть приняты участвующими... государствами для полного осуществления этого права". Кроме того, право на здоровье признано, в частности, в статье 5 e) iv) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, в статьях 11.1 f) и 12 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года и в статье 24 Конвенции о правах ребенка 1989 года. Право на здоровье защищено и рядом региональных договоров по правам человека, таких, как пересмотренная Европейская социальная хартия 1961 года (статья 11), Африканская хартия прав человека и народов 1981 года (статья 16) и Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав 1988 года (статья 10). Аналогичным образом, право на здоровье было провозглашено Комиссией по правам человека<sup>2</sup>, а также в Венской декларации и Программе действий 1993 года и в других международных договорах<sup>3</sup>.

3. Право на здоровье тесно связано и зависит от осуществления других прав человека, предусмотренных в Международном билле о правах, включая права на питание, жилище, труд, образование, человеческое достоинство, жизнь, недискриминацию, равенство, запрещение пыток, частную жизнь, доступ к информации, а также свободы ассоциации, собраний и передвижения. Эти и другие права и свободы связаны с составными элементами права на здоровье.

4. При подготовке проекта статьи 12 Пакта Третий комитет Генеральной Ассамблеи отказался от определения здоровья, закрепленного в преамбуле Конституции ВОЗ, в которой под здоровьем понимается "состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов". Однако ссылка в пункте 1 статьи 12 Пакта на "наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья" не ограничивается правом на охрану здоровья. Напротив, история подготовки проекта и сама формулировка пункта 2 статьи 12 говорят о том, что право на здоровье включает в себя широкий спектр социально-экономических факторов, создающих условия, позволяющие людям жить здоровой жизнью, и охватывает основополагающие предпосылки здоровья, такие, как пища и режим питания, жилище, доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным условиям, безопасные и здоровые условия труда и здоровая окружающая среда.

5. Комитет отдает себе отчет в том, что для миллионов людей во всем мире полное осуществление права на здоровье по-прежнему остается целью далекого будущего. Кроме того, во многих случаях, особенно для тех, кто живет в нищете, эта цель становится все более отдаленной. Комитет признает наличие значительных структурных и других препятствий, обусловленных неподконтрольными государствам международными и иными факторами, которые затрудняют полное осуществление статьи 12 во многих государствах-участниках.

6. Для оказания государствам-участникам содействия в осуществлении Пакта и соблюдении их обязательств по представлению докладов в настоящем Замечании общего порядка рассматриваются нормативное содержание статьи 12 (часть I), обязательства государств-участников (часть II), нарушения (часть III) и осуществление на национальном уровне (часть IV), а обязательства субъектов, помимо государств-участников, рассматриваются в части V. Это Замечание общего порядка основано на приобретенном Комитетом многолетнем опыте рассмотрения докладов государств-участников.

### **1. Нормативное содержание статьи 12**

7. В пункте 1 статьи 12 дано определение права на здоровье, а в пункте 2 статьи 12 содержится наглядный, но не исчерпывающий перечень примеров обязательств государств-участников.

8. Право на здоровье не следует понимать как право *быть здоровым*. Право на здоровье включает как свободы, так и смежные права. К свободам относятся право на контроль за своим здоровьем и телом, включая половую и репродуктивную свободу, и право быть свободным от всякого вмешательства, например право быть свободным от пыток и не подвергаться без свободного согласия медицинским или научным опытам. С другой стороны, к производным правам относится право на систему здравоохранения, обеспечивающую людям равные возможности в стремлении к наивысшему достижимому уровню здоровья.

9. Содержащееся в пункте 1 статьи 12 понятие "наивысший достижимый уровень здоровья" охватывает как индивидуальные биологические и социально-экономические предпосылки, так и имеющиеся в распоряжении государства ресурсы. Существует ряд аспектов, которые невозможно охватить только взаимоотношениями между государством и индивидуумом; в частности, государство не может обеспечить хорошее здоровье или защитить от всех возможных причин ухудшения здоровья человека. Так, генетические факторы, индивидуальная предрасположенность к заболеваниям и избрание людьми нездорового или опасного образа жизни могут существенно повлиять на здоровье человека. Следовательно, право на здоровье понимается как право на использование целого ряда учреждений, товаров, услуг и условий, необходимых для достижения наивысшего достижимого уровня здоровья.

10. После принятия в 1966 году двух Международных пактов положение в области здоровья на планете кардинально изменилось, а понятие здоровья претерпело существенные изменения и значительно расширилось. Стало приниматься во внимание все большее число факторов, предопределяющих уровень здоровья, таких, как распределение ресурсов и гендерные различия. В более широком определении здоровья учитываются и такие социальные факторы, как насилие и вооруженные конфликты<sup>4</sup>. Кроме того, неизвестные ранее заболевания, например вирус иммунодефицита человека и синдром приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИД), и другие болезни, которые стали более распространенными, например рак, а также быстрый рост численности населения планеты воздвигли новые препятствия на пути осуществления права на здоровье, которые необходимо принимать во внимание при толковании статьи 12.

11. Согласно толкованию Комитета, право на здоровье, определяемое в пункте 1 статьи 12, включает в себя не только право на своевременные и адекватные услуги в области здравоохранения, но и на такие основополагающие предпосылки здоровья, как доступ к безопасной питьевой воде и адекватным санитарным услугам, достаточное снабжение безопасным продовольствием, питание и жилищные условия, безопасные условия труда и окружающей среды, а также доступ к просвещению и информации в области здоровья, в том числе полового и репродуктивного здоровья. Еще одним важным аспектом является участие населения в принятии решений по всем связанным со здоровьем вопросам на общинном, национальном и международном уровнях.

12. Право на здоровье во всех его формах и на всех уровнях содержит следующие взаимосвязанные основные элементы, точность применения которых будет зависеть от условий, существующих в том или ином государстве-участнике:

а) *Наличие.* Государство-участник должно располагать достаточным количеством функционирующих учреждений, товаров и услуг в сфере здравоохранения и медицинской помощи, а также соответствующих программ. Точный характер этих учреждений, товаров и услуг будет варьироваться в зависимости от целого ряда факторов, включая уровень развития государства-участника. При этом к ним будут относиться основополагающие предпосылки здоровья, такие, как инфраструктура для снабжения безопасной питьевой водой и адекватными санитарными услугами, больницы, поликлиники и другие учреждения здравоохранения, подготовленный врачебный и медицинский персонал, получающий конкурентоспособное на внутреннем уровне

вознаграждение, и важнейшие лекарственные средства, определяемые в Программе действий ВОЗ в отношении базовых медикаментов<sup>5</sup>.

б) *Доступность.* Учреждения, товары и услуги здравоохранения<sup>6</sup> должны быть доступны каждому человеку без какой бы то ни было дискриминации, подпадающему под юрисдикцию государства-участника. Доступность имеет четыре взаимосвязанных аспекта:

недискриминация: учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть де-юре и де-факто доступны для всех, особенно для наиболее уязвимых или социально отчужденных слоев населения, без дискриминации по какому-либо из запрещенных признаков<sup>7</sup>;

физическая доступность: учреждения, товары и услуги здравоохранения должны находиться в физической досягаемости для всех групп населения, особенно для уязвимых или социально отчужденных групп, таких, как этнические меньшинства и коренные народы, женщины, дети, подростки, пожилые люди, инвалиды и лица, инфицированные ВИЧ и больные СПИДом. Доступность также предполагает, что медицинские услуги и основополагающие предпосылки здоровья, такие, как безопасная питьевая вода и адекватные санитарные услуги, находятся в безопасной физической досягаемости, в том числе в сельских районах. Доступность далее предполагает обеспечение инвалидам адекватного доступа в здания;

экономическая доступность (доступность с точки зрения расходов): доступ к учреждениям, товарам и услугам здравоохранения должны иметь все. Схемы оплаты медицинской помощи, а также услуг, связанных с обеспечением основополагающих предпосылок здоровья, должны основываться на принципе справедливости, который гарантирует всем, в том числе социально отчужденным группам, доступность этих услуг как в частном, так и в государственном секторах. Принцип справедливости означает, что менее обеспеченные домашние хозяйства не должны нести непропорционально высокие затраты на медицинское обслуживание по сравнению с более состоятельными домашними хозяйствами;

доступность информации: доступность включает право искать, получать и распространять информацию и идеи<sup>8</sup>, касающиеся вопросов здоровья. Однако доступность информации не должна наносить ущерба праву на конфиденциальность личных медицинских данных.

с) *Приемлемость.* Все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны соответствовать принципам медицинской этики и культурным критериям, т.е. культуре отдельных лиц, меньшинств, народов и общин, учитывать требования в отношении гендерной проблематики и жизненного уклада, а также быть направленными на сохранение конфиденциальности и улучшение состояния здоровья соответствующих лиц.

d) *Качество.* Учреждения, товары и услуги здравоохранения наряду с их культурной адекватностью должны быть также приемлемыми с научной и медицинской точек зрения и характеризоваться высоким качеством. Для этого, в частности, требуется наличие квалифицированного медицинского персонала, научно проверенных и пригодных медикаментов и медицинского оборудования, безопасной питьевой воды и адекватных санитарных услуг.

13. Неисчерпывающий перечень примеров в пункте 2 статьи 12 служит ориентиром, который помогает государствам определять необходимые меры. Он дает конкретные общие примеры мероприятий, вытекающих из широкого определения права на здоровье, предусмотренного в пункте 1 статьи 12, тем самым иллюстрируя содержание этого права, отраженное в примерах нижеследующих пунктов<sup>9</sup>.

#### **Пункт 2 а) статьи 12. Право на материнское, детское и репродуктивное здоровье**

14. "Обеспечение сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка" (пункт 2 а) статьи 12)<sup>10</sup> может толковаться как необходимость принятия мер по повышению качества услуг в области здоровья матери и ребенка, полового и репродуктивного здоровья, включая доступ к программам планирования семьи, дородовой и послеродовой уход<sup>11</sup>, экстренные родовспомогательные услуги и доступ к информации и ресурсам, необходимым для принятия мер в соответствии с этой информацией<sup>12</sup>.

#### **Пункт 2 б) статьи 12. Право на здоровую природную среду и на гигиену труда**

15. "Улучшение всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности" (пункт 2 б) статьи 12) включает, в частности, меры по предупреждению несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; необходимость обеспечивать адекватное снабжение безопасной питьевой водой и базовыми санитарными услугами; предупреждение и снижение уровня воздействия на население вредных веществ, таких, как радиация и опасные химикаты, или других пагубных экологических условий, которые прямо или косвенно влияют на здоровье человека<sup>13</sup>. Кроме того, гигиена труда предполагает максимально возможное с разумной точки зрения устранение причин возникновения вредных для здоровья факторов производственной среды<sup>14</sup>. Пункт 2 б) статьи 12 также охватывает обеспечение адекватного жилья, безопасных и здоровых условий труда, достаточного снабжения продовольствием и нормального питания и предупреждение злоупотребления алкоголем и потребления табака, наркотиков и других вредных веществ.

#### **Пункт 2 с) статьи 12. Право на предупреждение и лечение заболеваний**

16. "Предупреждение и лечение эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней" (пункт 2 с) статьи 12) предполагают подготовку информационно-профилактических программ по проблемам заболеваний, связанных с определенными формами поведения, таких, как болезни, передаваемые половым путем, в частности

ВИЧ/СПИД, и заболеваний, наносящих ущерб половому и репродуктивному здоровью, а также улучшение социальных условий, определяющих здоровье, таких, как экологическая безопасность, образование, экономическое развитие и равноправие полов. Право на лечение включает создание системы неотложной медицинской помощи при несчастных случаях, эпидемиях и аналогичных происшествиях в области охраны здоровья, а также принятие экстренных мер и оказание гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях. Лечение заболеваний предполагает индивидуальные и совместные усилия государств, которые направлены, в частности, на предоставление соответствующих технологий, проведение и усовершенствование эпидемиологического надзора и сбор данных на дезагрегированной основе, разработку или усовершенствование программ иммунизации и других стратегий борьбы с инфекционными заболеваниями.

**Пункт 2 d) статьи 12. Право на доступ к учреждениям, товарам и услугам здравоохранения<sup>15</sup>**

17. "Создание условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни" (пункт 2 d) статьи 12) – физической или психической, - включает в себя обеспечение равного и своевременного доступа к базовым профилактическим, лечебным и реабилитационным услугам здравоохранения и к информации по вопросам охраны здоровья; регулярное проведение программ обследования; соответствующее лечение распространенных заболеваний, нарушений и травм, желательно на местном уровне; обеспечение основными лекарственными средствами; и надлежащее лечение психически больных лиц и оказание психиатрической помощи. Другим важным аспектом является активизация и расширение участия населения в предоставлении профилактических и лечебных услуг, таких, как организация сектора здравоохранения и системы страхования, и особенно в принятии как на национальном, так и на местном уровне стратегических решений, касающихся права на здоровье.

**Статья 12. Отдельные принципы, имеющие широкое применение**

**Недискриминация и равное обращение**

18. Пункт 2 статьи 2 и статья 3 Пакта запрещают любую дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, физических или психических недостатков, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации и гражданского, политического, социального или иного статуса в отношении доступа к основным услугам здравоохранения и основополагающим предпосылкам здоровья, а также к средствам и возможностям для их получения. Комитет подчеркивает, что многие меры, например большинство стратегий и программ искоренения дискриминации в сфере здравоохранения, могут осуществляться с минимальным объемом ресурсов путем принятия, изменения или отмены законодательства либо распространения информации. Комитет вновь обращает внимание на пункт 12 Замечания общего порядка № 3, в котором подчеркивается, что даже в периоды острой нехватки ресурсов наиболее уязвимые члены общества должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ.

19. Что касается права на здоровье, то следует обратить особое внимание на необходимость обеспечения равного доступа к здравоохранению и медицинскому обслуживанию. На государствах лежит особая обязанность предоставлять тем, кто не имеет для этого достаточных средств, необходимое медицинское страхование и доступ к учреждениям системы здравоохранения, а также предотвращать любую дискриминацию по запрещенным на международном уровне признакам в оказании медицинских услуг, особенно применительно к основным обязательствам в отношении права на здоровье<sup>16</sup>. Выделение недостаточных ресурсов на нужды здравоохранения может стать причиной скрытой дискриминации. Например, инвестиции в дорогостоящие лечебные услуги, которые зачастую доступны лишь небольшой привилегированной части населения, не должны носить непропорциональный характер в ущерб первичным и профилактическим медико-санитарным услугам, в которых нуждается большая часть населения.

### **Гендерная проблематика**

20. Комитет рекомендует государствам интегрировать гендерную проблематику в их политику, планирование, программы и исследования по вопросам здравоохранения в интересах улучшения здоровья как мужчин, так и женщин. Гендерный подход основан на признании того, что на здоровье мужчин и женщин оказывают влияние как биологические, так и социально-культурные факторы. Сбор медицинских и социально-экономических данных в разбивке по половому признаку имеет основное значение для выявления и устранения проявлений неравенства в сфере здравоохранения.

### **Женщины и право на здоровье**

21. Для ликвидации дискриминации в отношении женщин необходимо разработать и осуществить всеобъемлющую национальную стратегию поощрения права женщин на здоровье в течение всей их жизни. Такая стратегия должна охватывать мероприятия по профилактике и лечению женских заболеваний, а также политику обеспечения доступа ко всему комплексу высококачественных и доступных медицинских услуг, включая сферу полового и репродуктивного здоровья. Одной из главных целей должно быть уменьшение опасности для здоровья женщин, особенно снижение уровней материнской смертности и защита женщин от бытового насилия. Для осуществления права женщин на здоровье необходимо устранить все препятствия на пути их доступа к медицинскому обслуживанию, просвещению и информации, в том числе в сфере полового и репродуктивного здоровья. Кроме того, важно принимать превентивные, стимулирующие и корректирующие меры по защите женщин от воздействия обусловленных культурными традициями пагубных видов практики и норм, которые лишают женщин возможности в полной мере пользоваться своими репродуктивными правами.

### **Дети и подростки**

22. В пункте 2 а) статьи 12 подчеркнута необходимость принятия мер по сокращению детской смертности и поощрению здорового развития детей и подростков. В последующих международных договорах по правам человека признается, что дети и подростки имеют право на наивысший достижимый уровень здоровья и на доступ к

лечебным учреждениям<sup>17</sup>. В соответствии с Конвенцией о правах ребенка государства должны обеспечивать ребенку и его семье доступ к основным медицинским услугам, включая дородовой и послеродовой уход для матерей. Конвенция увязывает эти цели с обеспечением доступа к ориентированной на детей информации о поведении, способствующем профилактике заболеваний и укреплению здоровья, и с оказанием семьям и общинам содействия в реализации этих видов практики. Осуществление принципа недискриминации предполагает наличие у девочек и мальчиков равного доступа к адекватному питанию, здоровой окружающей среде и услугам по лечению физических и психических заболеваний. Существует необходимость в принятии эффективных и адекватных мер по отмене пагубных традиционных видов практики, влияющих на здоровье детей, особенно девочек, включая ранние браки, калечение женских половых органов, приоритетное питание и лечение мальчиков<sup>18</sup>. Детям-инвалидам следует обеспечить возможность вести насыщенную и достойную жизнь и участвовать в делах общества.

23. Государства-участники должны обеспечивать подросткам здоровую и благоприятную среду, гарантирующую им возможность участвовать в принятии решений относительно их здоровья, формировать необходимые для жизни навыки, приобретать нужную информацию, получать советы и выбирать свой образ жизни. Осуществление права подростков на здоровье зависит от развития ориентированной на молодежь системы здравоохранения, в рамках которой соблюдаются конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни и предоставляются адекватные услуги в области полового и репродуктивного здоровья.

24. Во всех политических мероприятиях и программах, цель которых – гарантировать детям и подросткам право на здоровье, прежде всего должны учитываться их наилучшие интересы.

### **Пожилые люди**

25. В связи с осуществлением права пожилых людей на здоровье Комитет согласно пунктам 34 и 35 Замечания общего порядка № 6 (1995) подтверждает важность комплексного подхода, объединяющего элементы профилактического, лечебного и реабилитационного медицинского обслуживания. Такие меры должны основываться на периодических осмотрах лиц обоих полов; мероприятиях по физической и психологической реабилитации с целью сохранения функциональности и самостоятельности пожилых людей; и на внимании и уходе за хронически и неизлечимо больными лицами, облегчении по мере возможности их страданий и предоставлении им возможности достойно уйти из жизни.

### **Лица с какой-либо формой инвалидности**

26. Комитет вновь подтверждает пункт 34 своего Замечания общего порядка № 5, в котором рассматривается положение лиц с какой-либо формой инвалидности в контексте права на физическое и психическое здоровье. Кроме того, Комитет подчеркивает необходимость обеспечивать, чтобы те, кто предоставляет медицинское обслуживание и инфраструктуру не только в государственном, но и в частном секторе, соблюдали принцип недискриминации в отношении лиц, страдающих какой-либо формой инвалидности.

## Коренные народы

27. Учитывая появление норм международного права и практики и недавние меры, принятые государствами в интересах коренных народов<sup>19</sup>, Комитет считает целесообразным установить элементы, которые будут способствовать определению права коренных народов на здоровье, с тем чтобы расширить возможности по осуществлению положений статьи 12 Пакта для государств, в которых проживают коренные народы. Комитет считает, что коренные народы имеют право на особые меры по расширению их доступа к медицинскому обслуживанию и уходу. Это медицинское обслуживание должно быть адекватным с точки зрения культуры, учитывать традиционные профилактические меры, практику врачевания и виды лекарств. Государства должны обеспечивать коренным народам ресурсы для разработки и предоставления таких услуг и контроля за ними, с тем чтобы они могли иметь доступ к наивысшему достижимому уровню физического и психического здоровья. Следует также охранять основные виды лекарственных трав, животных и минералов, необходимых для полного осуществления права коренных народов на здоровье. Комитет отмечает, что в коренных общинах здоровье индивидуума нередко связано со здоровьем всего социума и имеет коллективный характер. В этой связи Комитет считает, что мероприятия в области развития, которые влекут за собой недобровольное перемещение коренных народов с их исконных территорий и среды обитания, лишая их источников питания и разрывая их симбиотические связи со своими землями, пагубно отражаются на их здоровье.

## Ограничения

28. Потребности охраны здоровья населения иногда используются государствами в качестве оснований для ограничения реализации других основных прав. Комитет хотел бы подчеркнуть, что ограничительное положение статьи 4 Пакта прежде всего направлено на защиту прав лиц, а не на разрешение государствам вводить ограничения. Следовательно, государство-участник, которое, например, ограничивает свободу передвижения или изолирует лиц, являющихся носителями инфекционных заболеваний, таких, как ВИЧ/СПИД, отказывает врачам в разрешении оказать помощь лицам, подозреваемым в оппозиции правительству, или не обеспечивает вакцинацию населения от наиболее опасных инфекционных заболеваний по соображениям национальной безопасности или охраны общественного порядка, обязано обосновать принятие столь серьезных мер по каждому из элементов, определенных в статье 4. Подобные ограничения должны вводиться лишь на основании закона, включая международные стандарты в области прав человека, соответствовать характеру защищаемых Пактом прав, отвечать интересам достижения законных целей и являться необходимыми исключительно для содействия общему благосостоянию в демократическом обществе.

29. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 такие ограничения должны быть пропорциональными, т.е. при наличии различных видов ограничений должен выбираться наименее ограничительный вариант. Даже в случаях, когда такие ограничения в целях охраны здоровья людей в принципе разрешены, они должны носить временный характер и находиться под контролем.

## 2. Обязательства государств-участников

### Общие правовые обязательства

30. Хотя Пакт предусматривает прогрессивное осуществление и признает проблемы, связанные с ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники различные обязательства, носящие безотлагательный характер. Государства-участники имеют безотлагательные обязательства в связи с правом на здоровье, такие, как обеспечение осуществления этого права без какой-либо дискриминации (статья 2.2) и обязательство принимать меры (статья 2.1) для обеспечения полного осуществления статьи 12. Такие меры должны являться преднамеренными, конкретными и направленными на полное осуществление права на здоровье<sup>20</sup>.

31. Прогрессивное осуществление права на здоровье в течение того или иного периода времени не следует интерпретировать как лишаящее обязательства государства-участники всякого смысла. Прогрессивное осуществление скорее означает, что государства-участники имеют конкретное обязательство продолжающегося характера как можно более оперативно и эффективно продвигаться по пути к достижению полного осуществления статьи 12<sup>21</sup>.

32. Как и в случае всех других прав, гарантируемых Пактом, следует исходить из того, что принятие регрессивных мер в отношении права на здоровье не разрешается. В случае сознательного принятия какой-либо регрессивной меры государство-участник обязано доказать, что такая мера была принята после самого тщательного изучения всех альтернатив и что она является должным образом оправданной с учетом всей совокупности прав, гарантируемых Пактом, в контексте полного использования всех имеющихся у государства-участника ресурсов<sup>22</sup>.

33. Как и все права человека, право на здоровье предусматривает для государств-участников три категории или уровня обязательств: обязательства *уважать, защищать и осуществлять*. Обязательство осуществлять, в свою очередь, предполагает обязательства содействовать, обеспечивать и стимулировать<sup>23</sup>. Обязательство *уважать* требует от государств воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на право на здоровье. Обязательство *защищать* требует от государств принимать меры для недопущения посягательств на предусмотренные в статье 12 гарантии третьими сторонами. И наконец, обязательство *осуществлять* требует от государств принятия соответствующих законодательных, административных, бюджетных, судебных, стимулирующих и иных мер для полного осуществления права на здоровье.

### Конкретные правовые обязательства

34. В частности, государства несут обязанность *уважать* право на здоровье, в частности воздерживаясь от принятия мер, закрывающих или ограничивающих равный доступ всем, в том числе заключенным или содержащимся под стражей лицам, представителям меньшинств, лицам, просящим убежища, и незаконным иммигрантам, к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения, воздерживаясь от возведения дискриминационной практики в ранг государственной политики, а также от

дискриминационного отношения к здоровью женщин и их потребностям в этой области. Кроме того, обязательство уважать налагает на государства обязанность воздерживаться от запрещения или ограничения традиционных профилактических услуг, методов лечения и медикаментов, от продажи небезопасных лекарственных препаратов и от принудительного медицинского лечения, за исключением чрезвычайных случаев, связанных с лечением душевнобольных или с профилактикой инфекционных заболеваний и борьбой с ними. Такие чрезвычайные меры должны быть обусловлены конкретными жесткими требованиями, осуществляться наиболее оптимальными методами и соответствовать применимым международным стандартам, включая Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи<sup>24</sup>. Кроме того, государствам следует воздерживаться от ограничения доступа к противозачаточным средствам и другим средствам поддержания полового и репродуктивного здоровья, от проверки, сокрытия или преднамеренного искажения информации по вопросам здоровья, включая информацию и учебные материалы по вопросам полового здоровья, а также от противодействия участию населения в деятельности по охране здоровья. Государствам следует воздерживаться также от незаконного загрязнения воздуха, воды и почвы, например, посредством промышленных выбросов с государственных предприятий, в результате применения или испытания ядерного, биологического или химического оружия, если такие испытания ведут к выбросам веществ, вредных для здоровья человека, а также от ограничения доступа к услугам здравоохранения в качестве меры наказания, например, в ходе вооруженных конфликтов в нарушение принципов международного гуманитарного права.

35. Обязательство *защитить* предполагает, в частности, ответственность государств за принятие законодательства или других мер, обеспечивающих равный доступ к услугам здравоохранения и другим связанным с охраной здоровья услугам, оказываемым третьими сторонами, за принятие мер к тому, чтобы приватизация сектора здравоохранения не ставила под угрозу наличие, доступность, доступность с точки зрения расходов и качество объектов, товаров и услуг здравоохранения, установление контроля над продажей медицинского оборудования и препаратов третьими сторонами, а также за то, чтобы образование, профессиональная подготовка и этические кодексы поведения медицинских работников отвечали соответствующим стандартам. Государства обязаны также гарантировать, чтобы вредная общественная или традиционная практика не мешала доступу к пред- и послеродовому уходу и планированию семьи, не позволять третьим сторонам заставлять женщин становиться объектами традиционной практики, например практики калечения женских половых органов, а также, с учетом гендерных проявлений насилия, принимать меры для защиты всех уязвимых и социально отчужденных групп общества, в частности женщин, детей, подростков и пожилых людей. Государства должны следить также за тем, чтобы третьи стороны не ограничивали доступ населения к информации и услугам, касающимся здоровья.

36. Обязательство *осуществлять* требует, в частности, от государств-участников отводить видное место праву на здоровье в национальных политической и правовой системах, желательно путем закрепления его законодательно, а также разработать в рамках национальной политики здравоохранения подробный план осуществления права на здоровье. Государства должны обеспечивать медико-санитарную помощь, включая программы иммунизации против основных инфекционных заболеваний, а также равный

доступ для всех к основополагающим предпосылкам здоровья, таким, как безопасные продукты питания и питьевая вода, основные санитарные услуги и адекватные жилищные условия и условия жизни. Государственные инфраструктуры здравоохранения должны оказывать услуги в области полового и репродуктивного здоровья, включая пред- и послеродовой уход за матерями, в особенности в сельских районах. Государства должны гарантировать адекватную подготовку врачей и других медицинских работников, достаточное число больниц, клиник и других учреждений системы здравоохранения, а также стимулировать и поддерживать создание учреждений, оказывающих консультативные услуги и психиатрическую помощь, при надлежащем учете принципа справедливого распределения по всей территории страны. К числу других обязанностей относится создание доступной для всех государственной, частной или смешанной системы медицинского страхования, стимулирование медицинских исследований и образования, а также проведение информационных кампаний, в частности по вопросам ВИЧ/СПИДа, полового и репродуктивного здоровья, традиционной практики, насилия в семье, а также того вреда, который наносят здоровью алкогольные напитки, сигареты, наркотики и другие вредные вещества. Государства должны принимать также меры к устранению экологических и производственных факторов, угрожающих здоровью, а также всех других рисков, подтверждающихся эпидемиологическими данными. С этой целью им следует разрабатывать и осуществлять национальные стратегии, направленные на снижение и ликвидацию загрязнения воздуха, воды и почвы, включая загрязнение тяжелыми металлами, такими, как содержащийся в бензине свинец. Кроме того, государства-участники обязаны разработать, осуществлять и периодически пересматривать последовательную национальную политику, направленную на сведение к минимуму риска несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также разработать последовательную национальную политику по вопросам, касающимся профессиональной безопасности и услуг в области здравоохранения<sup>25</sup>.

37. Обязательство *осуществлять (содействовать)* требует от государств, в частности, принимать позитивные меры, которые предоставляют возможность и помогают индивидуумам и группам лиц пользоваться правом на здоровье. Государства-участники также обязаны *осуществлять (обеспечивать)* то или иное конкретное право, гарантируемое в Пакте, когда индивидуум или группа лиц не могут по не зависящим от них причинам самостоятельно осуществлять это право с помощью имеющихся в их распоряжении средств. Обязательство *осуществлять (стимулировать)* право на здоровье требует от государств принимать меры в целях обеспечения, поддержания и восстановления здоровья населения. Такие обязательства включают: i) поощрение признания факторов, способствующих укреплению здоровья, таких, как исследования и информационная работа; ii) обеспечение культурной адекватности услуг здравоохранения и соответствующей подготовки персонала учреждений системы здравоохранения для признания и удовлетворения конкретных потребностей уязвимых или социально отчужденных групп; iii) обеспечение выполнения государством его обязанностей по распространению соответствующей информации, касающейся здорового образа жизни и питания, вредной традиционной практики и имеющихся в наличии услуг; iv) поддержку людей в принятии хорошо продуманных решений по вопросам здоровья.

## Международные обязательства

38. В своем Замечании общего порядка № 3 Комитет обратил внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры как индивидуально, так и на основе международной помощи и сотрудничества, в особенности экономического и технического, для полного осуществления признанных в Пакте прав, таких, как право на здоровье. В духе статьи 56 Устава Организации Объединенных Наций, конкретных положений Пакта (статьи 12, 2.1, 22 и 23) и Алма-атинской декларации по вопросам первичной медико-санитарной помощи государствам-участникам следует признать важнейшую роль международного сотрудничества и выполнять свое обязательство по принятию совместных и индивидуальных мер для обеспечения полного осуществления права на здоровье. В этой связи внимание государств-участников обращается на Алма-атинскую декларацию, в которой указывается, что существующее огромное неравенство в уровне здоровья людей, особенно между развитыми и развивающимися странами, а также в самих странах, является политически, социально и экономически неприемлемым и поэтому составляет предмет общей заботы для всех стран<sup>26</sup>.

39. Для выполнения своих международных обязательств по статье 12 государства-участники должны уважать право на здоровье, осуществляемое в других странах, и предотвращать нарушения этого права в других странах третьими сторонами, если они в состоянии оказывать воздействие на эти третьи стороны юридическими или политическими средствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимым международным правом. В зависимости от объема имеющихся ресурсов государствам следует по возможности способствовать доступу к основным объектам, товарам и услугам здравоохранения в других странах и при необходимости оказывать требующуюся помощь<sup>27</sup>. Государствам-участникам следует обеспечивать, чтобы праву на здоровье уделялось должное внимание в международных соглашениях, и с этой целью рассматривать возможность выработки новых правовых актов. Что касается заключения других международных соглашений, то государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы эти соглашения не оказывали неблагоприятного воздействия на право на здоровье. Государства-участники также обязаны обеспечивать, чтобы в их деятельности как членов международных организаций должным образом учитывалось право на здоровье. Аналогичным образом государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует уделять более пристальное внимание защите права на здоровье путем оказания влияния на политику кредитования, заемные соглашения и международные меры этих учреждений.

40. В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Всемирной ассамблеи здравоохранения государства-участники несут коллективную и индивидуальную ответственность за налаживание сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе помощи беженцам и внутренним перемещенным лицам. Каждое государство должно прилагать максимум усилий для решения этой задачи. При оказании международной помощи, распределении и рациональном использовании ресурсов, таких,

как безопасная питьевая вода, продовольствие и медикаменты, и оказании финансовой помощи следует уделять первоочередное внимание наиболее уязвимым и социально отчужденным группам населения. Кроме того, учитывая тот факт, что некоторые заболевания могут легко распространяться за пределы государств, международное сообщество несет коллективную ответственность за решение этой проблемы. В этой связи экономически развитые государства-участники несут особую ответственность и имеют особую заинтересованность в оказании помощи более бедным развивающимся государствам.

41. Государствам-участникам следует неизменно воздерживаться от введения эмбарго или принятия аналогичных мер, ограничивающих поставки в достаточном объеме медикаментов и медицинского оборудования в другие государства. Ограничения на такие товары никогда не должны использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления. В этой связи Комитет вновь обращает внимание на свою позицию, изложенную в Замечании общего порядка № 8, по вопросу о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав.

42. Хотя сторонами Пакта являются исключительно государства, которые в конечном счете отвечают за выполнение его положений, все члены общества – индивидуумы, включая работников системы здравоохранения, семьи, местные коммуны, межправительственные и неправительственные организации, организации гражданского общества, а также частный деловой сектор, - несут ответственность за осуществление права на здоровье. Поэтому государствам-участникам следует создавать такие условия, которые помогали бы выполнению этих обязательств.

### **Основные обязательства**

43. В Замечании общего порядка № 3 Комитет подтверждает, что государства-участники имеют основное обязательство по обеспечению удовлетворения по крайней мере минимальных базовых уровней каждого из прав, провозглашенных в Пакте, включая основополагающее базовое медицинское обслуживание. Рассмотрение более поздних документов, таких, как Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию<sup>28</sup> и Алма-атинская декларация, выявляет важные ориентиры, касающиеся основных обязательств, вытекающих из статьи 12. Таким образом, по мнению Комитета, к числу этих основных обязательств относятся, по меньшей мере, следующие:

- a) обеспечение права доступа к объектам, товарам и услугам в области здравоохранения на недискриминационной основе, в особенности для уязвимых и социально отчужденных групп;
- b) обеспечение доступа к минимальному базовому питанию, являющемуся адекватным с точки зрения питательной ценности и безопасным, с целью обеспечения каждому человеку свободы от голода;
- c) обеспечение доступа к базовому жилью и санитарно-гигиеническим услугам и адекватное снабжение безопасной питьевой водой;

- d) обеспечение основными медикаментами, периодически определяемыми в Программе действий ВОЗ по основным медикаментам;
- e) обеспечение справедливого распределения всех объектов, товаров и услуг здравоохранения;
- f) принятие на основе имеющихся эпидемиологических данных и осуществление общенациональной государственной стратегии по охране здоровья и плана действий, учитывающих потребности в сфере здравоохранения всего населения; эти стратегии и план действий должны быть разработаны и должны периодически пересматриваться при соблюдении принципа участия населения и принципа транспарентности; они должны предусматривать методы, такие, как право на информацию о показателях и ориентирах в области здравоохранения, на основе которых можно пристально следить за достигнутым прогрессом; в рамках процедуры разработки стратегии и плана действий, а также определения их содержания следует уделять особое внимание всем уязвимым или социально отчужденным группам.

44. Комитет также подтверждает, что следующие обязательства являются сопоставимыми по степени своей приоритетности:

- a) обеспечение репродуктивного здоровья, а также здоровья матерей (в предродовой и послеродовой периоды) и детей;
- b) обеспечение прививок от основных инфекционных заболеваний, распространенных в соответствующей общине;
- c) принятие мер в целях предотвращения и лечения эпидемических и эндемических заболеваний и борьбы с ними;
- d) осуществление просветительской деятельности и обеспечение доступа к информации, касающейся основных медицинских проблем в общине, включая информацию о методах предотвращения таких проблем и борьбы с ними;
- e) обеспечение надлежащей подготовки для медицинских работников, включая информирование по вопросам, касающимся здоровья и прав человека.

45. Для того чтобы рассеять любые сомнения, Комитет желает подчеркнуть, что на государствах-участниках и других сторонах, имеющих возможность оказывать помощь, лежит особая ответственность по оказанию "международной помощи и осуществлению сотрудничества, в особенности экономического и технического"<sup>29</sup>, позволяющих развивающимся странам осуществлять свои основные и другие обязательства, указанные в пунктах 43 и 44 выше.

### 3. Нарушения

46. При сопоставлении нормативного содержания статьи 12 (Часть I) с обязательствами государств-участников (Часть II) инициируется динамичный процесс, который содействует определению нарушений права на здоровье. В нижеследующих пунктах приводятся примеры нарушений статьи 12.

47. При решении вопроса о том, какие виды действий или бездействия представляют собой нарушение права на здоровье, важно проводить различие между неспособностью и нежеланием государства-участника выполнять обязательства, закрепленные в статье 12. Это следует из пункта 1 статьи 12, в котором говорится о наивысшем достижимом уровне здоровья, а также из пункта 1 статьи 2 Пакта, обязывающего каждое государство-участник принимать необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Государство, не желающее использовать максимум имеющихся ресурсов на цели реализации права на здоровье, не выполняет свои обязательства по статье 12. Если ограниченность ресурсов не позволяет государству в полной мере выполнять свои обязательства по Пакту, оно должно доказать, что оно тем не менее предпринимало все возможное для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов для выполнения в приоритетном порядке перечисленных выше обязательств. Вместе с тем следует подчеркнуть, что ни при каких обстоятельствах государство-участник не может оправдывать невыполнение основных обязательств, перечисленных в пункте 43 выше, которые не допускают отступления.

48. Нарушения права на здоровье могут быть вызваны непосредственными действиями государств или других субъектов, деятельность которых недостаточно регулируется государствами. Принятие любых регрессивных мер, не совместимых с основными обязательствами, касающимися права на здоровье, которые перечислены в пункте 43 выше, представляет собой нарушение права на здоровье. Нарушения *действием* включают официальную отмену или приостановление действия законодательства, необходимого для сохранения возможностей пользоваться правом на здоровье, или принятие законодательства или стратегий, которые явно идут вразрез с взятыми ранее национальными или международными юридическими обязательствами в отношении права на здоровье.

49. Нарушения права на здоровье могут быть вызваны также бездействием или непринятием государствами необходимых мер, вытекающих из юридических обязательств. К числу нарушений, вызванных *бездействием*, относятся непринятие необходимых мер по обеспечению полного осуществления права каждого на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, отсутствие действий по разработке национальной политики по вопросам производственной безопасности и здоровья, а также охраны здоровья трудящихся, и необеспечение соблюдения соответствующих законов.

#### **Нарушения обязательства уважать**

50. К числу нарушений обязательства уважать относятся действия, стратегии или законы государства, которые идут вразрез со стандартами, изложенными в статье 12 Пакта, и которые могут привести к причинению телесных повреждений, неоправданной заболеваемости и предотвратимой смертности. Примерами являются отказ в доступе к

объектам, товарам и услугам в сфере здравоохранения конкретным индивидуумам или группам вследствие дискриминации, проводимой де-юре или де-факто; сознательное умолчание или искажение информации, имеющей жизненно важное значение для охраны здоровья и для лечения заболеваний; приостановление действия законодательства или принятие законов или стратегий, препятствующих пользованию каким-либо из компонентов права на здоровье; и неучет государством своих юридических обязательств, касающихся права на здоровье, при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями и другими субъектами, такими, как мультинациональные корпорации.

### **Нарушения обязательства защищать**

51. Нарушения обязательства защищать происходят вследствие неприятия государством всех необходимых мер по защите находящихся под его юрисдикцией лиц от посягательств на право на здоровье третьими сторонами. В эту категорию нарушений входят такие виды бездействия, как неприятие мер с целью регулирования деятельности индивидуумов, групп или корпораций для предотвращения нарушения ими права на здоровье других лиц; необеспечение защиты потребителей и трудящихся от видов практики, причиняющих ущерб здоровью, используемых, например, нанимателями или изготовителями медикаментов или продуктов питания; неприятие мер, препятствующих производству, сбыту и потреблению табака, наркотиков и других вредных веществ; необеспечение защиты женщин от насилия или неприятие мер с целью привлечения к ответственности виновных; неприятие мер с целью противодействия продолжающемуся использованию вредных традиционных медицинских или культурных видов практики; и необеспечение принятия или применения законов в целях предотвращения загрязнения воды, воздуха и почвы добывающими и обрабатывающими предприятиями.

### **Нарушения обязательства осуществлять**

52. Нарушения обязательства осуществлять возникают вследствие неприятия государствами-участниками всех необходимых мер по обеспечению реализации права на здоровье. В число примеров входят неприятие или неосуществление общенациональной политики в области здравоохранения, направленной на обеспечение права на здоровье для каждого человека; недостаточное выделение или неправильное использование государственных ресурсов, что приводит к тому, что индивидуумы или группы, в частности уязвимые или социально отчужденные группы, не имеют возможности пользоваться правом на здоровье; необеспечение контроля за осуществлением права на здоровье на национальном уровне, например посредством определения касающихся этого права показателей и ориентиров; неприятие мер с целью сокращения несправедливого распределения объектов, товаров и услуг в сфере здравоохранения; неиспользование подхода к здравоохранению, учитывающего гендерную проблематику; и неприятие мер с целью снижения показателей младенческой и материнской смертности.

#### 4. Осуществление на национальном уровне

##### Рамочное законодательство

53. Наиболее адекватные из возможных мер осуществления права на здоровье будут сильно различаться между государствами. Каждое государство имеет определенную свободу выбора тех мер, которые являются наиболее оптимальными с учетом конкретных потребностей. В то же время Пакт конкретно обязывает каждое государство принимать все необходимые меры к обеспечению каждому человеку доступа к основным учреждениям, товарам и услугам здравоохранения и скорейшему достижению наивысшего достижимого уровня физического и психического здоровья. Это требует выработки национальной стратегии обеспечения пользования всеми людьми правом на здоровье на основе принципов прав человека, определяющих цели этой стратегии, а также определения соответствующих политических мер и показателей и ориентиров, касающихся права на здоровье. В национальной стратегии охраны здоровья должны определяться также имеющиеся для достижения поставленных задач ресурсы и наиболее эффективные с точки зрения затрат пути их использования.

54. При разработке и осуществлении национальных стратегий охраны здоровья и планов действий следует, в частности, уважать принципы недискриминации и участия населения. В частности, право отдельных лиц и групп участвовать в процессе принятия решений, которые могут отразиться на их развитии, должно стать неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии выполнения государством своих обязательств по статье 12. Составной частью работы по улучшению здоровья должна стать осуществляемая на местном уровне эффективная деятельность по определению приоритетов, принятию решений, планированию, претворению в жизнь и оценке стратегий улучшения здоровья. Государства смогут добиться эффективного оказания услуг здравоохранения лишь путем привлечения к этой работе населения.

55. Национальная стратегия охраны здоровья и план действий должны быть построены также на принципах отчетности, транспарентности и независимости судебных органов, поскольку рациональное управление крайне важно для эффективного осуществления всех прав человека, включая право на здоровье. В целях создания благоприятного климата для осуществления этого права государствам-участникам следует принять необходимые меры к тому, чтобы частный деловой сектор и гражданское общество понимали и учитывали в своей деятельности важность права на здоровье.

56. Государствам следует рассмотреть возможность принятия рамочного законодательства для обеспечения практического осуществления своей национальной стратегии, касающейся права на здоровье. На основании этого рамочного законодательства должны быть созданы национальные механизмы контроля за осуществлением национальных стратегий охраны здоровья и планов действий. В нем должны содержаться положения, касающиеся поставленных целей и сроков их выполнения; средств для достижения ориентиров, касающихся права на здоровье; планируемого сотрудничества с гражданским обществом, включая экспертов в области здравоохранения, частный сектор и международные организации; учреждений, отвечающих за осуществление национальной стратегии охраны здоровья и планов

действий; и возможных процедур обжалования. В процессе оценки прогресса, достигнутого в деле осуществления права на здоровье, государствам-участникам следует определять факторы и трудности, сдерживающие осуществление их обязательств.

### **Показатели и ориентиры, касающиеся права на здоровье**

57. В рамках национальных стратегий охраны здоровья следует определять надлежащие показатели и ориентиры, касающиеся права на здоровье. Соответствующие показатели следует определять для контроля на национальном и международном уровнях выполнения государством-участником своих обязательств по статье 12. Для определения надлежащих показателей, касающихся осуществления права на здоровье, которые должны отражать различные аспекты этого права, государства могут обращаться за рекомендациям к ВОЗ и Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), которые продолжают осуществлять деятельность в этой области. Для определения показателей, касающихся осуществления права на здоровье, требуются дезагрегированные данные по запрещенным признакам дискриминации.

58. После определения соответствующих показателей, касающихся права на здоровье, государствам-участникам предлагается наметить надлежащие национальные ориентиры в связи с каждым показателем. В ходе рассмотрения периодических докладов Комитет будет осуществлять процесс изучения, предполагающий совместное рассмотрение соответствующим государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, позволяющих наметить цели, которые потребуются достичь в течение следующего отчетного периода. В течение последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры в целях содействия контролю за осуществлением им положений статьи 12. В последующий отчетный период государство-участник и Комитет рассмотрят вопрос о том, были ли достигнуты намеченные ориентиры, а также причины существования любых трудностей, которые могут возникнуть на пути осуществления.

### **Средства правовой защиты и подотчетность**

59. Любое лицо или группа лиц, ставшие жертвами нарушения права на здоровье, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным надлежащим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровнях<sup>30</sup>. Все жертвы подобных нарушений должны иметь право на адекватное возмещение ущерба в форме реституции, компенсации, сатисфакции или гарантий неповторения. Борьбой с нарушениями права на здоровье должны заниматься национальные уполномоченные и комиссии по правам человека, форумы потребителей, ассоциации по защите прав пациентов или аналогичные учреждения.

60. Включение в национальное законодательство международных договоров, закрепляющих право на здоровье, может значительно расширить охват и повысить эффективность средств правовой защиты и должно неизменно поощряться<sup>31</sup>. Такое включение позволяет судам бороться с нарушениями права на здоровье или, по крайней мере, его основного содержания, непосредственно ссылаясь на вытекающие из Пакта обязательства.

61. Государства-участники должны поощрять судей и других юристов уделять больше внимания нарушениям права на здоровье при исполнении ими своих обязанностей.

62. Государствам-участникам следует уважать, защищать, стимулировать и поддерживать деятельность правозащитников и других представителей гражданского общества, с тем чтобы оказывать уязвимым и социально отчужденным группам помощь в осуществлении ими своего права на здоровье.

## **5. Обязательства других субъектов, помимо государств-участников**

63. Особое значение имеет роль учреждений и программ Организации Объединенных Наций, и в частности ВОЗ, которой поручена основная функция в деле реализации права на здоровье на международном, региональном и национальном уровнях, равно как и ЮНИСЕФ, играющий важную роль в деле осуществления права на здоровье детей. При разработке и осуществлении национальных стратегий охраны здоровья государствам-участникам следует использовать техническую помощь и сотрудничество со стороны ВОЗ. Кроме того, при подготовке своих докладов государствам-участникам следует пользоваться обширной информацией и консультативными услугами ВОЗ в процессе сбора и дезагрегирования данных и определения показателей и ориентиров, касающихся права на здоровье.

64. Кроме того, следует продолжать прилагать скоординированные усилия для осуществления права на здоровье и усиливать взаимодействие между всеми заинтересованными сторонами, включая различные элементы гражданского общества. В соответствии со статьями 22 и 23 Пакта Всемирной организации здравоохранения, Международной организации труда, Программе развития Организации Объединенных Наций, Детскому фонду Организации Объединенных Наций, Фонду Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирному банку, региональным банкам развития, Международному валютному фонду, Всемирной торговой организации и другим соответствующим органам в рамках системы Организации Объединенных Наций следует осуществлять эффективное сотрудничество с государствами-участниками, используя накопленный ими опыт, в процессе осуществления права на здоровье на национальном уровне, при обеспечении надлежащего учета своих соответствующих мандатов. В частности, международным финансовым учреждениям, в особенности Всемирному банку и Международному валютному фонду, следует уделять повышенное внимание вопросу защиты права на здоровье в своей политике кредитования, заемных соглашениях и программах структурной перестройки. При рассмотрении докладов государств-участников и их возможностей выполнять обязательства по статье 12 Комитет будет рассматривать последствия помощи, оказанной всеми другими сторонами. Использование специализированными учреждениями, программами и органами Организации Объединенных Наций подхода, основанного на учете прав человека, будет значительно содействовать осуществлению права на здоровье. В процессе рассмотрения докладов государств-участников Комитет будет рассматривать также роль профессиональных ассоциаций медработников и других неправительственных организаций в деле выполнения государствами своих обязательств по статье 12.

65. Роль ВОЗ, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международного комитета Красного Креста/Красного Полумесяца и ЮНИСЕФ, а также неправительственных организаций и национальных медицинских ассоциаций имеет особое значение в деле оказания экстренной помощи в связи со стихийными бедствиями и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях, в том числе помощи беженцам и внутренним перемещенным лицам. Приоритет в оказании международной медицинской помощи, распределении ресурсов, таких, как безопасная питьевая вода, продукты питания и медикаменты, и их рациональном использовании и в оказании финансовой помощи должен отдаваться наиболее уязвимым и маргинальным группам населения.

Принято 11 мая 2000 года.

### Примечания

<sup>1</sup> Например, принцип недискриминации в доступе к учреждениям, товарам и услугам здравоохранения защищен законом в целом ряде национальных правовых систем.

<sup>2</sup> В своей резолюции 1989/11.

<sup>3</sup> Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятые Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1991 году (резолюция 46/119), и Замечание общего порядка № 5 Комитета о лицах с какой-либо формой инвалидности применяются к лицам с умственными недостатками; в Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию, проходившей в Каире в 1994 году, а также в Декларации и Платформе действий четвертой Всемирной конференции по положению женщин, состоявшейся в Пекине в 1995 году, содержатся соответственно определения репродуктивного здоровья и здоровья женщин.

<sup>4</sup> Общая статья 3 Женевских конвенций о защите жертв войны (1949 год); Дополнительный протокол I (1977 год), касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, пункт 2 а) статьи 75; Дополнительный протокол II (1977 год), касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, статья 4 а).

<sup>5</sup> См. WHO Model List of Essential Drugs, revised December 1999, WHO Drug Information, vol. 13, No. 4, 1999.

<sup>6</sup> Если непосредственно не предусмотрено иное, то любое упоминание в настоящем Замечании общего порядка об учреждениях, товарах и услугах здравоохранения включает основополагающие предпосылки здоровья, которые определены в пунктах 11 и 12 а) настоящего Замечания общего порядка.

<sup>7</sup> См. пункты 18 и 19 настоящего Замечания общего порядка.

<sup>8</sup> См. пункт 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. В настоящем Замечании общего порядка особый акцент делается на доступ к информации, поскольку этот аспект весьма важен для здоровья.

<sup>9</sup> В литературе и практике, касающихся права на здоровье, нередко различаются три уровня медицинской помощи: *первичная медико-санитарная помощь* обычно предусматривается в случае общих и сравнительно легких заболеваний и оказывается медицинскими работниками и/или врачами-терапевтами на местном уровне за сравнительно небольшую цену; *вторичная медицинская помощь* оказывается в учреждениях, как правило в больницах, и обычно направлена на лечение сравнительно распространенных незначительных или серьезных заболеваний, с которыми нельзя справиться на местном уровне; она оказывается специализированным медперсоналом и врачами с использованием специального оборудования, иногда стационарно и за сравнительно более высокую цену; *третичная медицинская помощь* оказывается в немногочисленных учреждениях, обычно в случае ряда незначительных или серьезных заболеваний, при которых требуется специализированный медперсонал и врачи и специальное оборудование; она нередко является сравнительно дорогостоящей. Поскольку виды первичной, вторичной и третичной медицинской помощи зачастую пересекаются и нередко взаимодействуют, применение такой классификации не всегда позволяет выявить достаточные разграничительные критерии, позволяющие определить, какие уровни медицинской помощи должны обеспечиваться государствами-участниками, и, таким образом, лишь отчасти способствует нормативному толкованию статьи 12.

<sup>10</sup> По данным ВОЗ, показатель мертворождаемости перестал широко использоваться; вместо него в настоящее время применяются показатели младенческой смертности и детской смертности в возрасте до пяти лет.

<sup>11</sup> Термин *дородовой* означает то, что существует или происходит до рождения; термин *перинатальный* относится к периоду непосредственно перед рождением и после него (в медицинской статистике этот период начинается после 28 недель внутриутробной жизни плода и завершается, по различным определениям, через одну-четыре недели после рождения); термин *неонатальный*, напротив, охватывает первые четыре недели после рождения, а термин *послеродовой* относится к событиям после рождения. В настоящем Замечании общего порядка употребляются лишь более общие термины - "дородовой" и "послеродовой".

<sup>12</sup> Репродуктивное здоровье означает, что у женщин и мужчин есть возможность свободно решать вопрос о своем воспроизводстве и его сроках, а также право быть информированными и иметь доступ к безопасным, эффективным, доступным и приемлемым методам планирования семьи по их выбору и право на доступ к соответствующим услугам в области охраны здоровья, которые, например, позволили бы женщинам благополучно пройти через этап беременности и родов.

<sup>13</sup> В этой связи Комитет отмечает Принцип 1 Стокгольмской декларации 1972 года, который гласит: "Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь", а также недавние события в международном праве, включая резолюцию 45/94 Генеральной Ассамблеи о необходимости обеспечения здоровой окружающей среды в интересах благосостояния людей; Принцип 1 Рио-де-Жанейрской декларации; и региональные документы по правам человека, например статью 10 Сан-Сальвадорского протокола к Американской конвенции о правах человека.

<sup>14</sup> Конвенция № 155 МОТ, пункт 2 статьи 4.

<sup>15</sup> См. выше пункт 12 b) и примечание 8 выше.

- <sup>16</sup> Основные обязательства см. в пунктах 43 и 44 настоящего Замечания общего порядка.
- <sup>17</sup> Пункт 1 статьи 24 Конвенции о правах ребенка.
- <sup>18</sup> См. резолюцию Всемирной ассамблеи здравоохранения ВНА 47.10 1994 года, озаглавленную "Охрана здоровья матери и ребенка и планирование семьи: традиционная практика, наносящая вред здоровью женщин и детей".
- <sup>19</sup> К числу недавно появившихся международных норм, касающихся коренных народов, относятся Конвенция № 169 МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (1989 год); пункты с) и d) статьи 29 и статья 30 Конвенции о правах ребенка (1989 год); пункт j) статьи 8 Конвенции о биологическом разнообразии (1992 год), в котором государствам рекомендуется обеспечивать уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин; Повестка дня на XXI век Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (1992 год), в частности ее глава 26; и пункт 20 части I Венской декларации и Программы действий (1993 год), согласно которому государствам следует принимать согласованные позитивные шаги по обеспечению уважения всех прав человека коренных народов на основе недискриминации. См. также преамбулу и статью 3 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 год) и пункт 2 е) статьи 10 Конвенции по борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке (1994 год). За последние годы все больше государств внесли поправки в свои конституции и ввели законодательство о признании особых прав коренных народов.
- <sup>20</sup> См. Замечание общего порядка № 13, пункт 43.
- <sup>21</sup> См. Замечание общего порядка № 3, пункт 9; Замечание общего порядка № 13, пункт 44.
- <sup>22</sup> См. Замечание общего порядка № 3, пункт 9; Замечание общего порядка № 13, пункт 45.
- <sup>23</sup> Согласно Замечаниям общего порядка № 12 и 13 обязательство осуществлять, включать в себя обязательство содействовать и обязательство *обеспечивать*. В настоящем Замечании общего порядка обязательство осуществлять также включает в себя обязательство *поощрять* в силу важного значения поощрения здоровья в деятельности, осуществляемой ВОЗ и другими организациями.
- <sup>24</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи 46/119 (1991).
- <sup>25</sup> Элементами такой политики являются идентификация, определение и разрешение опасных материалов, оборудования, веществ, агентов и производственных процессов и контроль за ними; предоставление трудящимся информации по вопросам здоровья и обеспечение, при необходимости, адекватной защитной одежды и оборудования; обеспечение осуществления законов и положений посредством проведения адекватных инспекций; требование об уведомлении о несчастных случаях на производстве и заболеваниях, проведение расследований серьезных несчастных случаев и заболеваний и подготовку ежегодных статистических данных; защита трудящихся и их представителей

от дисциплинарных мер в связи с исками, возбужденными ими в соответствии с надлежащими процедурами в рамках такой политики; и оказание услуг по охране здоровья трудящихся, носящих прежде всего превентивный характер. См. Конвенцию МОТ № 155 о безопасности и гигиене труда 1981 года и Конвенцию № 161 о службах гигиены труда 1985 года.

<sup>26</sup> Статья II Алма-атинской декларации, доклад Международной конференции о первичной медико-санитарной помощи, Алма-Ата, 6-12 сентября 1978 года, содержащийся в документе Всемирной организации здравоохранения "Здоровье для всех", серия № 1, ВОЗ, Женева, 1978 год.

<sup>27</sup> См. пункт 45 настоящего Замечания общего порядка.

<sup>28</sup> *Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию, Каир, 5-13 сентября 1994 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.95.XIII.18), глава I, резолюция 1, приложение, главы VII и VIII.

<sup>29</sup> Пакт, статья 2.1.

<sup>30</sup> Независимо от того, может ли группа лиц как таковая пользоваться средствами правовой защиты в качестве отдельного правообладателя, государства-участники связаны как коллективными, так и индивидуальными обязательствами, предусмотренными статьей 12. Коллективные права имеют решающее значение в области здравоохранения; в современной государственной политике в области здравоохранения делается сильный акцент на профилактической и информационно-пропагандистской работе, которая соответствует подходу, ориентированному прежде всего на группы.

<sup>31</sup> См. Замечание общего порядка № 2, пункт 9.

Двадцать девятая сессия (2002 год)

Замечание общего порядка № 15 - Право на воду (статьи 11 и 12 Пакта)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Вода является ограниченным натуральным ресурсом и фактором, имеющим определяющее благотворное значение для жизни и здоровья населения. Право человека на воду является обязательным условием для жизни в условиях соблюдения человеческого достоинства. Это право является неременным условием для осуществления других прав человека. Комитет постоянно сталкивается с широкомасштабной проблемой отказа в праве на воду в развивающихся, а также в развитых странах. Свыше миллиарда людей не имеют надлежащего доступа к базовому водоснабжению, при этом несколько миллиардов людей не имеют доступа к адекватным санитарным системам, что является главной причиной заражения воды и возникновения связанных с водой заболеваний<sup>1</sup>. Продолжающийся процесс заражения, истощения запасов и несправедливого распределения воды способствует распространению нищеты. Государства-участники имеют право принимать эффективные меры без какой бы то ни было дискриминации по осуществлению права на воду, как это предусматривается в настоящем замечании общего порядка.

**Правовые основы права на воду**

2. Право человека на воду предполагает обеспечение каждому человеку достаточного количества безвредной и доступной в экономическом и физическом плане питьевой воды для удовлетворения его повседневных потребностей. Адекватное количество безвредной воды является необходимым условием для предупреждения смерти от обезвоживания, сокращения риска заболеваний, связанных с некачественной водой, и повседневного ее потребления, потребления для целей приготовления пищи, личной гигиены и в хозяйственных санитарно-гигиенических нуждах.)

3. В пункте 1 статьи 11 Пакта конкретно указывается ряд прав, вытекающих из права на достаточный жизненный уровень и необходимых для осуществления этого права, включая "достаточное питание, одежду и жилище". Слово "включая" свидетельствует о том, что данный перечень отнюдь не является исчерпывающим. Право на воду, безусловно, относится к категории гарантий, необходимых для обеспечения достаточного жизненного уровня, особенно с учетом того, что вода является важнейшей предпосылкой выживания. Кроме того, ранее Комитет уже признал, что право на воду является одним из прав человека по смыслу пункта 1 статьи 11 (см. Замечание общего порядка № 6 (1995))<sup>2</sup>. Право на воду также неразрывно связано с правом на наивысший достижимый уровень здоровья (пункт 1 статьи 12)<sup>3</sup> и правами на достаточное жилище и достаточное питание (пункт 1 статьи 11)<sup>4</sup>. Данное право надлежит также рассматривать в сочетании с другими правами, закрепленными в Международном билле о правах человека, и прежде всего с правом на жизнь и человеческое достоинство.

4. Право на воду признается в целом ряде международных документов, включая договоры, декларации и другие стандарты<sup>5</sup>. Так, например, статья 14, пункт 2, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин гласит, что государства-участники обязуются обеспечить право женщин "пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно [...] водоснабжением". Пункт 2 статьи 24 Конвенции о правах ребенка обязывает государства-участники принимать меры для борьбы с болезнями и недоеданием "путем... предоставления достаточно питательного продовольствия и чистой питьевой воды".

5. Вопрос о праве на воду регулярно поднимается Комитетом в процессе рассмотрения им докладов государств-участников в соответствии с его пересмотренными общими руководящими принципами в отношении представления докладов и замечаниями общего характера, а также содержания докладов, подлежащих представлению государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и его замечаниях общего порядка.

6. В контексте реализации множества закрепленных в Пакте прав вода необходима для целого ряда целей, помимо целей личного и бытового назначения. Так, например, вода необходима для производства продовольствия (право на достаточное питание) и обеспечения надлежащих санитарно-гигиенических условий (право на здоровье). Вода имеет крайне важное значение для обеспечения средств существования (обеспечение права на жизнь с помощью труда) и имеет определенное значение в культурной практике (право на участие в культурной жизни). Тем не менее приоритетное значение при распределении воды необходимо отдавать праву на доступ к воде для личных и хозяйственных целей. Кроме того, приоритетное внимание следует уделять водным ресурсам, необходимым для предупреждения голода и заболеваний, а также обеспечению водоснабжения, необходимому для выполнения ключевых обязательств по каждому из предусмотренных в Пакте прав<sup>6</sup>.

### **Вода и закрепленные в Пакте права**

7. Комитет обращает внимание на важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельскохозяйственных целей в целях осуществления права на достаточное питание (см. Замечание общего порядка № 12 (1999))<sup>7</sup>. Следует уделять внимание обеспечению того, чтобы находящиеся в неблагоприятном положении и обездоленные сельские жители, включая сельских жителей из числа женщин, имели равноправный доступ к воде и водным ресурсам, включая устойчивые поливочные технологии при помощи дождевальных и ирригационных методов. С учетом закрепленного в пункте 2 статьи 1 Пакта обязательства, согласно которому ни один народ не может ни в коем случае "быть лишен принадлежащих ему средств существования", государства-участники должны обеспечивать наличие адекватного доступа коренных народов к водным ресурсам для целей поддержания сельского хозяйства и обеспечения средств к существованию<sup>8</sup>.

8. Санитарные условия окружающей среды, как один из аспектов здоровья, предусмотренные в пункте 2 b) статьи 12 Пакта, предполагают принятие мер на недискриминационной основе с целью предупреждения угрозы здоровью в связи с

небезопасными и токсичными источниками воды<sup>9</sup>. Так, например, государствам-участникам следует обеспечить, чтобы естественные водные ресурсы были защищены от заражения вредоносными веществами и патогенными микробами. Аналогичным образом государства-участники должны обеспечивать мониторинг и предпринимать соответствующие меры в связи с ситуациями, когда водные экосистемы служат рассадником для переносчиков заболеваний, угрожающих среде обитания человека<sup>10</sup>.

9. В целях содействия осуществлению государствами-участниками положений Пакта и выполнения ими обязательств по представлению докладов в настоящем Замечании общего порядка фокусируется внимание на нормативном содержании права на воду, вытекающего из пункта 1 статьи 11 и статьи 12 (раздел II), на обязательствах государств-участников (раздел III), на нарушениях (раздел IV) и на осуществлении на национальном уровне (раздел V), тогда как обязательства субъектов, помимо государств-участников, рассматривается в части VI.

## II. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ВОДУ

10. Право на воду включает как свободу, так и права. Свобода включает право на получение доступа к существующим водным ресурсам, необходимым для осуществления права на воду, и право на невмешательство, предполагающее право на недопустимость произвольного отсоединения или заражения объектов водоснабжения. В свою очередь соответствующие права включают право на пользование системой водоснабжения и удаления сточных отходов, что позволяет обеспечить равноправие людей при осуществлении права на воду.

11. Элементы права на воду должны быть *адекватными* для целей соблюдения человеческого достоинства, жизни и здоровья в соответствии с пунктом 1 статьи 11 и статьей 12. Адекватность водоснабжения не следует толковать в узком смысле путем простой ссылки на количественные и технологические характеристики. Воду следует рассматривать не только в качестве экономического, но и в качестве социального и культурного блага. Форма реализации права на доступ к воде также должна быть устойчивой и обеспечивающей возможность осуществления этого права для нынешних и будущих поколений<sup>11</sup>.

12. Хотя адекватность воды, необходимой для осуществления права на воду, может варьироваться с учетом различных характеристик, во всех случаях следует применять следующие факторы:

*а) Наличие.* Водоснабжение для каждого человека должно быть достаточным и непрерывным для целей личного и бытового назначения<sup>12</sup>. Такое использование, как правило, включает потребление воды человеком, личную санитарию, стирку одежды, приготовление пищи, личную и бытовую гигиену<sup>13</sup>. Количество доступной для каждого человека воды должно соответствовать руководящим принципам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)<sup>14</sup>. Некоторые лица и группы могут требовать также дополнительной воды с учетом состояния их здоровья, климата и условий труда.

b) *Качество.* Вода, необходимая для каждого человека и для целей бытового использования, должна быть безопасной, а следовательно, в ней должны отсутствовать микроорганизмы, химические вещества и радиоактивные отходы, представляющие опасность для здоровья человека<sup>15</sup>. Кроме того, вода должна быть приемлемого цвета, запаха и вкуса для целей ее потребления человеком или для целей бытового использования.

c) *Доступность.* Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для *каждого человека* без какой бы то ни было дискриминации в пределах юрисдикции государства-участника. Доступность включает четыре следующих взаимопересекающихся аспекта:

- i) *Физическая доступность:* Вода и адекватные системы и объекты водоснабжения должны обеспечивать физическую безопасность всех слоев населения. Достаточность, безопасность и приемлемость воды должны быть доступными или в пределах непосредственной близости от каждого домашнего хозяйства, учебного заведения или рабочего места<sup>16</sup>. Все системы и объекты водоснабжения должны быть достаточно качественными, адекватными с культурной точки зрения и отвечать требованиям гендера, длительного жизненного цикла и фактора личной конфиденциальности. Процесс обеспечения доступа людей к системам и объектам водоснабжения не должен ставить под угрозу их физическую безопасность;
- ii) *Экономическая доступность:* Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для всех. Прямые и косвенные расходы и затраты, связанные с обеспечением водоснабжения, должны быть приемлемыми и не должны подрывать или ставить под угрозу осуществление других предусмотренных Пактом прав;
- iii) *Недискриминация:* Вода и системы и объекты водоснабжения должны быть доступными для всех, включая наиболее уязвимые или обездоленные слои населения, как по закону, так и на практике, без какой бы то ни было дискриминации по любым запрещенным признакам; и
- iv) *Доступ к информации:* Доступ к информации включает право искать, получать и распространять информацию по вопросам, касающимся воды<sup>17</sup>.

### **Конкретные темы широкого применения**

#### **Недискриминация и равенство**

13. Обязанность государств-участников гарантировать осуществление права на воду на недискриминационной основе (пункт 2 статьи 2) и на принципе равенства мужчин и женщин (статья 3) распространяется на все обязательства по Пакту. Таким образом, Пакт запрещает любую дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, возраста, языка,

религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущества, рождения, физической или психической недееспособности, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальную ориентацию и гражданский, политический, социальный или иной статус, целью или следствием которого является уничтожение или умаление равного осуществления или применения права на воду. Комитет ссылается на пункт 12 Замечания общего порядка № 3 (1990), в котором говорится, что даже в периоды жесткого ограничения ресурсов необходимо обеспечивать защиту уязвимых членов общества путем принятия относительно недорогостоящих целевых программ.

14. Государства-участники должны принимать меры с целью фактического устранения дискриминации по запрещенным признакам в тех случаях, когда отдельные лица и группы лиц лишены возможностей или средств, необходимых для пользования правом на воду. Государствам-участникам надлежит обеспечить условия к тому, чтобы порядок распределения водных ресурсов и капиталовложения в водное хозяйство способствовали обеспечению доступа к воде для всех членов общества. Неадекватное распределение ресурсов может привести к дискриминации, которая может носить скрытый характер. Так, например, инвестиции не следует чрезмерно щедро направлять на поддержание дорогих систем и установок водоснабжения, которые зачастую являются доступными лишь для небольших, привилегированных слоев населения; вместо этого необходимо направлять инвестиции на развитие объектов и систем водоснабжения в интересах более широких слоев населения.

15. В контексте права на воду государства-участники конкретно обязаны обеспечивать необходимыми водными ресурсами и водоснабжением тех, кто не располагает для этого достаточными средствами, и предупреждать любую дискриминацию по запрещенным международным правом признакам в сфере водоснабжения и предоставления связанных с водой услуг.

16. Поскольку право на воду применяется к каждому человеку, государствам-участникам следует уделять особое внимание тем лицам и группам, которые традиционно сталкиваются с трудностями в деле осуществления данного права, в том числе женщинам, детям, группам меньшинств, коренным народам, беженцам, просителям убежища, внутренним перемещенным лицам, трудящимся-мигрантам, заключенным и лицам, содержащимся под стражей. В частности, государства-участники должны принимать меры по обеспечению того, чтобы:

а) женщины не отстранялись от процесса принятия решений, касающихся водных ресурсов и права пользования ими, и облегчить выпадающее на их долю несоразмерно тяжелое бремя, связанное с добыванием воды;

б) дети не ущемлялись в их правах человека ввиду отсутствия адекватной питьевой воды в учебных заведениях и в домашних хозяйствах или ввиду их привлечения к тяжелой работе по поставке воды. Надлежит в неотложном порядке решить вопрос о снабжении питьевой водой учебных заведений, которые в настоящее время не обеспечены достаточным количеством надлежащей питьевой воды;

- с) сельские жители и жители обездоленных городских районов имели доступ к должным образом обустроенным объектам водоснабжения. Необходимо защищать традиционные источники воды от незаконного посягательства и загрязнения. Жители обездоленных городских районов, включая обитателей стихийных поселений и бездомных, имели доступ к должным образом обустроенным объектам водоснабжения. Никакое домашнее хозяйство не должно лишаться права на доступ к воде в силу своего жилищного или земельного статуса;
- д) коренные народы, проживающие на своих исконных землях, имели доступ к источникам воды, пользующимися защитой от незаконного посягательства и загрязнения. Государства должны снабжать коренные народы ресурсами для целей обеспечения доступа к водным ресурсам и контроля за этим доступом;
- е) кочевые и неоседлые племена имели доступ к адекватной питьевой воде на традиционных или намеченных для них местах стоянок;
- ф) беженцы, просители убежища, внутренние перемещенные лица и возвращающиеся лица имели доступ к достаточному количеству надлежащей питьевой воды вне зависимости от того, размещаются ли они в лагерях или в городских районах. Беженцам и лицам, ищущим убежище, право на воду должно предоставляться на тех же условиях, что и гражданам страны;
- г) заключенные и лица, содержащиеся под стражей, имели достаточное количество безвредной питьевой воды, необходимой для удовлетворения их повседневных конкретных потребностей, с учетом требований международного гуманитарного права и Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых Организацией Объединенных Наций<sup>18</sup>;
- h) группы, сталкивающиеся с трудностями в плане физического доступа к необходимой для их потребностей в питьевой воде, включая инвалидов, жертвы стихийных бедствий, людей, проживающих в районах, подверженных стихийным бедствиям, а также людей, проживающих в засушливых и полузасушливых районах или на небольших островах, обеспечивались в достаточном количестве безопасной питьевой водой.

### **III. ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

#### **Общие правовые обязанности**

17. Хотя Пакт предусматривает принцип постепенной реализации и признает трудности, связанные с ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства-участники целый ряд обязательств, требующих немедленного выполнения. К числу обязательств государств-участников, требующих незамедлительного выполнения в связи с правом на воду, относятся, в частности, гарантия, согласно которой это право будет осуществляться без какой бы то ни было дискриминации (пункт 2 статьи 2) и обязательство принимать меры (пункты 1 статьи 2), направленные на полное осуществление положений, предусмотренных в пункте 1 статьи 11 и в статье 12. Такие меры должны быть надлежащими, конкретными и нацеленными на полное осуществление права на воду.

18. В соответствии с Пактом государства-участники обязаны принимать неустанные и неуклонные усилия с целью максимально эффективного продвижения по пути полной реализации права на воду. Осуществление этого права должно быть осуществимым на практике, поскольку все государства-участники осуществляют контроль над широким набором ресурсов, включая воды, технологию, финансовые ресурсы и опираются на международную помощь; аналогичный принцип должен распространяться на все другие закрепленные в Пакте права.

19. Существуют веские основания для предположения, что ретроактивные меры, принимаемые в связи с правом на воду, запрещаются в соответствии с Пактом<sup>19</sup>. В случае принятия любых преднамеренных ретроактивных мер государство-участник обязано доказать, что эти меры вводятся после крайне тщательного изучения всех возможных альтернатив и что они являются должным образом оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте в контексте всестороннего применения государством-участником максимальных имеющихся ресурсов.

### **Конкретные правовые обязательства**

20. Право на воду, как и любое другое право человека, налагает на государства-участники обязательства *уважать*, обязательства *защищать* и обязательства *осуществлять*.

#### *а) Обязательства уважать*

21. Обязательство *уважать* требует от государств-участников воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на осуществление права на воду. Это обязательство включает, среди прочего, отказ от проведения любой практики или от участия в любой деятельности, связанных с пресечением или ограничением равного доступа к надлежащей воде; от произвольного вмешательства в установившиеся или традиционные схемы распределения воды; от незаконного сокращения объема или загрязнения водных ресурсов, например, в результате сброса отходов государственных предприятий, применения или испытания оружия; или от ограничения доступа к водным ресурсам, системам водоснабжения и объектам инфраструктуры либо их разрушения в качестве карательной меры, например, в ходе вооруженных конфликтов, в нарушение норм международного гуманитарного права.

22. Комитет отмечает, что во время вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий право на воду включает такие обязательства, которыми государства-участники связаны в соответствии с международным гуманитарным правом<sup>20</sup>. Эти обязательства включают защиту объектов, необходимых для выживания гражданского населения, в том числе запасы питьевой воды и системы снабжения питьевой водой и ирригационные установки, защиту естественной среды от широкомасштабного, долговременного и тяжкого ущерба и обеспечение того, чтобы гражданские лица, интернированные лица и военнопленные имели доступ к адекватной питьевой воде<sup>21</sup>.

*b) Обязательства защищать*

23. Обязательство *защищать* требует от государств-участников принятия мер для недопущения какого-либо посягательства на осуществление права на воду третьими сторонами. К третьим сторонам относятся физические лица, юридические лица и прочие субъекты права, а также агенты, действующие под их началом. Это обязательство включает, среди прочего, принятие необходимых и эффективных законодательных и иных мер, с тем чтобы воспрепятствовать, например, осуществлению третьими сторонами действий, связанных с отказом в равном доступе к надлежащей воде, с загрязнением водных ресурсов, включая естественные источники, колодцы и другие системы распределения воды, и с их неравноправным использованием.

24. Государства-участники должны обеспечивать условия к тому, чтобы третьи стороны, эксплуатирующие или контролирующие системы водоснабжения и водные ресурсы (например, водопроводные сети, резервуары, водоразборные колонки и скважины), не ставили под угрозу и не подвергали риску осуществление данного права с точки зрения достаточности, безвредности, экономической и физической доступности воды. Для предупреждения таких злоупотреблений должна быть создана эффективная система регулирования в соответствии с Пактом и настоящим Замечанием общего порядка, что предполагает наличие независимого механизма контроля, подлинное участие общественности и наложение санкций в случае несоблюдения.

*c) Обязательства осуществлять*

25. Обязательство *осуществлять* может быть разбито на обязательство содействовать, поощрять и предоставлять. Обязательство содействовать требует от государства принятия позитивных мер для оказания отдельным лицам и общинам помощи с целью осуществления этого права. Обязательство поощрять обязывает государство-участника принимать меры, обеспечивающие надлежащее просвещение относительно гигиены использования воды, защиты водных источников и методов сведения к минимуму расхода воды. Кроме того, государства-участники обязаны осуществлять (обеспечивать) это право в тех случаях, когда отдельные лица или группа лиц не в состоянии по независящим от них причинам осуществлять это право самостоятельно с помощью имеющихся в их распоряжении средств.

26. Обязательство осуществлять требует от государства-участника принятия необходимых мер, направленных на реализацию в полном объеме права на воду. Это обязательство включая, среди прочего, надлежащее признание указанного права в рамках национальных политических и правовой систем, предпочтительно посредством закрепления его законодательно; разработку национальной стратегии в области водоснабжения и принятие соответствующего плана действий; обеспечение условий к тому, чтобы в экономическом плане это право было доступно каждому; а также облегчение возможностей для более полного и стабильного доступа к воде, особенно в сельской местности и в районах проживания городской бедноты.

27. В целях обеспечения доступности воды в экономическом плане государства-участники должны принять необходимые меры, которые могут включать, среди прочего:

а) использование ряда надлежащих малозатратных методов и технологий; б) проведение надлежащей ценовой политики, включая, в частности, снабжение бесплатной или дешевой водой; и с) предоставление субсидий. Любая оплата услуг за водоснабжение должна базироваться на принципе равенства и обеспечивать, чтобы эти услуги, будь то частного или государственного характера, были доступны в экономическом плане всему населению, включая малообеспеченные его группы. Принцип равенства требует, чтобы на более бедные домашние хозяйства не ложилась чрезмерная нагрузка по оплате услуг за водоснабжение по сравнению с той нагрузкой, которая ложится на более богатые домашние хозяйства.

28. Государствам-участникам следует принять всеобъемлющие и комплексные стратегии и программы в порядке обеспечения для нынешнего и будущего поколений достаточного количества безвредной питьевой воды<sup>22</sup>. Такими стратегиями и программами могут предусматриваться: а) сокращение истощения водных ресурсов путем бессистемного расходования, изменения русла и каптажа; б) снижение уровня загрязнения и очищение водосборных площадей и водосборных экосистем, например, от радиоактивных веществ, вредных химикатов и экскрементов; с) контроль за запасами водных ресурсов; d) обеспечение условий тому, чтобы предлагаемые усовершенствования не препятствовали допуску к надлежащей воде; е) оценка эффекта действий, которые могут затруднить доступ к водным ресурсам и водосборным площадям естественных экосистем, включая, в частности, изменение климата, опустынивание и ускорение процесса засаливания земель, обезлесение и утрата биоразнообразия<sup>23</sup>; f) более эффективное использование воды конечными пользователями; g) снижение потерь воды при распределении; h) налаживание механизмов на случай возникновения чрезвычайных ситуаций; и i) создание соответствующих ведомств и надлежащих институциональных механизмов по осуществлению стратегий и программ.

29. Обеспечение положений, при котором каждый человек имел бы доступ к адекватным санитарным условиям, является не только основополагающим требованием для целей уважения человеческого достоинства и его личной жизни, но и является одним из основных механизмов по защите качества систем снабжения и ресурсов питьевой воды<sup>24</sup>. В соответствии с правом на здоровье и правом на достаточное жилище (см. Замечание общего порядка № 4 (1991) и 14 (2000)) государства-участники обязаны постепенно распространять безопасные санитарные услуги, в частности на сельские и обездоленные городские районы с учетом потребностей женщин и детей.

### **Международные обязательства**

30. В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 2, пункта 1 статьи 11 и статьи 23 Пакта государства-участники должны признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и помощи и принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления права на воду.

31. В целях выполнения своих международных обязательств в связи с правом на воду государства-участники должны соблюдать осуществление этого права в других странах. В рамках международного сотрудничества от государств-участников требуется воздерживаться от любых действий, которые прямо или косвенно затрагивают

осуществление прав на воду в других странах. Любые шаги, предпринимаемые под юрисдикцией государства-участника, не должны лишать другую страну возможности реализовывать это право в интересах лиц, находящихся под ее юрисдикцией<sup>25</sup>.

32. Государствам-участникам следует воздерживаться от введения прямого или косвенного эмбарго в отношении другой страны и принятия других аналогичных мер, препятствующих водоснабжению и предоставлению услуг, необходимых для обеспечения права на воду<sup>26</sup>. Вода никогда не должна использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления. В этой связи Комитет напоминает о своей позиции, изложенной в его Замечании общего порядка № 8 (1997), о взаимосвязи между экономическими санкциями и соблюдением экономических, социальных и культурных прав.

33. Государства-участники должны принимать меры в целях предупреждения того, чтобы их собственные граждане и компании не нарушали в других странах право отдельных лиц и общин на воду. Если государства-участники в состоянии оказывать воздействие на прочие третьи стороны для целей реализации данного права юридическими или политическими средствами, то они должны делать это в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимым международным правом.

34. В зависимости от наличия ресурсов государства должны способствовать реализации права на воду в других странах, например путем предоставления водных ресурсов, оказания финансовой и технической помощи и предоставления при необходимости надлежащей помощи. При оказании помощи в целях преодоления последствий стихийного бедствия или чрезвычайной ситуации, включая оказание помощи беженцам и перемещенным лицам, первоочередное внимание следует уделять закрепленным в Пакте правам, включая предоставление адекватной воды. Международная помощь должна оказываться таким образом, чтобы это было совместимо с положениями Пакта или другими стандартами в области прав человека, причем на стабильной основе и с учетом культурных особенностей. Экономически развитые государства-участники особо обязаны и заинтересованы в оказании соответствующей помощи более бедным развивающимся странам.

35. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы при осуществлении права на воду должным образом учитывались международные соглашения, и в этой связи следует разрабатывать дополнительные нормативные акты. Что касается заключения и осуществления других международных и региональных соглашений, то государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы эти соглашения не оказывали неблагоприятного воздействия на право на воду. Соглашения о либерализации торговли не должны ограничивать или ущемлять возможности какой-либо страны по обеспечению полного осуществления права на воду.

36. Государствам-участникам надлежит обеспечивать, чтобы в их деятельности как членов международных организаций должным образом учитывалось право на воду. Соответственно государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует принимать меры в целях обеспечения

того, чтобы право на воду учитывалось в рамках проводимой политики кредитования, заключаемых заемных соглашений и других международных мер этих учреждений.

### **Основные обязательства**

37. В Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет вновь подтверждает, что на государствах-участниках лежит основное обязательство обеспечивать осуществление каждого из прав, хотя бы на минимальном уровне. По мнению Комитета, можно выделить по меньшей мере следующий ряд основных обязательств в контексте права на воду, которые требуют немедленной их реализации:

- a) обеспечение доступа к минимально необходимому количеству воды, которая является достаточной и безопасной для целей личного и бытового использования для предупреждения заболеваний;
- b) обеспечение права на доступ к воде и водным системам и службам на недискриминационной основе, особенно для малообеспеченных или обездоленных групп населения;
- c) обеспечение физического доступа к водным системам или объектам, которые обеспечивают достаточное, безопасное и регулярное водоснабжение при достаточном количестве водотоков во избежание возможных заторов и на разумном расстоянии от домашних хозяйств;
- d) обеспечение отсутствия угрозы для личной безопасности при физическом доступе к воде;
- e) обеспечение равномерного распределения воды в рамках всех имеющихся систем и объектов водоснабжения;
- f) принятие и осуществление национальной стратегии и планов действий в области водоснабжения, охватывающих все население; стратегии и планы действий должны разрабатываться и периодически пересматриваться с учетом принципов партисипативности и транспарентности; соответствующие меры должны включать такие методы, как право на водные показатели и ориентиры, обеспечивающие тщательное наблюдение за ходом водоснабжения; в процессе разработки стратегии и плана действий, а также содержание этих документов должны предусматривать уделение особого внимания малообеспеченным и обездоленным группам населения;
- g) наблюдение за степенью реализации или нереализации права на воду;
- h) принятие сравнительно недорогостоящих целевых программ водоснабжения с целью защиты уязвимых и обездоленных групп населения;
- i) принятие мер для профилактики, лечения и контроля заболеваний, связанных с водной средой, в частности обеспечение доступа населения к адекватным санитарным средствам.

38. Во избежание каких-либо сомнений Комитет хотел бы подчеркнуть, что государства-участники и другие субъекты, способные оказывать помощь, несут особую ответственность за оказание международной помощи и развитие сотрудничества, особенно экономического и технического характера, позволяющего развивающимся странам выполнять свои основные обязательства, перечисленные в пункте 37 выше.

#### IV. НАРУШЕНИЯ

39. Когда нормативное содержание права на воду (см. раздел II) применяется к обязательствам государств-участников (раздел III), то вводится в действие процесс, способствующий выявлению нарушений права на воду. В нижеследующих пунктах приводятся примеры нарушения права на воду.

40. С тем чтобы продемонстрировать соблюдение своих общих и конкретных обязательств, государства-участники должны удостовериться, что ими были приняты необходимые и реальные меры с целью осуществления права на воду. В соответствии с международным правом неспособность действовать добросовестным образом приравнивается к нарушению этого права. Следует подчеркнуть, что государство-участник не вправе оправдывать несоблюдение основных обязательств, изложенных в пункте 37 выше, отступление от которых квалифицируется как недопустимое.

41. При определении того, какие действия или упущения можно считать равносильными нарушению права на воду, представляется важным проводить различия между неспособностью и нежеланием государства-участника выполнять свои обязательства в связи с правом на воду. Такой подход вытекает из пункта 1 статьи 11 и статьи 12 Пакта, где говорится о праве на достаточный уровень жизни и праве на здоровье, а также из пункта 1 статьи 2 Пакта, который обязывает каждое государство-участник принимать необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Государство, которое не желает использовать максимальные имеющиеся ресурсы для целей реализации права на воду, нарушает свои обязательства по Пакту. Если нехватка ресурсов не позволяет государству-участнику в полном объеме выполнять свои обязательства по Пакту, то оно обязано подтвердить, что, несмотря на данное обстоятельство, им были предприняты все усилия в рамках всех имеющихся в его распоряжении ресурсов для целей соблюдения в приоритетном порядке вышеуказанных обязательств.

42. Нарушение права на воду может происходить в рамках *акта совершения* прямых действий государством-участником или другими субъектами, которые в недостаточной степени регулируются государствами. Нарушения могут включать, в частности, принятие регрессивных мер, несовместимых с основными обязательствами (перечисленными в пункте 37 выше), формальное аннулирование или приостановление законодательства, необходимого для продолжения осуществления права на воду законодательства, или принятие законодательства или стратегий, которые явно несовместимы с существовавшими до этого внутригосударственными или международными правовыми обязательствами в контексте права на воду.

43. Нарушение путем *актов упущения* включают непринятие надлежащих мер в целях реализации в полном объеме права каждого человека на воду, непринятие мер по разработке национальной политики в области водоснабжения и непринятие мер по обеспечению соответствующих законов.

44. Хотя наметить заранее полный перечень нарушений не представляется возможным, можно выделить ряд вытекающих из работы Комитета типичных примеров применительно к уровням обязательств:

а) нарушения обязательства уважать вытекают из вмешательства государства-участника в реализацию права на воду. Эти нарушения включают, среди прочего:

i) произвольное или необоснованное ограничение доступа к системам или объектам водоснабжения или отказ в таком доступе; ii) дискриминационное или несоразмерное увеличение платы за воду; и iii) пагубное для здоровья человека загрязнение и уменьшение объема водных ресурсов;

б) нарушения обязательства защищать вытекают из непринятия государством всех необходимых мер, гарантирующих в пределах его юрисдикции лицам защиту от вмешательства со стороны третьих сторон в осуществление права на воду<sup>27</sup>. Эти нарушения включают, среди прочего: i) необеспечение принятия или применения законов в целях предотвращения загрязнения воды и ее несправедливого забора; ii) непринятие мер в целях эффективного регулирования деятельности предприятий водоснабжения и контроля за ней; iv) необеспечение защиты водораспределительных систем (например, трубопроводных сетей и колодцев) от вмешательства в их функционирование, от нанесения им ущерба и их разрушения; и

с) нарушения обязательства осуществлять проистекают из непринятия государствами-участниками всех необходимых мер по обеспечению реализации права на воду. Такие нарушения включают, среди прочего: i) необеспечение принятия и реализации национальной стратегии в области водоснабжения, направленной на обеспечение права каждого на воду; ii) недостаточное выделение или неправильное использование государственных ресурсов, что приводит к лишению возможности пользоваться правом на воду отдельными лицами или группами лиц, включая, в частности, уязвимые или обездоленные слои населения; iii) необеспечение контроля за осуществлением права на воду на национальном уровне, например путем определения показателей и ориентиров в связи с правом на воду; iv) непринятие мер с целью ограничения несправедливого распределения водохозяйственных сооружений и объектов; v) необеспечение соответствующих механизмов для оказания чрезвычайной помощи; vi) необеспечение каждому человеку возможности пользоваться этим правом на минимальном базовом уровне; vii) непринятие государством мер с целью учета своих международных правовых обязательств относительно права на воду при заключении соглашений с другими государствами или международными организациями.

## V. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

45. Согласно пункту 1 статьи 2 Пакта от государств-участников требуется при осуществлении ими своих обязательств по Пакту прибегать к использованию "всех надлежащих способов, включая, в частности, принятие законодательных мер". Каждое государство-участник обладает рамками дискреционных полномочий в контексте оценки того, какие меры являются наиболее подходящими с учетом конкретных обстоятельств. Вместе с тем Пакт однозначно налагает на каждое государство-участник обязательство принимать такие меры, которые являются необходимыми для как можно более оперативного обеспечения того, чтобы каждый человек мог осуществлять свое право на воду. Любые национальные меры, ориентированные на реализацию права на воду, не должны препятствовать осуществлению других прав человека.

### **Законодательство, стратегии и политика**

46. Существующие законодательные положения, стратегия и политика должны быть пересмотрены в порядке обеспечения их совместимости с обязательствами, вытекающими из права на воду, а если они не согласуются с требованиями Пакта, то они должны быть отменены, скорректированы или изменены.

47. Это обязательство однозначно предполагает, что государствам-участникам надлежит выработать национальную стратегию или план действий по реализации права на воду. Эта стратегия должна: а) базироваться на нормах и принципах в области прав человека; б) охватывать все аспекты права на воду и соответствующие обязательства государств-участников; в) четко определять задачи; г) устанавливать подлежащие достижению цели и сроки, отводимые для осуществления; е) оговаривать надлежащие стратегические меры, а также соответствующие ориентиры и показатели. Кроме того, стратегия должна предусматривать наличие соответствующей институциональной ответственности в рамках этого процесса; определять доступные ресурсы для достижения задач, целей и ориентиров; предусматривать распределение надлежащих ресурсов в соответствии с принципом институциональной ответственности и предусматривать наличие механизмов отчетности с целью гарантировать осуществление стратегии. При разработке и осуществлении национальных стратегий по осуществлению права на воду государствам-участникам следует опираться на техническое содействие и сотрудничество со стороны специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (см. раздел VI ниже).

48. При разработке и осуществлении национальных стратегий и планов действий в сфере водоснабжения следует учитывать, среди прочего, принцип недискриминации и участия населения. Право отдельных лиц и групп лиц участвовать в процессе принятия решений, которые могут отразиться на осуществлении ими права на воду, должно стать неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии в области водных ресурсов. Отдельные лица и группы лиц должны иметь полный и равноправный доступ к информации относительно водных ресурсов, систем водоснабжения и окружающей среды, которой располагают государственные власти или третьи стороны.

49. Кроме того, национальные стратегии и планы действий в области водных ресурсов должны также базироваться на принципах отчетности, транспарентности и независимости

судебной власти, поскольку принцип благого управления имеет основополагающее значение для целей эффективного осуществления всех прав человека, включая реализацию права на воду. В целях создания благоприятного климата для осуществления такого права государства-участники должны принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы частный предпринимательский сектор и гражданское общество сознавали и учитывали важное значение права на воду в контексте осуществляемой ими деятельности.

50. Государства-участники могут счесть целесообразным принять рамочное законодательство для обеспечения практического осуществления своей стратегии, касающейся права на воду. В таком законодательстве должны содержаться положения относительно: а) поставленных целей и задач и сроков их выполнения; б) средств для достижения намеченной цели; в) планируемого сотрудничества с гражданским обществом, частным сектором и международными организациями; г) институтов, отвечающих за соответствующий процесс; д) национальных механизмов контроля за его реализацией; и е) средств правовой защиты и процедур обжалования.

51. Следует принять меры для обеспечения достаточно эффективной координации между национальными министерствами, региональными и местными властями в целях согласования стратегии в области водных ресурсов. В тех случаях, когда осуществление права на воду поручается региональным или местным властям, государство-участник по-прежнему сохраняет за собой ответственность за выполнение своих обязательств по Пакту, и в этой связи следует обеспечить, чтобы эти власти имели в своем распоряжении достаточные средства для эксплуатации и совершенствования необходимых систем и объектов водоснабжения. Кроме того, государствам-участникам надлежит обеспечивать, чтобы такие власти не отказывали в доступе к соответствующим услугам на дискриминационной основе.

52. Государства-участники обязаны осуществлять эффективный контроль за реализацией права на воду. В процессе контроля за реализацией права на воду государства-участники должны выявлять факторы и трудности, препятствующие осуществлению их обязательств.

### **Показатели и ориентиры**

53. В целях содействия осуществлению процесса контроля в рамках национальных стратегий или планов действий в области водоснабжения необходимо определить соответствующие показатели, касающиеся права на воду. Эти показатели должны разрабатываться для целей осуществления контроля за осуществлением на национальном и международном уровнях обязательств государств-участников по пункту 1 статьи 11 и статьи 12 Пакта. Такие показатели должны отражать различные компоненты права на адекватную воду (например, достаточность, безвредность и приемлемость, экономическую и физическую доступность), предусматривать дезагрегирование данных по запрещенным признакам дискриминации и охватывать всех лиц, проживающих на территории под юрисдикцией или под контролем соответствующего государства-участника. Для определения надлежащих показателей государства-участники могут обращаться за рекомендациями к ВОЗ, Продовольственной и сельскохозяйственной

организации Объединенных Наций (ФАО), Центру Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Международной организации труда (МОТ), Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Комиссии по правам человека Организации Объединенных Наций, которые продолжают осуществлять деятельность в соответствующей области.

54. После определения надлежащих показателей в контексте права на воду государствам-участникам предлагается установить соответствующие национальные ориентиры в связи с каждым показателем<sup>28</sup>. В ходе периодической процедуры представления отчетов Комитет вступит в коллегиальный процесс с государством-участником. Этот коллегиальный процесс предполагает совместное рассмотрение государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, которые затем будут определены в качестве целей, подлежащих осуществлению в последующий отчетный период. В течение последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры в целях содействия контролю за осуществлением права на воду. Соответственно в рамках последующего процесса отчетности государство-участник и Комитет будут рассматривать вопрос выполнения или невыполнения этих ориентиров, а также причины возможного возникновения каких-либо трудностей (см. Замечание общего порядка № 14 (2000), пункт 58). Кроме того, при определении ориентиров и подготовки своих докладов государства-участники должны опираться на обширную информацию и консультативные услуги специализированных учреждений для целей сбора данных и их представления в дезагрегированной форме.

### **Средства правовой защиты и подотчетность**

55. Любые лица или группы лиц, которым было отказано в праве на воду, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным соответствующим средствам правовой защиты на национальном и международном уровнях (см. Замечание общего порядка № 9 (1998), пункт 4, и принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации)<sup>29</sup>. Комитет отмечает, что имели место случаи конституционного посягательства на данное право со стороны ряда государств, которые стали предметом разбирательства в национальных судах. Все жертвы нарушений права на воду должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения. Национальным уполномоченным, комиссиям по правам человека и аналогичным учреждениям должна быть предоставлена возможность вести борьбу с нарушениями данного права.

56. Перед осуществлением государством-участником или какой-либо третьей стороной какого-либо действия, представляющего собой вмешательство в право индивида на воду, соответствующие власти должны обеспечить, чтобы такие действия осуществлялись во исполнение закона, соответствовали Пакту и предусматривали: а) возможность проведения реальной консультации с затрагиваемой стороной; б) своевременное и полное обнародование информации о предполагаемых мерах; в) разумное уведомление о предлагаемых мерах; г) наличие средств правовой защиты и обжалование для затрагиваемой стороны; и е) наличие правовой помощи для целей использования соответствующих средств правовой защиты (см. также Замечание общего порядка № 4

(1991) и № 7 (1997)). В тех случаях, когда в основе таких действий лежит неспособность какого-либо лица оплатить услуги за водоснабжение, должны приниматься во внимание имеющиеся у этого лица возможности для такой оплаты. Ни в коем случае никакое лицо не может быть лишено права на минимально допустимый уровень водоснабжения.

57. Включение во внутригосударственное законодательство международных договоров, признающих право на воду, может существенно расширить диапазон и эффективность средств правовой защиты и должно во всех случаях поощряться. Процедура инкорпорации позволяет местным судам выносить решения по делам о нарушениях права на воду или по меньшей мере о нарушении основных обязательств, о которых непосредственно говорится в Пакте.

58. Государства-участники должны призывать судей, арбитров и юристов уделять более пристальное внимание случаям нарушения права на воду в ходе осуществления своих функций.

59. Государствам-участникам следует уважать, защищать, поощрять и пропагандировать деятельность правозащитников и других активистов гражданского общества с целью оказания помощи уязвимым или обездоленным группам в интересах осуществления их права на воду.

## **VI. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ**

60. Учреждения Организации Объединенных Наций и другие международные организации, занимающиеся проблемой водных ресурсов, как, например, ВОЗ, ФАО, ЮНИСЕФ, ЮНЕП, ООН-Хабитат, МОТ, ПРООН, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), а также международные организации, занимающиеся проблемами торговли, такие, как Всемирная торговая организация (ВТО), должны, используя накопленный ими опыт, эффективно сотрудничать с государствами-участниками в процессе осуществления права на воду на национальном уровне. Международным финансовым учреждениям, в особенности Международному валютному фонду и Всемирному банку, следует учитывать право на воду в рамках своей политики кредитования, заемных соглашений, программ структурной перестройки и прочих проектах в интересах развития (см. Замечание общего порядка № 2 (1990)) в целях содействия осуществлению права на воду. При рассмотрении докладов государств-участников и их возможности выполнять обязательства по реализации права на воду Комитет будет рассматривать впоследствии помощь со стороны всех других субъектов. Включение норм и принципов права прав человека в осуществляемые международными организациями программы и стратегии будет содействовать значительному повышению эффективности осуществлению права на воду. Роль Международной федерации Красного Креста и Общества Красного Полумесяца, Международного комитета Красного Креста, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), ВОЗ и ЮНИСЕФ, а также неправительственных организаций и других ассоциаций имеет особо важное значение в контексте устранения последствий стихийных бедствий и оказания гуманитарной помощи в периоды чрезвычайных ситуаций. При оказании помощи, распределении и рациональном использовании водных ресурсов и систем водообеспечения следует уделять приоритетное внимание наиболее уязвимым или обездоленным группам населения.

## Примечания

- <sup>1</sup> По оценкам Всемирной организации здравоохранения, в 2000 году 1,1 млрд. не имели доступа к улучшенной системе водоснабжения (80% из них являлись сельскими жителями), обеспечивающей снабжение водой не менее 20 л безопасной воды на человека в день; согласно оценкам 2,4 млрд. человек не имели доступа к системам водоснабжения и канализации. (См. ВОЗ, *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000*, Geneva, 2002, p. 1.) Кроме того, 2,3 млрд. людей ежегодно страдают от болезней, связанных с потреблением некачественной воды (см. Организация Объединенных Наций, Комиссия по устойчивому развитию, "Всеобъемлющая оценка мировых ресурсов пресных вод", Нью-Йорк, 1997 год, стр. 39).
- <sup>2</sup> См. пункты 5 и 32 принятого Комитетом Замечания общего порядка № 6 (1995) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей.
- <sup>3</sup> См. Замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, а именно пункты 11, 12 *a*), *b*) и *d*), 15, 34, 36, 40, 43 и 51.
- <sup>4</sup> См. пункт 8 *b*) Замечания общего порядка № 4 (1991). См. также доклад Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о праве на достаточное жилище как одном из компонентов права на достаточный уровень жизни, г-на Милуна Котхари (E/CN.4/2002/59), представленный в соответствии с резолюцией 2001/28 Комиссии от 20 апреля 2001 года. В связи с правом на достаточное питание см. доклад Специального докладчика Комиссии по вопросу о праве на питание г-на Жана Зиглера (E/CN.4/2002/58), представленный в соответствии с резолюцией 2001/25 Комиссии от 20 апреля 2001 года.
- <sup>5</sup> См. статью 14.2 *h*) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; пункт 2 *c*) статьи 24 Конвенции о правах ребенка; статьи 20, 26, 29 и 46 Женевской конвенции 1949 года об обращении с военнопленными; статьи 85, 89 и 127 Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения во время войны; статьи 54 и 55 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1977 года; статьи 5 и 14 Дополнительного протокола II 1977 года; преамбулу Мар-дель-Платского плана действий Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам; см. пункт 18.47 Повестки дня на XXI век, "Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию", Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I и Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III и Vol. III/Corr.1) (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8), том I: *Резолюции, принятые Конференцией*, резолюция 1, приложение II, Принцип № 3, Дублинское заявление по водным ресурсам и устойчивому развитию, Международная конференция по водным ресурсам и окружающей среде (A/CONF.151/PC/112); Принцип № 2, Программа действий, *Доклад Международной конференции Организации Объединенных Наций по народонаселению и развитию, Каир, 5-13 сентября 1994 года* (United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.18), глава I, резолюция 1, приложение; пункты 5 и 19, рекомендация (2001) 14 Комитета министров при государствах - членах Европейской хартии по водным ресурсам, резолюция 2002/6 Подкомиссии Организации Объединенных Наций по поощрению и защите прав человека о содействии осуществлению права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам. См. также Доклад о взаимосвязи между осуществлением экономических, социальных и культурных прав и содействием осуществлению права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам (E/CN.4/Sub.2/2002/10), представленный Специальным докладчиком Подкомиссии по вопросу о праве на снабжение питьевой водой и санитарных услугах г-ном Эль-Хаджи Гиссе.

<sup>6</sup> См. также Всемирную встречу на высшем уровне по устойчивому развитию, план выполнения решений на 2002 год, пункт 25 с).

<sup>7</sup> Речь идет как о *наличии*, так и доступности права на достаточное питание (см. Замечание общего порядка № 12 (1999), пункты 12 и 13).

<sup>8</sup> См. также Заявление о понимании, приобщаемое к Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков (A/51/869 от 11 апреля 1997 года), в котором оговаривается, что при определении насущных человеческих нужд в случае возникновения противоречий относительно использования водотоков "особое внимание должно уделяться обеспечению достаточного для поддержания человеческой жизни количества воды, включая как питьевую воду, так и воду, требующуюся для производства продовольствия в целях предотвращения голода...".

<sup>9</sup> См. также пункт 15 Замечания общего порядка № 14.

<sup>10</sup> Согласно классификации ВОЗ к числу трансмиссивных заболеваний относятся заболевания, переносимые насекомыми (малярия, филяриатоз, денге, японский энцефалит и желтая лихорадка), т.е. заболевания, для которых промежуточными хозяевами являются водные насекомые (шистосомоз) и водоемы (зооноз).

<sup>11</sup> Понятие устойчивости см. в *Докладе Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года*, в Декларации об окружающей среде и развитии, принципы 1, 8, 9, 10, 12 и 15; и в Повестке дня XXI, в частности в пунктах 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 и 18.68.

<sup>12</sup> Термин "непрерывность" означает, что регулярность водоснабжения является достаточной для личного и бытового назначения.

<sup>13</sup> В этом контексте "потребление воды" означает ее потребление в форме питья и потребления пищи. "Личная санитария" означает удаление нечистот. О воде, необходимой для личной санитарии, идет речь в тех случаях, когда для вышеуказанных целей применяются средства, связанные с использованием воды. "Приготовление пищи" включает гигиену при приготовлении пищи и приготовление самой пищи вне зависимости от того, применяется ли вода для приготовления пищи или используется лишь в качестве вспомогательного средства. "Личная и бытовая гигиена" означает соблюдение человеком правил чистоты и гигиены в быту.

<sup>14</sup> См. J. Bartram and G. Howard, "Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors", WHO, 2000. См. также P.H. Gleick (1996), "Basic water requirements for human activities: meeting basic needs", *Water International*, 21, pp. 83-92.

<sup>15</sup> Комитет рекомендует вниманию государств-участников публикацию ВОЗ "Руководящие принципы в отношении качества питьевой воды", второе издание, тома 1-3 (Женева, 1993 год), "призванные служить в качестве основы для разработки национальных стандартов, которые в случае их надлежащего применения будут обеспечивать снабжение безопасной питьевой водой путем ликвидации или сведения к минимуму содержащейся в воде концентрации элементов, которые, как известно, являются опасными для здоровья".

- <sup>16</sup> См. также Замечание общего порядка № 4 (1991), пункт 8 b), Замечание общего порядка № 13 (1999), пункт 6 а) и Замечание общего порядка № 14 (2000), пункты 8 а) и b). К домашнему хозяйству относится постоянное или полупостоянное жилище либо временное прибежище.
- <sup>17</sup> См. пункт 48 настоящего Замечания общего порядка.
- <sup>18</sup> См. статьи 20, 26, 29 и 46 третьей Женевской конвенции от 12 августа 1949 года; статьи 85, 89 и 127 четвертой Женевской конвенции от 12 августа 1949 года; статьи 15 и 20 (2) Минимальных стандартных правил обращения с заключенными, принятых Организацией Объединенных Наций в сборнике "Права человека: Сборник международных договоров" (United Nations publication, Sales No. E.88.XIV.1).
- <sup>19</sup> См. Замечания общего порядка № 3 (1990), пункт 9.
- <sup>20</sup> В связи с вопросом о взаимосвязи между правом прав человека и гуманитарным правом Комитет обращает внимание на выводы Международного Суда в *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Request by the General Assembly), ICJ Reports (1996) at p. 226, para 25.
- <sup>21</sup> См. статьи 54 и 56 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям (1977 года); статью 54 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям (1977); статьи 20 и 46 третьей Женевской конвенции от 12 августа 1949 года, и общую статью 3 Женевских конвенций от 12 августа 1949 года.
- <sup>22</sup> См. примечание 5 выше, Повестка дня XXI, главы 5, 7 и 18; и Всемирная встреча по устойчивому развитию, План осуществления (2002 год), пункты 6 а), l) и m), 7, 36 и 38.
- <sup>23</sup> См. Конвенцию о биологическом разнообразии, Конвенцию по борьбе с опустыниванием, Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций по изменению климата и последующие протоколы.
- <sup>24</sup> В пункте 2 статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин говорится, что государства обеспечивают женщинам право "пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно [...] санитарными услугами". Пункт 2 статьи 24 Конвенции о правах ребенка требует от государств-участников "обеспечение осведомленности всех слоев общества [...] о [...] преимуществах грудного кормления, гигиене, санитарии и среды обитания ребенка [...], а также доступа [детей] к образованию и их поддержки в использовании таких знаний".
- <sup>25</sup> Комитет отмечает, что согласно требованиям Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков при определении путей и способов справедливого использования водотоков надлежит учитывать социальные и человеческие нужды и что государства-участники принимают меры для предотвращения нанесения значительного ущерба, а в случае возникновения противоречия особое внимание надлежит уделять требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд (см. статьи 5, 7 и 10 Конвенции).
- <sup>26</sup> В Замечании общего порядка № 8 (1997) Комитет отмечает, что санкции могут приводить к ухудшению санитарных условий и нехватке питьевой воды и что режимом санкций должно предусматриваться восстановление объектов инфраструктуры, имеющих жизненно важное значение для водоснабжения чистой питьевой водой.

<sup>27</sup> См. пункт 23 определения "третьи стороны".

<sup>28</sup> См. E. Riedel, "New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights - The example of the right to health", in S. von Schorlemer (ed.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, pp. 345-358. Комитет отмечает, в частности, содержащиеся в принятом в 2002 году Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию обязательства сократить вдвое к 2015 году долю населения Земного шара, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (как это отмечается в Декларации тысячелетия), и долю населения, не имеющего доступа к базовым санитарным средствам.

<sup>29</sup> Принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (*Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию*, см. примечание 5 выше) гласит в отношении экологических вопросов, что "обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

## Тридцать четвертая сессия (2005 год)

### Замечание общего порядка № 16 - Равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3)

#### Введение

1. Равное для мужчин и женщин право пользоваться всеми правами человека является одним из основополагающих принципов, который признается международным правом и закреплен в основных международных договорах о правах человека. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) обеспечивает защиту прав человека, которые имеют основополагающее значение для человеческого достоинства каждого. В частности, статья 3 этого Пакта предусматривает равное для мужчин и женщин право пользоваться предусмотренными в Пакте правами. В основе данного положения лежат пункт 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций и статья 2 Всеобщей декларации прав человека. Не считая ссылки на МПЭСКП, оно идентично статье 3 разработанного в то же время Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП).

2. В подготовительных материалах указывается, что статья 3 была включена в оба Пакта как свидетельство того, что, помимо запрещения дискриминации, "одни и те же права следует четко признать за мужчинами и женщинами на равных основаниях, и необходимо принимать соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность пользоваться своими правами... Кроме того, даже если статья 3 частично совпадала с пунктом 2 статьи 2, все же было необходимо еще раз подтвердить равноправие мужчин и женщин. Этот основополагающий принцип, воплощенный в Уставе Организации Объединенных Наций, следует постоянно подчеркивать, особенно потому, что по-прежнему существует много предубеждений, мешающих его всестороннему применению"<sup>1</sup>. В отличие от статьи 26 МПГПП статья 3 и пункт 2 статьи 2 МПЭСКП не являются автономными положениями и должны толковаться в контексте каждого конкретного права, закрепленного в Части III Пакта.

3. Пункт 2 статьи 2 МПЭСКП обеспечивает гарантию недискриминации, в частности по признаку пола. Это положение и предусмотренная в статье 3 гарантия равного для мужчин и женщин пользования правами тесно взаимосвязаны и подкрепляют друг друга. Кроме того, ликвидация дискриминации имеет основополагающее значение для пользования экономическими, социальными и культурными правами на основе равенства.

4. Во многих своих замечаниях общего порядка Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) особо отметил факторы, которые отрицательно влияют на равноправие женщин в процессе пользования экономическими, социальными и культурными правами, в том числе правом на достаточное жилище<sup>2</sup>, правом на достаточное питание<sup>3</sup>, правом на образование<sup>4</sup>, правом на наивысший достижимый уровень здоровья<sup>5</sup> и правом на воду<sup>6</sup>. Комитет также регулярно запрашивает информацию о равном для мужчин и женщин праве пользоваться правами, закрепленными Пактом, в своем перечне вопросов по докладам государств-участников и в ходе своего диалога с государствами-участниками.

5. Зачастую женщинам отказывают в равном пользовании их правами человека вследствие их более низкого статуса, вытекающего из традиций и обычаев или в результате наличия открытой либо скрытой дискриминации. Многие женщины сталкиваются с особыми проявлениями дискриминации, при которых дискриминация по признаку пола сочетается с дискриминацией по признакам расы, цвета кожи, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, собственности, рождения или такого иного статуса, как возраст, этническая принадлежность, инвалидность, семейное положение, статус беженца либо мигранта, что еще более усугубляет неравноправие<sup>7</sup>.

## I. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ

### A. Равенство

6. Суть статьи 3 МПЭКСП состоит в том, что правами, предусмотренными в Пакте, мужчины и женщины должны пользоваться на основе равенства, и эта концепция имеет важное значение. В то время как формальное равенство может находить свое выражение в положениях конституций, законодательстве и политике правительств, статья 3 закрепляет равное для мужчин и женщин пользование провозглашенными в Пакте правами на практике.

7. Пользование правами человека на основе равенства мужчин и женщин следует понимать комплексным образом. Гарантии недискриминации и равенства в международных договорах о правах человека закрепляют равенство как де-факто, так и де-юре. Равенство де-юре (или формальное равенство) и равенство де-факто (или равенство по существу) являются разными, но взаимосвязанными концепциями. Формальное равенство предполагает, что равенство достигнуто, если тот или иной закон или политика предусматривают нейтральное обращение с мужчинами и женщинами. Равенство по существу охватывает, помимо этого, последствия применения законов, политики и практики, а также обеспечение того, чтобы они не закрепляли, а облегчали изначально неблагоприятное положение, в котором находятся отдельные группы.

8. Равенство мужчин и женщин по существу не может быть достигнуто лишь посредством принятия законов или проведения политики, которые носят *prima facie* нейтральный с гендерной точки зрения характер. Соблюдая статью 3, государства-участники должны учитывать, что такие законы, политика и практика могут привести не к ликвидации, а к закреплению неравенства между мужчинами и женщинами, поскольку они не принимают во внимание существующее экономическое, социальное и культурное неравенство, особенно те его проявления, с которыми сталкиваются женщины.

9. В соответствии со статьей 3 государства-участники обязуются обеспечивать уважение принципа равенства в законе и перед законом. Принцип равенства в законе должен соблюдаться законодательным органом при принятии законов посредством обеспечения того, чтобы эти законы поощряли равное для мужчин и женщин пользование экономическими, социальными и культурными правами. Принцип равенства перед законом должен соблюдаться административными органами, судами и трибуналами, и он предполагает, что эти органы должны применять законы на равной для мужчин и женщин основе.

## **В. Недискриминация**

10. Принцип недискриминации вытекает из принципа равенства. С учетом того, что говорится в пункте 15 ниже относительно принятия временных особых мер, этот принцип запрещает отличительное обращение с каким-либо лицом или группой лиц на основе его или их особого статуса или положения, таких, как расовая принадлежность, цвет кожи, пол, язык, вероисповедание, политические и иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иные признаки, такие, как возраст, этническая принадлежность, инвалидность, семейное положение, статус беженца или мигранта.

11. Дискриминация в отношении женщин означает, "любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной и гражданской или любой другой области"<sup>8</sup>. Дискриминация по признаку пола может быть основана на отличительном обращении с женщинами вследствие их биологических особенностей, когда, например, женщинам отказывают в приеме на работу, поскольку они могут забеременеть; или вследствие стереотипных представлений, когда, например, женщин переводят на не требующую особой квалификации работу под предлогом того, что они не желают уделять своей работе то же время, что и мужчины.

12. Прямая дискриминация имеет место, когда различие в обращении основано прямо и явно на отличиях, вытекающих исключительно из признака пола и особенностей мужчин или женщин, и не имеет объективных обоснований.

13. Косвенная дискриминация имеет место, когда тот или иной закон, политика или программа, на первый взгляд не носящие дискриминационного характера, приводят к дискриминационным последствиям при их практическом осуществлении. Это может происходить, например, когда вследствие ранее сложившегося неравенства женщин ставят в неравное с мужчинами положение в том, что касается пользования какой-либо конкретной возможностью или льготой. Применение нейтрального с гендерной точки зрения закона может привести к сохранению или усугублению существующего неравенства.

14. На равное право мужчин и женщин пользоваться их правами влияет гендерный фактор. Гендерный фактор соотносится с культурными ожиданиями и послылками относительно поведения, отношения, личных особенностей, физических и интеллектуальных способностей мужчин и женщин, основанных исключительно на том, что мужчинами или женщинами они являются по своей природе. Гендерные послылки и ожидания, как правило, ставят женщин в невыгодное положение по отношению к пользованию по существу такими правами, как право на свободу действий и право быть признанными в качестве самостоятельных, полностью дееспособных взрослых людей, право на всестороннее участие в экономическом, социальном и политическом развитии и право принимать решения, касающиеся обстоятельств и условий их жизни. Гендерные послылки относительно роли в экономической, социальной и культурной жизни исключают разделение ответственности между мужчинами и женщинами во всех сферах, что необходимо с точки зрения равенства.

### **С. Временные особые меры**

15. Сами по себе принципы равенства и недискриминации не всегда достаточны для обеспечения настоящего равенства. Иногда может возникнуть необходимость в принятии временных особых мер, чтобы находящиеся в неблагоприятном положении или маргинальные лица или группы лиц имели тот же уровень жизни, что и другие. Временные особые меры направлены на обеспечение не только равенства де-юре или формального равенства, но и равенства де-факто или равенства по существу для мужчин и женщин. Однако для реализации принципа равенства иногда необходимо, чтобы государства-участники приняли меры в интересах женщин для смягчения или ликвидации условий, закрепляющих дискриминацию. Поскольку эти меры необходимы для устранения дискриминации де-факто и они прекращаются, когда равенство де-факто достигнуто, такая дифференциация легитимна<sup>9</sup>.

## **II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

### **А. Общеправовые обязательства**

16. Обеспечивать равное для мужчин и женщин право пользоваться экономическими, социальными и культурными правами является императивным и прямым обязательством государств-участников<sup>10</sup>.

17. Равное для мужчин и женщин право пользоваться экономическими, социальными и культурными правами, как и всеми правами человека, налагает на государства-участники обязательства трех уровней: обязательство уважать, обязательство защищать и обязательство осуществлять права. Обязательство осуществлять предусматривает далее обязательство обеспечивать, поощрять и облегчать<sup>11</sup>. Статья 3 устанавливает не допускающую отступления норму в отношении соблюдения государствами-участниками обязательств, закрепленных в статьях 6-15 МПЭСКП.

### **В. Конкретные правовые обязательства**

#### **1. Обязательство уважать**

18. Обязательство уважать требует от государств-участников воздерживаться от дискриминационных действий, прямо или косвенно приводящих к отказу в равном для мужчин и женщин праве пользоваться всеми экономическими, социальными и культурными правами. Уважение данного права обязывает государства-участники не принимать и отменять законы, политику, административные меры и программы, которые противоречат праву, закрепленному в статье 3. Так, государства-участники обязаны принимать во внимание последствия осуществления на первый взгляд нейтральных с гендерной точки зрения законов, политики и программ и определять, могут ли они негативно воздействовать на способность мужчин и женщин пользоваться их правами человека на основе равенства.

## **2. Обязательство защищать**

19. Обязательство защищать требует от государств-участников принимать меры, направленные непосредственно на устранение предрассудков, обычаев и любой другой практики, закрепляющих понятие неполноценности или превосходства любого из полов, и искоренения стереотипных представлений о роли мужчин и женщин. Обязательство государств-участников защищать в соответствии со статьей 3 МПЭСКП предусматривает, в частности, соблюдение и принятие конституционных положений о равном для мужчин и женщин праве пользоваться всеми правами человека и о запрещении какой бы то ни было дискриминации; принятие законодательства в целях ликвидации дискриминации и для того, чтобы третьи стороны не могли вмешиваться прямо или косвенно в осуществление этого права; принятие административных мер и программ, а также создание государственных институтов, учреждений и программ для защиты женщин от дискриминации.

20. Государства-участники обязаны контролировать и регулировать поведение негосударственных субъектов, с тем чтобы они не нарушали равное для мужчин и женщин право пользоваться экономическими, социальными и культурными правами. Это обязательство действует, например, в случае, когда общественные услуги частично или полностью приватизированы.

## **3. Обязательство осуществлять**

21. Обязательство осуществлять требует от государств-участников принятия мер по обеспечению того, чтобы на практике мужчины и женщины пользовались своими экономическими, социальными и культурными правами на основе равенства. Такие меры должны предусматривать:

- обеспечение наличия и доступности соответствующих средств защиты, таких, как компенсация, возмещение, реституция, реабилитация, гарантии неповторения, заявления, публичные извинения, учебные и превентивные программы;
- создание соответствующих структур, куда могут обращаться граждане, таких, как суды и трибуналы или административные органы, которые доступны на основе равенства всем, включая мужчин и женщин из беднейших, находящихся в наиболее неблагоприятном положении и маргинальных слоев населения;
- создание механизмов контроля для обеспечения того, чтобы осуществление законов и политики, направленных на поощрение равного для мужчин и женщин пользования экономическими, социальными и культурными правами, не имело нежелательных негативных последствий для находящихся в неблагоприятном положении или маргинальных лиц или групп, особенно для женщин и девочек;

- разработку и реализацию политики и программ по долгосрочному обеспечению экономических, социальных и культурных прав как мужчин, так и женщин на основе равенства, включая, возможно, принятие временных особых мер в целях поощрения равного пользования женщинами их правами, гендерных экспертиз и распределения ресурсов с учетом гендерных факторов;
- организацию программ в области образования и профессиональной подготовки по правам человека для судей и государственных должностных лиц;
- осуществление программ в области информирования и подготовки по вопросам равенства для работников, занимающихся обеспечением экономических, социальных и культурных прав на местах;
- внедрение в формальное и неформальное образование принципа равного для мужчин и женщин права пользоваться экономическими, социальными и культурными правами и поощрение равного участия мужчин и женщин, девочек и мальчиков в школьных и других учебных программах;
- поощрение равного представительства мужчин и женщин на государственной службе и в директивных органах;
- поощрение равного участия мужчин и женщин в планировании и принятии решений в области развития и в получении благ от развития, а также во всех программах, связанных с осуществлением экономических, социальных и культурных прав.

### **С. Конкретные примеры обязательств государств-участников**

22. В статье 3 излагается всеобъемлющее обязательство, которое действует в отношении всех прав, закрепленных в статьях 6-15 Пакта. Оно требует ликвидации основанных на гендерных факторах социальных и культурных предрассудков, обеспечения равенства в распределении ресурсов и поощрения разделения ответственности в семье, обществе и общественной жизни. Приводимые в последующих пунктах примеры можно считать руководством на предмет того, каким образом статья 3 применяется в отношении других закрепленных в Пакте прав, но эти примеры не являются исчерпывающими.

23. Пункт 1 статьи 6 Пакта требует от государств-участников гарантировать право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпринимать надлежащие шаги к всестороннему обеспечению этого права. Осуществление статьи 3 в связи со статьей 6 требует, в частности, чтобы в законе и на практике мужчины и женщины имели равный доступ к рабочим местам любого уровня и к любым профессиям и чтобы программы профессиональной подготовки и ориентации как в государственном, так и в частном секторах предоставляли мужчинам и женщинам навыки, информацию и знания, необходимые им для равного пользования правом на труд.

24. Пункт а) статьи 7 Пакта требует от государств-участников признать право каждого на справедливые и благоприятные условия труда и обеспечить, в частности, справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности. Статья 3 в связи со статьей 7 требует, в частности, чтобы государство-участник выявило и устранило такие основополагающие причины дифференцированной оплаты, как оценка работы с предубеждением по отношению к женщинам или стереотипное представление о существовании различий между мужчинами и женщинами в плане производительности. Кроме того, государство-участник должно с помощью эффективно работающей трудовой инспекции контролировать соблюдение частным сектором национального законодательства об условиях труда. Государству-участнику следует принять законодательство, которое предписывает равное обращение в вопросах продвижения по службе и предоставления не связанной с заработной платой компенсации, а также обеспечение равных возможностей и поощрение повышения квалификации работающих. И наконец, государство-участник должно смягчить проблемы, с которыми сталкиваются мужчины и женщины, сочетающие профессиональные и семейные обязанности, посредством поощрения адекватной политики в области ухода за детьми и заботы о зависимых членах семьи.

25. Пункт 1 а) статьи 8 Пакта требует от государств-участников, чтобы они обеспечивали право каждого человека создавать профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору. Статья 3 в связи со статьей 8 требует разрешить мужчинам и женщинам организовывать профессиональные ассоциации и присоединяться к таким ассоциациям, которые занимаются их конкретными проблемами. В этой связи особое внимание следует уделять лицам, работающим в качестве домашней прислуги, сельским женщинам, женщинам, работающим в отраслях, где преобладает женский труд, и работающим на дому женщинам, которые зачастую лишены этого права.

26. Статья 9 Пакта требует, чтобы государства-участники признали право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, и на равный доступ к социальным услугам. Осуществление статьи 3 в связи со статьей 9 требует, в частности, установления равного обязательного возраста выхода на пенсию как для мужчин, так и для женщин; обеспечения получения женщинами равного объема выплат по государственным и частным пенсионным схемам; и гарантирования адекватного отпуска в связи с рождением ребенка для женщин и мужчин и отпуска в связи с уходом за ребенком как для мужчин, так и для женщин.

27. Пункт 1 статьи 10 Пакта требует, чтобы государства-участники признали, что семье должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь и что брак должен заключаться по свободному согласию вступающих в брак. Осуществление статьи 3 в связи со статьей 10 требует от государств-участников, в частности, предоставления жертвам насилия в семье, каковыми являются чаще всего женщины, доступа к безопасному жилью, средствам правовой защиты и возмещению физического, психического и эмоционального ущерба; обеспечения того, чтобы мужчины и женщины имели равное право выбирать, с кем и когда заключать брак - в частности, законом должен быть установлен одинаковый для мужчин и женщин брачный возраст, а мальчикам и девочкам должна быть обеспечена равная защита от практики, поощряющей заключение ранних браков и браков через доверенное лицо или по принуждению; а также

обеспечения того, чтобы женщины имели равные права на общую собственность супругов и наследование после смерти мужа. Основанное на гендерных признаках насилие является одной из форм дискриминации, которая сводит на нет способность пользоваться на основе равенства правами и свободами, включая экономические, социальные и культурные права. Государствам-участникам следует принять надлежащие меры для искоренения насилия в отношении женщин и мужчин, а также приложить добросовестные усилия для предотвращения, расследования, урегулирования, наказания и исправления совершаемых частными сторонами актов насилия в отношении мужчин и женщин.

28. Статья 11 Пакта требует от государств-участников признать право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и для его семьи, включающий достаточное жилище (пункт 1) и достаточное питание (пункт 2). Осуществление статьи 3 в связи с пунктом 1 статьи 11 требует, чтобы женщины имели право владеть, пользоваться или иным образом управлять жильем, землей и имуществом на равной с мужчинами основе и имели доступ к необходимым для этого ресурсам. Осуществление статьи 3 в связи с пунктом 2 статьи 11 также требует от государств-участников, в частности, обеспечивать, чтобы женщины имели доступ к производству продуктов питания или к управлению им, а также активно искоренять обычаи, когда женщинам не разрешается принимать пищу, пока полностью не накормлены мужчины, или когда им разрешается есть только менее богатую питательными веществами пищу<sup>12</sup>.

29. Статья 12 Пакта требует от государств-участников принять меры для всестороннего осуществления права каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Осуществление статьи 3 в связи со статьей 12 требует, как минимум, устранения юридических и иных препятствий, которые мешают мужчинам и женщинам получать доступ и пользоваться медицинскими услугами на основе равенства. Это, в частности, предполагает искоренение практики, когда стереотипы о роли мужчин и женщин влияют на доступ к таким определяющим факторам здоровья, как вода и питание; устранение юридических ограничений в отношении услуг и в области репродуктивного здоровья; запрещение практики калечения женских половых органов; и обеспечение адекватной подготовки работников здравоохранения для решения тех проблем со здоровьем, с которыми сталкиваются женщины<sup>13</sup>.

30. Пункт 1 статьи 13 Пакта требует от государств-участников признать право каждого человека на образование, а пункт 2 а) предусматривает, что начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех. Осуществление статьи 3 в связи со статьей 13 требует, в частности, принятия законодательства и проведения политики в целях обеспечения одинаковых для мальчиков и девочек критериев приема на всех уровнях образования. Государствам-участникам следует обеспечить, в частности посредством проведения информационно-разъяснительных кампаний, чтобы семьи отказывались от предпочтительного отношения к мальчикам при направлении своих детей в школу и чтобы учебные программы поощряли равенство и недискриминацию. Государства-участники должны создать благоприятные условия для обеспечения безопасности детей, в частности девочек, по пути в школу и из нее.

31. Пункты 1 а) и 1 b) статьи 15 Пакта требуют от государств-участников признать право каждого человека на участие в культурной жизни и пользование результатами научного прогресса. Осуществление статьи 3 в связи с пунктам 1 а) и 1 b) статьи 15 требует, среди прочего, преодоления таких институциональных барьеров и других препятствий, основанных, в частности, на культурных и религиозных традициях, которые мешают женщинам принимать всестороннее участие в культурной жизни, образовании и научных исследованиях, а также направления ресурсов на научные исследования, связанные со здоровьем и экономическими потребностями женщин, на равной с мужчинами основе.

### **III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

#### **A. Политика и стратегии**

32. Наиболее подходящие пути и средства осуществления права по статье 3 Пакта будут варьироваться от одного государства-участника к другому. У каждого государства-участника есть определенная свобода действий в плане принятия надлежащих мер во исполнение своего главного и прямого обязательства обеспечивать равное для мужчин и женщин право пользоваться всеми экономическими, социальными и культурными правами. Кроме того, государства-участники должны включать в свои национальные планы действий в области прав человека соответствующие стратегии по обеспечению равного для мужчин и женщин права пользоваться экономическими, социальными и культурными правами.

33. В основе этих стратегий должно лежать систематическое определение политики, программ и видов деятельности, учитывающих данную ситуацию и условия внутри государства, как то вытекает из нормативного содержания статьи 3 Пакта и разъясняется в контексте уровней и характера изложенных в пунктах 16-21 выше обязательств государств-участников. В стратегиях особое внимание следует уделять искоренению дискриминации при осуществлении экономических, социальных и культурных прав.

34. Государствам-участникам следует периодически пересматривать существующие законы, политику, стратегии и программы в области экономических, социальных и культурных прав и вносить любые необходимые изменения для обеспечения того, чтобы они соответствовали их обязательствам по статье 3 Пакта.

35. Может возникнуть необходимость в принятии временных особых мер для скорейшего обеспечения равного пользования женщинами всеми экономическими, социальными и культурными правами и для улучшения положения женщин де-факто<sup>14</sup>. Временные особые меры следует отличать от постоянной политики и стратегий, осуществляемых в целях обеспечения равенства мужчин и женщин.

36. Государствам-участникам рекомендуется принимать временные особые меры для скорейшего обеспечения равенства между мужчинами и женщинами в рамках пользования правами, закрепленными в Пакте. Такие меры не следует считать дискриминационными, поскольку они основаны на обязательстве государства устранить неблагоприятные факторы, вытекающие из прежних и нынешних дискриминационных

законов, традиций и практики. Характер, продолжительность и порядок осуществления таких мер должны определяться с учетом конкретной проблемы и условий и корректироваться, если того потребуют обстоятельства. Результаты таких мер следует анализировать на предмет их прекращения, если поставленные перед ними цели достигнуты.

37. Право лиц и групп лиц на участие в процессе принятия решений, которые могут касаться их развития, должно стать неотъемлемым элементом любой политики, программы или деятельности, осуществляемых в целях выполнения обязательств правительств по статье 3 Пакта.

### **В. Средства правовой защиты и ответственность**

38. Национальная политика и национальные стратегии должны предусматривать создание, там где их нет, эффективных механизмов и институтов, в том числе административных органов, омбудсменов и других национальных правозащитных учреждений, судов и трибуналов. Эти институты должны расследовать и рассматривать предполагаемые нарушения, связанные со статьей 3, и обеспечивать средства правовой защиты применительно к таким нарушениям. Со своей стороны государства-участники должны обеспечить эффективное осуществление таких средств правовой защиты.

### **С. Показатели и ориентиры**

39. В национальной политике и национальных стратегиях следует определить соответствующие показатели и ориентиры в отношении равного для мужчин и женщин права пользоваться экономическими, социальными и культурными правами, с тем чтобы эффективно контролировать в этой связи осуществление государством-участником его обязательств по Пакту. Необходимо собирать дезагрегированные статистические данные по конкретным временным интервалам для оценки, в надлежащих случаях, последовательного осуществления мужчинами и женщинами своих экономических, социальных и культурных прав.

## **IV. НАРУШЕНИЯ**

40. Государства-участники должны выполнять свое прямое и основное обязательство по обеспечению равного для мужчин и женщин права пользоваться экономическими, социальными и культурными правами.

41. Принцип равенства мужчин и женщин является основополагающим для осуществления каждого из конкретных прав, закрепленных в Пакте. Необеспечение формального равенства и равенства по существу в рамках осуществления любого из этих прав является нарушением данного права. Для равного пользования экономическими, социальными и культурными правами необходимо ликвидировать дискриминацию де-юре и де-факто. Непринятие и неосуществление законов, политики и программ по ликвидации дискриминации де-юре и де-факто в отношении каждого из прав, закрепленных в статьях 6-15 Пакта, а также отсутствие контроля за их последствиями является нарушением этих прав.

42. Нарушения прав, закрепленных в Пакте, могут совершаться путем непосредственных действий, неспособности принять меры или бездействия государств-участников либо их институтов или учреждений на национальном и местном уровнях. Приятие и осуществление любых ретрогрессивных мер, влияющих на равное для мужчин и женщин пользование всеми правами, провозглашенными в Пакте, является нарушением статьи 3.

### Примечания

- <sup>1</sup> Проекты международных пактов о правах человека, доклад Третьего комитета (A/5365) (17 декабря 1962 года), пункт 85.
- <sup>2</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (далее "КЭСКП"), Замечание общего порядка № 4 (1991) - Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта), пункт 6; Замечание общего порядка № 7 (1997) - Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта): принудительные выселения, пункт 10.
- <sup>3</sup> КЭСКП, Замечание общего порядка № 12 (1999) - Право на достаточное питание (статья 11 Пакта), пункт 26.
- <sup>4</sup> КЭСКП, Замечание общего порядка № 11 (1999) - План мероприятий по начальному образованию (статья 14 Пакта), пункт 3; Замечание общего порядка № 13 (1999) - Право на образование (статья 13 Пакта), пункты 6 b), 31 и 32.
- <sup>5</sup> КЭСКП, Замечание общего порядка № 14 (2000) - Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 Пакта), пункты 18-22.
- <sup>6</sup> КЭСКП, Замечание общего порядка № 15 (2000) - Право на воду (статьи 11 и 12 Пакта), пункты 13 и 14.
- <sup>7</sup> См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Общая рекомендация XXV (2000) - Гендерная проблематика аспектов расовой дискриминации.
- <sup>8</sup> В соответствии с определением, содержащимся в статье 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.
- <sup>9</sup> Однако из этого общего принципа есть одно исключение: причины, специфичные для конкретного кандидата-мужчины, могут склонить чашу весов в его сторону, что следует оценивать объективно с учетом всех критериев, затрагивающих отдельных кандидатов. В этом заключается одно из требований принципа соразмерности.
- <sup>10</sup> КЭСКП, Замечание общего порядка № 3 (1990) - Природа обязательств государств-участников (пункт 2 статьи 2).
- <sup>11</sup> В соответствии с Замечаниями общего порядка КЭСКП № 12 и 13 обязательство осуществлять включает как обязанность облегчать, так и обязанность обеспечивать. В настоящем Замечании общего порядка обязательство осуществлять также включает обязательство поощрять ликвидацию всех форм дискриминации в отношении женщин.

<sup>12</sup> Другие примеры обязательств и возможных нарушений статьи 3 в связи с пунктами 1 и 2 статьи 11 более подробно рассматриваются в Замечании общего порядка КЭСКП № 12, пункт 26.

<sup>13</sup> КЭСКП, Замечание общего порядка № 14, пункты 18-21.

<sup>14</sup> В этой связи делается ссылка на Общую рекомендацию № 25, принятую Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин по пункту 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, на Замечание общего порядка КЭСКП № 13 и на Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

**Тридцать пятая сессия (2005 год)**

**Замечание общего порядка № 17 - Право каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является (статья 15)**

**I. ВВЕДЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПОСЫЛКИ**

1. Право каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является, представляет собой право человека, вытекающее из достоинства и ценности, присущих всем людям. Этот факт отличает право, закрепленное в пункте 1 с) статьи 15, и другие права человека от большинства юридических прав, признаваемых в системах интеллектуальной собственности. Права человека являются фундаментальными, неотъемлемыми и универсальными правами физических лиц и, при определенных обстоятельствах - групп физических лиц и общин. Права человека имеют основополагающий характер, поскольку они присущи человеческой личности как таковой, тогда как права интеллектуальной собственности являются, прежде всего, средством, которым пользуются государства для стимулирования изобретательства и творчества, содействия распространению продукции творчества и изобретательства, а также укрепления культурной самобытности и сохранения целостности научных, литературных и художественных трудов на благо всего общества.
2. В отличие от прав человека, права интеллектуальной собственности обычно носят временный характер и могут быть аннулированы, лицензированы или переданы кому-либо еще. Если в рамках большинства систем интеллектуальной собственности права интеллектуальной собственности, за исключением зачастую моральных прав, могут быть переданы, ограничены по срокам и сфере применения, проданы, изменены и даже утрачены, то права человека являются неограниченным по времени выражением основных прав человеческой личности. Если право человека на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, гарантирует личную связь между авторами и их произведениями и между народами, общинами или другими группами и их общим культурным наследием, а также их основные материальные интересы, которые необходимы, чтобы позволить авторам достичь достаточного жизненного уровня, то режимы интеллектуальной собственности главным образом защищают деловые и корпоративные интересы и капиталовложения. Кроме того, пределы защиты моральных и материальных интересов автора, предусмотренных в пункте 1 с) статьи 15 Пакта, необязательно совпадают с тем, что называется правами интеллектуальной собственности в национальном законодательстве или в международных соглашениях<sup>1</sup>.
3. Поэтому важно не отождествлять права интеллектуальной собственности и право человека, признаваемое в пункте 1 с) статьи 15. Право человека на пользование защитой моральных и материальных интересов автора признается в ряде международных договоров. Практически идентичный по формулировке пункт 2 статьи 27 Всеобщей декларации прав человека предусматривает: "Каждый человек имеет право на защиту его

моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является". Аналогичным образом это право признается в региональных договорах о правах человека, например в пункте 2 статьи 13 Американской декларации прав и обязанностей человека 1948 года, в пункте 1 с) статьи 14 Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав 1988 года ("Сан-Сальвадорский протокол") и, хотя и не столь явно, в статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 года (Европейская конвенция о правах человека).

4. Право на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, поощряет лиц, наделенных творческими способностями, вносить активный вклад в развитие искусства и науки и прогресс всего общества в целом. Будучи таковым, оно неразрывно связано с другими правами, признаваемыми в статье 15 Пакта, т.е. с правом на участие в культурной жизни (пункт 1 а) статьи 15) и правом на пользование результатами научного прогресса и их практического применения (пункт 1 b) статьи 15) и свободой, безусловно необходимой для научных исследований и творческой деятельности (пункт 3 статьи 15). Связь между этими правами и пунктом 1 с) статьи 15 одновременно является взаимоусиливающей и взаимоограничивающей. Ограничения, налагаемые на право авторов пользоваться защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами в силу этих прав, отчасти будут проанализированы в настоящем Замечании общего порядка, а отчасти в отдельных замечаниях общего порядка по подпунктам а) и b) пункта 1 и пункту 3 статьи 15 Пакта. Будучи материальной гарантией свободы заниматься научными исследованиями и творческой деятельностью, которая закреплена в пункте 3 статьи 15, пункт 1 с) статьи 15 также имеет экономическое измерение и поэтому тесно связан с правами на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который человек свободно выбирает (пункт 1 статьи 6), и на адекватное вознаграждение (пункт а) статьи 7), а также с правом человека на достаточный жизненный уровень (пункт 1 статьи 11). Кроме того, реализация пункта 1 с) статьи 15 зависит от осуществления других прав человека, гарантируемых Международным биллем о правах и другими международными и региональными договорами, таких, как право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими<sup>2</sup>, свобода выражения своих убеждений, включая свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами<sup>3</sup>, право на полное развитие человеческой личности<sup>4</sup> и правами на участие в культурной жизни<sup>5</sup>, включая культурные права конкретных групп<sup>6</sup>.

5. С целью оказания помощи государствам-участникам в деле осуществления Пакта и выполнения их обязательств по представлению докладов настоящее Замечание общего порядка посвящено нормативному содержанию пункта 1 с) статьи 15 (часть I), обязательствам государств-участников (часть II), нарушениям (часть III) и осуществлению на национальном уровне (часть IV), в то время как обязательства других субъектов, помимо государств-участников, рассматриваются в части V.

## **II. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПОДПУНКТА с) ПУНКТА 1 СТАТЬИ 15**

6. В трех подпунктах пункта 1 статьи 15 перечисляются три права, охватывающие различные аспекты участия в культурной жизни, включая право каждого человека на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является (пункт 1 с) статьи 15), без эксплицитного определения содержания и сферы охвата этого права. Поэтому каждый из элементов пункта 1 с) статьи 15 нуждается в пояснении.

### **Элементы пункта 1 с) статьи 15**

#### **"Автор"**

7. Комитет считает, что только "автор", под которым понимаются создатели научных, литературных или художественных трудов, каковыми являются, в частности, писатели и художники, будь то мужчина или женщина, физическое лицо или коллектив<sup>7</sup>, может пользоваться защитой по смыслу пункта 1 с) статьи 15. Это следует из слов "каждого", "он" и "автор", свидетельствующих о том, что разработчики этой статьи, по-видимому, считали, что авторами научных, литературных или художественных трудов являются физические лица<sup>8</sup>, не осознавая в то время, что ими могут также являться коллективы. В соответствии с существующими договорными режимами защиты к обладателям прав интеллектуальной собственности также причисляются юридические лица. Однако, как отмечено выше, их права, в силу их иного характера, не защищаются на уровне прав человека<sup>9</sup>.

8. Хотя в пункте 1 с) статьи 15 говорится в основном об индивидуальном создателе ("каждого", "он", "автор"), в некоторых обстоятельствах пользоваться правом на защиту моральных и материальных интересов, возникающих в связи с чьими-либо научными, литературными или художественными трудами, могут также группы физических лиц или общины<sup>10</sup>.

#### **"Любые научные, литературные или художественные труды"**

9. Комитет считает, что "любые научные, литературные или художественные труды" по смыслу пункта 1 с) статьи 15 означают порождения человеческого ума, как-то: "научные труды", такие, как научные публикации и инновации, включая знания, инновации и практику коренных и местных общин, и "литературные и художественные труды", такие, как, в частности, стихотворения, романы, картины, скульптуры, музыкальные композиции, театральные и кинематографические произведения, представления и устные предания.

#### **"Пользование защитой"**

10. Комитет считает, что пункт 1 с) статьи 15 признает право авторов пользоваться определенным рода защитой их моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными произведениями, без уточнения условий такой защиты. Для того чтобы это положение не оказалось лишенным

какого-либо смысла, необходимо, чтобы предоставляемая защита являлась эффективной с точки зрения гарантии моральных и материальных интересов авторов, связанных с их трудами. Вместе с тем защита, предусмотренная пунктом 1 с) статьи 15, необязательно должна отражать уровень и средства защиты, предусматриваемые нынешними режимами авторского права, патентного права и другими режимами интеллектуальной собственности, если имеющиеся средства защиты гарантируют авторам соблюдение моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их трудами, как это определено ниже в пунктах 12-16.

11. Комитет отмечает, что, признавая право каждого на "пользование защитой" моральных и материальных интересов, возникающих в связи с чьими-либо научными, литературными или художественными трудами, пункт 1 с) статьи 15 ни в коей мере не препятствует принятию государствами-участниками более высоких стандартов защиты в международных договорах о защите моральных и материальных интересов авторов или во внутреннем праве<sup>11</sup>, с тем условием, что эти стандарты не препятствуют необоснованным образом использованию другими людьми их прав, закрепленных в Пакте<sup>12</sup>.

### **"Моральные интересы"**

12. Защита "моральных интересов" авторов была одной из главных целей разработчиков пункта 2 статьи 27 Всеобщей декларации прав человека: "Авторы всех художественных, литературных, научных трудов и изобретатели, помимо права на справедливое вознаграждение за свой труд, должны быть наделены моральным правом за свой труд и/или открытие, которое не должно исчезать даже после того, как такой труд или открытие становятся общим достоянием человечества"<sup>13</sup>. Их намерение заключалось в том, чтобы провозгласить сугубо личный характер каждого создания человеческого ума, обеспечить надежную связь между создателями и их произведениями.

13. С учетом истории разработки пункта 2 статьи 27 Всеобщей декларации прав человека и пункта 1 с) статьи 15 Пакта Комитет считает, что "моральные интересы" в пункте 1 с) статьи 15 включают в себя право авторов быть признанными в качестве создателей своих научных, литературных и художественных трудов и противодействовать любому извращению, искажению или иному изменению таких трудов, а также любому другому посягательству на них, способному нанести ущерб чести или репутации авторов<sup>14</sup>.

14. Комитет подчеркивает важность признания ценности научных, литературных и художественных трудов как личностного самовыражения их создателя и отмечает, что защита моральных интересов может быть найдена, хотя и в различной степени, в большинстве государств, вне зависимости от их правовой системы.

### **"Материальные интересы"**

15. Защита "материальных интересов" авторов в пункте 1 с) статьи 15 отражает тесную связь этого положения с правом владеть имуществом, которое признается в статье 17 Всеобщей декларации прав человека и в региональных договорах о правах человека, а также с правом любого трудящегося на надлежащее вознаграждение (статья 7 а) Пакта).

В отличие от других прав человека, материальные интересы авторов не связаны напрямую с личностью создателя, но образуют одну из предпосылок пользования правом на достаточный жизненный уровень (пункт 1 статьи 11).

16. Срок защиты материальных интересов в соответствии с пунктом 1 с) статьи 15 необязательно распространяется на весь период продолжительности жизни автора. Цель предоставления авторам возможности иметь достаточный жизненный уровень может быть достигнута скорее посредством единоразовых выплат или наделения автора в течение ограниченного периода времени исключительным правом на эксплуатацию его научного, литературного или художественного труда.

### **"Возникающие"**

17. Слово "возникающие" подчеркивает, что авторы пользуются защитой только таких моральных и материальных интересов, которые непосредственно порождаются их научными, литературными или художественными трудами.

### **Условия соблюдения государствами-участниками пункта 1 с) статьи 15**

18. Право на защиту моральных и материальных интересов авторов содержит следующие насущно важные и взаимосвязанные элементы, конкретное применение которых будет зависеть от экономических, социальных и культурных условий в конкретном государстве-участнике:

а) *Наличие.* В правовой системе государств-участников должны быть в наличии адекватное законодательство и нормативные положения, а также эффективные административные, судебные и другие соответствующие средства правовой защиты моральных и материальных интересов авторов.

б) *Доступность.* Административные, юридические и другие соответствующие средства правовой защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, должны быть доступны всем авторам. Доступность имеет четыре взаимосвязанных аспекта:

- i) физическая доступность: Национальные суды и учреждения, отвечающие за защиту моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами авторов, должны быть в распоряжении всех слоев общества, включая авторов-инвалидов;
- ii) экономическая доступность (доступность с точки зрения расходов): возможность использования таких средств должна быть экономически доступна для всех, включая неимущих и маргинализованные группы. Например, когда какое-либо государство-участник решает выполнять требования пункта 1 с) статьи 15 с помощью традиционных форм защиты интеллектуальной собственности, соответствующие расходы на административное или судебное производство должны основываться на

принципе равенства, с тем чтобы эти средства правовой защиты были доступны для всех;

- iii) доступность информации: доступность включает право искать, получать и распространять информацию о структуре и функционировании правового и политического режима защиты моральных и материальных интересов авторов, возникающих в связи с их научными, литературными и художественными трудами, включая информацию о соответствующем законодательстве и процедурах, которая должна быть понятна каждому и также публиковаться на языках языковых меньшинств и коренных народов.

с) *Качество защиты*: Процедуры защиты моральных и материальных интересов авторов должны компетентно и оперативно применяться судьями и другими соответствующими органами.

### **Особые темы широкой применимости**

#### **Недискриминация и равный режим**

19. Пункт 2 статьи 2 и статья 3 Пакта запрещают любую дискриминацию в доступе к действенной защите моральных и материальных интересов авторов, включая административные, судебные и другие средства правовой защиты, по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, имеющие своей целью или своим следствием отмену или нарушение равного пользования или осуществления права, признанного в подпункте с) пункта 1 статьи 15<sup>15</sup>.

20. Комитет подчеркивает, что ликвидация дискриминации для обеспечения равного доступа к действенной защите моральных и материальных интересов авторов может зачастую быть достигнута при ограниченных ресурсах путем принятия, изменения или отмены законодательства или распространения информации. Комитет ссылается на пункт 12 Замечания общего порядка № 3 о природе обязательств государств-участников, который гласит, что даже в периоды острой нехватки ресурсов уязвимые члены общества должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих адресных программ.

21. Принятие временных особых мер, единственная цель которых состоит в обеспечении де-факто равенства для находящихся в неблагоприятном положении или маргинализированных лиц или групп, а также тех, кто подвергается дискриминации, не является нарушением права на пользование защитой моральных и материальных интересов автора, при условии, что такого рода меры не закрепляют неравных или отдельных норм защиты применительно к различным лицам или группам и упраздняются, как только достигнуты цели, для которых они были приняты.

## **Ограничения**

22. Право на защиту моральных и материальных интересов, возникающих в связи с чьими-либо научными, литературными или художественными трудами, не является неограниченным правом и должно уравниваться другими правами, закрепленными в Пакте<sup>16</sup>. Однако ограничения прав, защищаемых в соответствии с пунктом 1 с) статьи 15, должны определяться законом, должны быть совместимы с характером этих прав, должны преследовать законную цель и должны быть строго необходимы для того, чтобы способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе в соответствии со статьей 4 Пакта.

23. Ограничения должны быть соразмерными, и это означает, что при наличии нескольких видов ограничений должны приниматься наименее ограничительные меры. Ограничения должны быть совместимы с самим характером прав, защищаемых в соответствии с пунктом 1 с) статьи 15, который заключается в защите личной связи между автором и его/ее произведением и защите средств, необходимых, чтобы позволить авторам достичь достаточного жизненного уровня.

24. Введение ограничений может, при определенных обстоятельствах, потребовать компенсационных мер, таких, как выплата надлежащей компенсации<sup>17</sup> за использование научных, литературных или художественных трудов в интересах общества.

## **III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

### **Общие правовые обязательства**

25. Хотя Пакт предусматривает постепенное осуществление и признает проблемы, связанные с ограниченностью имеющихся ресурсов (пункт 1 статьи 2), он также налагает на государства-участники различные обязательства, носящие безотлагательный характер, включая основные обязательства. Шаги, предпринимаемые для выполнения таких обязательств, должны быть осознанными, конкретными и нацеленными на полное осуществление права каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он или она является<sup>18</sup>.

26. Постепенное осуществление этого права в течение определенного периода означает, что государства-участники имеют конкретное обязательство длящегося характера как можно более быстрым и действенным образом продвигаться к полному осуществлению пункта 1 с) статьи 15<sup>19</sup>.

27. Как и в случае всех других прав, содержащихся в Пакте, следует исходить из того, что принятие регрессивных мер в отношении права на защиту моральных и материальных интересов автора не разрешается. В случае сознательного принятия каких-либо регрессивных мер государство-участник обязано доказать, что они были приняты после тщательного изучения всех альтернатив и что они должным образом оправданы в свете всей совокупности прав, признаваемых в Пакте<sup>20</sup>.

28. Право каждого на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он или она является, подобно всем правам человека, налагает на государства-участники три категории или уровня обязательств: обязательства *уважать*, *защищать* и *осуществлять*. Обязательство *уважать* требует от государств-участников воздерживаться от прямого или косвенного воспрепятствования осуществлению права на пользование защитой моральных и материальных интересов автора. Обязательство *защищать* требует от государств-участников принимать меры для недопущения посягательств третьих сторон на моральные и материальные интересы авторов. Наконец, обязательство *осуществлять* требует от государств-участников принятия соответствующих законодательных, административных, бюджетных, судебных, стимулирующих и иных мер для полного осуществления пункта 1 с) статьи 15<sup>21</sup>.

29. Полное осуществление пункта 1 с) статьи 15 требует мер, необходимых для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры. Это вытекает из пункта 2 статьи 15 Пакта, который определяет обязательства, применимые в отношении каждого элемента прав, признаваемых в пункте 1 статьи 15, включая право авторов на пользование защитой их моральных и материальных интересов.

### **Конкретные правовые обязательства**

30. Государства несут обязательство *уважать* право человека на пользование защитой моральных и материальных интересов авторов, в связи с чем они должны, в частности, воздерживаться от нарушения права авторов на признание их в качестве создателей своих научных, литературных и художественных трудов и противодействовать любому извращению, искажению или иному изменению таких трудов, а также любому другому посягательству на них, способному нанести ущерб чести или репутации авторов. Государства-участники должны воздерживаться от необоснованного ущемления материальных интересов авторов, которые необходимы, чтобы позволить этим авторам достичь достаточного жизненного уровня.

31. Обязательства *защищать* включают в себя обязанность государств обеспечивать действенную защиту моральных и материальных интересов авторов от посягательств третьих сторон. В частности, государства должны предотвращать нарушение третьими сторонами права авторов заявлять об авторстве над своими научными, литературными или художественными трудами, а также извращение, искажение или иное изменение таких трудов либо любое другое посягательство на них, способное нанести ущерб чести или репутации автора. Аналогичным образом государства-участники обязаны не допускать посягательства третьих сторон на материальные интересы авторов, возникающие в связи с их трудами. С этой целью государства обязаны не допускать несанкционированного использования научных, литературных и художественных трудов, которые легко доступны или воспроизводимы с использованием современных технологий связи и воспроизведения, например путем создания систем коллективного управления авторскими правами или путем принятия законодательства, предписывающего пользователям информировать авторов о любом использовании их трудов и выплачивать им надлежащее вознаграждение. Государства должны обеспечить, чтобы третьи стороны

надлежащим образом компенсировали авторам любой неоправданный ущерб, понесенный вследствие несанкционированного использования их трудов.

32. Что касается права на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами коренных народов, то государства-участники должны принимать меры по обеспечению действенной защиты интересов коренных народов в связи с их трудами, которые зачастую являются формами выражения их культурного наследия и традиционных знаний. При разработке мер по защите научных, литературных и художественных трудов коренных народов государствам-участникам следует учитывать их предпочтения. Такая система защиты может включать в себя принятие мер с целью признания, регистрации и защиты индивидуальных или коллективных авторских прав коренных народов в рамках национальных режимов прав интеллектуальной собственности и должна предотвращать несанкционированное использование научных, литературных и художественных трудов коренных народов третьими сторонами. В рамках процесса осуществления этих мер защиты государствам-участникам следует соблюдать принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных авторов, устные или другие традиционные формы передачи научных знаний, произведений литературного или художественного творчества и, в соответствующих случаях, обеспечивать коренным народам возможность коллективно управлять благами, которые дают эти произведения.

33. Государства, в которых имеются этнические, религиозные или языковые меньшинства, обязаны защищать моральные и материальные интересы авторов, принадлежащих к этим меньшинствам, путем принятия особых мер для сохранения самобытности культур меньшинств<sup>22</sup>.

34. Обязательство *осуществлять (обеспечивать)* предусматривает, чтобы государства-участники предоставляли административные, судебные и другие надлежащие средства правовой защиты, позволяющие авторам требовать защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами, а также требовать и добиваться эффективного возмещения в случаях ущемления этих интересов<sup>23</sup>. Государства-участники также обязаны *осуществлять (стимулировать)* право, предусмотренное в пункте 1 с) статьи 15, например путем принятия финансовых и иных позитивных мер, способствующих созданию профессиональных и иных ассоциаций, представляющих моральные и материальные интересы авторов, в частности находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных авторов в соответствии с положениями пункта 1 а) статьи 8 Пакта<sup>24</sup>. Обязательство *осуществлять (поощрять)* требует, чтобы государства гарантировали право авторов научных, литературных или художественных трудов на участие в ведении государственных дел и в любых процессах принятия важных решений, оказывающих воздействие на их права и законные интересы, и консультироваться с этими индивидами или группами либо их избранными представителями до принятия каких-либо важных решений, затрагивающих их права по пункту 1 с) статьи 15<sup>25</sup>.

### **Смежные обязательства**

35. Право авторов на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами, не может изолироваться от других прав, признаваемых в Пакте. Поэтому государства-участники обязаны поддерживать надлежащий баланс между своими обязательствами по пункту 1 с) статьи 15, с одной стороны, и по другим положениям Пакта - с другой, в целях поощрения и защиты всего комплекса прав человека, гарантируемых в Пакте. Для обеспечения такого баланса не следует отдавать необоснованного предпочтения частным интересам авторов и необходимо должным образом учитывать интересы общества, связанные с наличием широкого доступа к их трудам<sup>26</sup>. Поэтому государствам-участникам следует обеспечивать, чтобы их правовые или иные режимы защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, не препятствовали соблюдению ими своих основных обязательств в отношении прав на питание, здоровье, образование, а также на участие в культурной жизни и пользование результатами научного прогресса и их практического применения, и любого иного права, закрепленного в Пакте<sup>27</sup>. В конечном счете, интеллектуальная собственность представляет собой социальный продукт и имеет социальную функцию<sup>28</sup>. Тем самым государства-участники обязаны не допускать того, чтобы чрезмерно высокие расходы на доступ к основным лекарствам, семенам растений и другим средствам производства продуктов питания или к учебникам или учебным материалам подрывали права широких слоев населения на здоровье, питание и образование. Кроме того, государствам-участникам следует предотвращать использование научно-технического прогресса для целей, не совместимых с правами и достоинством человека, включая право на жизнь, здоровье и защиту от вмешательства в частную жизнь, например, путем недопущения выдачи патентов на изобретения, если их коммерциализация поставит под угрозу полное осуществление этих прав<sup>29</sup>. Государствам-участникам следует, в частности, рассмотреть вопрос о том, в какой мере коммерциализация человеческого тела и его частей затронет их обязательства по Пакту или другим соответствующим международным договорам о правах человека<sup>30</sup>. Государствам-участникам также следует рассмотреть возможность проведения оценок воздействия на права человека до принятия законодательства о защите моральных и материальных интересов авторов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами, и по истечении определенного периода после введения такого законодательства в действие.

### **Международные обязательства**

36. В своем Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет обратил внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры в индивидуальном порядке и по линии международной помощи и сотрудничества, прежде всего экономического и технического характера, в целях полного осуществления прав, признаваемых в Пакте. В духе статьи 56 Устава Организации Объединенных Наций, а также конкретных положений Пакта (пункта 1 статьи 2, пункта 4 статьи 15 и статьи 23) государства-участники должны признавать важнейшую роль международного сотрудничества в деле достижения прав, признаваемых в Пакте, включая право на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с чьими-либо научными,

литературными и художественными трудами, и должны соблюдать свои обязательства относительно принятия с этой целью совместных и самостоятельных действий. Международное культурное и научное сотрудничество должно осуществляться в общих интересах всех народов.

37. Комитет напоминает, что, в соответствии со статьями 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций, общепринятыми принципами международного права и положениями самого Пакта, международное сотрудничество в целях развития, а следовательно, и реализация экономических, социальных и культурных прав являются обязательством всех государств-участников, и в частности государств, которые в состоянии оказать содействие<sup>31</sup>.

38. Памятуя о различных уровнях развития государств-участников, существенно важно, чтобы любая система защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с чьими-либо научными, литературными или художественными трудами, стимулировала и поощряла сотрудничество в целях развития, передачу технологии и научное и культурное сотрудничество<sup>32</sup> при одновременном должном учете необходимости сохранения биологического разнообразия<sup>33</sup>.

#### **Основные обязательства**

39. В Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет подтвердил, что одно из основных обязательств государств-участников состоит в обеспечении удовлетворения минимальных базовых уровней каждого из прав, провозглашенных в Пакте. В соответствии с другими договорами о правах человека, а также международными соглашениями о защите моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, Комитет считает, что пункт 1 с) статьи 15 Пакта влечет за собой, по крайней мере, следующие основные обязательства, которые действуют уже сейчас:

- a) принимать законодательные и другие необходимые меры по обеспечению эффективной защиты моральных и материальных интересов авторов;
- b) защищать права авторов на признание их качестве создателей своих научных, литературных или художественных трудов и противодействие любому извращению, искажению или иному изменению таких трудов, а также любому посягательству на них, способному нанести ущерб чести или репутации авторов;
- c) уважать и защищать основные материальные интересы авторов, возникающие в связи с их научными, литературными или художественными трудами, которые необходимы, чтобы позволить авторам достичь достаточного жизненного уровня;
- d) обеспечить равный доступ, особенно для авторов из уязвимых или маргинализированных групп, к административным, судебным или другим соответствующим средствам правовой защиты, дающим авторам возможность требовать и добиваться возмещения в случае ущемления их моральных и материальных интересов.

е) обеспечить надлежащий баланс между необходимостью эффективной защиты моральных и материальных интересов авторов и обязательствами государств-участников в отношении соблюдения права на питание, здоровье и образование, а также права принимать участие в культурной жизни и пользоваться результатами научного прогресса и их практического применения, а также любого другого права, признанного в Пакте.

40. Комитет желает подчеркнуть, что на государствах-участниках и других сторонах, имеющих возможность оказывать помощь, лежит особая ответственность по оказанию "международной помощи и осуществлению сотрудничества, в особенности экономического и технического", позволяющих развивающимся странам выполнять свои обязательства, указанные в пункте 36 выше.

#### IV. НАРУШЕНИЯ

41. При решении вопроса о том, какие виды действий или бездействия со стороны государств-участников представляют собой нарушение права пользоваться защитой моральных и материальных интересов авторов, важно проводить различие между неспособностью и нежеланием государства-участника выполнять свои обязательства по пункту 1 с) статьи 15. Это следует из пункта 1 статьи 2 Пакта, обязывающего каждое государство-участник принимать необходимые меры в максимальных пределах имеющихся ресурсов. Государство, не желающее использовать максимум имеющихся у него ресурсов на цели реализации права авторов на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами, не выполняет свои обязательства по пункту 1 с) статьи 15. Если ограниченность ресурсов не позволяет государству в полной мере выполнять свои обязательства по Пакту, оно должно доказать, что оно предпринимало все возможное для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов для выполнения в приоритетном порядке перечисленных выше основных обязательств.

42. Нарушения права пользоваться защитой моральных и материальных интересов авторов могут быть вызваны непосредственными действиями государств-участников или других субъектов, деятельность которых недостаточно регулируется государствами-участниками. Принятие любых регрессивных мер, не совместимых с основными обязательствами по пункту 1 с) статьи 15, которые перечислены в пункте 39 выше, представляет собой нарушение этого права. Нарушения *действием* включают официальную отмену или необоснованное приостановление действия законодательства, защищающего моральные и материальные интересы, возникающие в связи с чьими-либо научными, литературными или художественными трудами.

43. Нарушения положений пункта 1 с) статьи 15 могут быть вызваны также бездействием или непринятием государствами-участниками необходимых мер для соблюдения своих юридических обязательств, вытекающих из этого положения. К числу нарушений, вызванных *бездействием*, относятся непринятие необходимых мер по обеспечению полного осуществления права авторов на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами, и необеспечение исполнения соответствующих законов или непредоставление административных, судебных или других соответствующих средств правовой защиты, позволяющих авторам отстаивать свои права, предусмотренные пунктом 1 с) статьи 15.

### **Нарушения обязательства уважать**

44. Нарушения обязательства *уважать* включают в себя действия, политику или законы государства, имеющие своим следствием нарушение права авторов быть признанными в качестве создателей своих научных, литературных или художественных трудов и противодействовать любому извращению, искажению или иному изменению их трудов, а также любому другому посягательству на них, способному нанести вред чести или репутации авторов; необоснованное нарушение материальных интересов авторов, необходимых, чтобы позволить им достичь достаточного жизненного уровня; отказ авторам в доступе к административным, судебным или другим соответствующим средствам правовой защиты, позволяющим им добиваться возмещения в случае нарушения их моральных и материальных интересов; и дискриминацию отдельных авторов применительно к защите их моральных и материальных интересов.

### **Нарушения обязательства защищать**

45. Нарушения обязательства *защищать* происходят вследствие непринятия государством всех необходимых мер по защите находящихся под его юрисдикцией авторов от посягательств на их моральные и материальные интересы третьими сторонами. В эту категорию нарушений входят такие виды бездействия, как непринятие и/или неприменение законодательства, запрещающего любое использование научных, литературных или художественных трудов, которое несовместимо с правом авторов на их признание в качестве создателей своих трудов или извращает, искажает или иным образом изменяет их труды или посягает на них таким образом, что это наносит ущерб их чести или репутации, или которое представляет собой незаконное нарушение их материальных интересов, необходимых, чтобы позволить авторам достичь достаточного жизненного уровня, и необеспечение того, чтобы третьи стороны предоставляли авторам, включая авторов из числа представителей коренных народов, надлежащее возмещение за любой неправомерный ущерб, причиненный им несанкционированным использованием их научных, литературных или художественных трудов.

### **Нарушения обязательства осуществлять**

46. Нарушения обязательства *осуществлять* возникают вследствие непринятия государствами-участниками всех необходимых мер в пределах имеющихся у них ресурсов по содействию реализации права пользоваться защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с чьими-либо научными, литературными или художественными трудами. В качестве примеров можно назвать необеспечение административных, судебных или других соответствующих средств правовой защиты, дающих авторам, особенно авторам из находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп, непредоставление возможности требовать и добиваться возмещения в случае нарушения их моральных и материальных интересов, или отсутствие надлежащих возможностей для обеспечения активного и информированного участия авторов или групп авторов в принятии любых решений, затрагивающих их право на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами.

## **V. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

### **Национальное законодательство**

47. Наиболее адекватные меры по осуществлению права на защиту моральных и материальных интересов автора будут существенно различаться в отдельных государствах. Каждое государство имеет определенную свободу в выборе тех мер, которые являются наиболее оптимальными для удовлетворения его специфических потребностей в конкретных обстоятельствах. В то же время Пакт четко обязывает каждое государство принимать все необходимые меры по обеспечению каждому человеку равного доступа к эффективным механизмам защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными и художественными трудами, автором которых он является.

48. Национальные законы и подзаконные акты, касающиеся защиты моральных и материальных интересов автора, должны быть построены на принципах отчетности, транспарентности и независимости судебных органов, поскольку эти принципы крайне важны для эффективного осуществления всех прав человека, в том числе предусмотренных пунктом 1 с) статьи 15. В целях создания благоприятного климата для осуществления этого права государствам-участникам следует принять надлежащие меры к тому, чтобы частный деловой сектор и гражданское общество понимали и учитывали воздействие права на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с чьими-либо научными, литературными или художественными трудами, на пользование другими правами человека. В процессе оценки прогресса, достигнутого в деле осуществления положений пункта 1 с) статьи 15, государствам-участникам надлежит выявлять факторы и трудности, сдерживающие осуществление их обязательств.

### **Показатели и контрольные ориентиры**

49. Государствам-участникам следует выработать надлежащие показатели и ориентиры, предназначенные для мониторинга на национальном и международном уровнях выполнения государствами-участниками своих обязательств по пункту 1 с) статьи 15. Для определения надлежащих показателей, которые должны отражать различные аспекты права на защиту моральных и материальных интересов автора, государства могут обращаться за рекомендациями к Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и другим специализированным учреждениям и программам системы Организации Объединенных Наций, которые имеют отношение к защите научных, литературных и художественных трудов. Такие показатели должны быть дезагрегированы по запрещенным признакам дискриминации и увязаны с временной шкалой.

50. После определения соответствующих показателей по пункту 1 с) статьи 15, государствам-участникам предлагается наметить надлежащие национальные ориентиры в связи с каждым показателем. В ходе рассмотрения периодических докладов Комитет будет осуществлять процесс изучения с государством-участником. Такое изучение

предполагает совместное рассмотрение соответствующим государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, что позволит наметить цели, подлежащие реализации государством-участником в течение следующего отчетного цикла. В ходе этого периода государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры в деле контроля за осуществлением им положений пункта 1 с) статьи 15. Затем в последующий отчетный период государство-участник и Комитет рассмотрят вопрос о том, были ли достигнуты намеченные ориентиры, а также любые трудности, которые могут возникнуть на пути осуществления.

### **Средства правовой защиты и подотчетность**

51. Право каждого человека на пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он или она является, должно отстаиваться в компетентных судебных и административных органах. В самом деле эффективная защита моральных и материальных интересов авторов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами, едва ли была бы мыслима при отсутствии возможности прибегнуть к административным, судебным и другим соответствующим средствам правовой защиты<sup>34</sup>.

52. Все авторы, ставшие жертвами нарушения их подлежащих защите защищаемых моральных и материальных интересов, возникающих в связи с их научными, литературными или художественными трудами, должны, следовательно, иметь доступ к эффективным административным, судебным и другим соответствующим средствам правовой защиты на национальном уровне. Такие средства не должны быть необоснованно сложными или дорогостоящими или быть связанными с неразумными временными ограничениями или неоправданными задержками<sup>35</sup>. Стороны судебных разбирательств должны иметь право на пересмотр вынесенных решений каким-либо судебным или другим компетентным органом<sup>36</sup>.

53. Все жертвы нарушений прав, защищаемых на основании пункта 1 с) статьи 15, должны иметь право на адекватную компенсацию или сатисфакцию.

54. Нарушениями пункта 1 с) статьи 15, должны заниматься национальные уполномоченные по правам человека, комиссии по правам человека, если таковые имеются, и профессиональные объединения авторов или сходные учреждения.

## **VI. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

55. Хотя ответственность за соблюдение положений Пакта несут только государства-участники, им настоятельно рекомендуется рассмотреть вопрос о регулировании ответственности, которую несет частный деловой сектор, частные научно-исследовательские учреждения и другие негосударственные субъекты, в том что касается уважения прав, признаваемых в пункте 1 с) статьи 15 Пакта.

56. Комитет отмечает, что, будучи членами таких международных организаций, как ВОИС, ЮНЕСКО, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Всемирная торговая организация (ВТО), государства-участники несут обязательство принимать все возможные меры для обеспечения того, чтобы политика и решения этих организаций соответствовали их обязательствам по Пакту, в частности обязательствам, содержащимся в пункте 1 статьи 2, пункте 4 статьи 15 и статьях 22 и 23, касающихся международной помощи и сотрудничества<sup>37</sup>.

57. Органы Организации Объединенных Наций, а также специализированные учреждения должны в своих соответствующих сферах компетенции и в соответствии со статьями 22 и 23 Пакта принимать международные меры, которые могли бы способствовать эффективному проведению в жизнь положений пункта 1 с) статьи 15. В частности, в адрес ВОИС, ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ и других соответствующих учреждений, органов и механизмов Организации Объединенных Наций обращается призыв активизировать свою деятельность в плане учета правозащитных принципов и обязательств в своей работе по вопросам защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека.

### Примечания

<sup>1</sup> К соответствующим международным договорам, среди прочего, относятся Парижская конвенция по охране промышленной собственности, которая последний раз пересматривалась в 1967 году; Бернская конвенция по охране литературных и художественных произведений 1886 года, которая последний раз пересматривалась в 1979 году; Международная конвенция об охране прав артистов-исполнителей, производителей фонограмм и органов радиовещания ("Римская конвенция"); Договор ВОИС по авторскому праву; Договор ВОИС по исполнениям и фонограммам (который, среди прочего, предоставил международную защиту исполнителям "выражений фольклора"; [Конвенция о биологическом разнообразии;] и Всеобщая конвенция об авторском праве, которая последний раз пересматривалась в 1971 году, а также Соглашение ВТО по торговым аспектам интеллектуальной собственности (Соглашение по ТАПИС).

<sup>2</sup> См. статью 17 Всеобщей декларации прав человека; статью 5 d) v) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статью 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека); статью 21 Американской конвенции о правах человека; и статью 4 Африканской хартии прав человека и народов (Банжульская хартия).

<sup>3</sup> См. статью 19 Всеобщей декларации прав человека, пункт 2 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 5 Европейской конвенции о защите прав человека, статью 13 Американской декларации прав человека и статью 9 Африканской хартии прав человека и народов (Банжульская хартия).

<sup>4</sup> См. пункт 2 статьи 26 Всеобщей декларации прав человека. См. также пункт 1 статьи 13 Пакта.

- <sup>5</sup> См. статью 5 е) vi) Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статью 14 Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол) и пункт 2 статьи 17 Африканской хартии прав человека и народов.
- <sup>6</sup> См. статью 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, статью 13 с) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статью 31 Конвенции о правах ребенка и статью 31 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.
- <sup>7</sup> См. также пункт 32 ниже.
- <sup>8</sup> См. Мария Грин, Международный правовой центр по борьбе с бедностью, "История разработки статьи 15 (1) с) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах", документ E/C.12/2000/15, пункт 45.
- <sup>9</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, двадцать седьмая сессия (2001 год), Права человека и проблемы интеллектуальной собственности, Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 29 ноября 2001 года, документ E/C.12/2001/15, пункт 6.
- <sup>10</sup> См. также пункт 32 ниже.
- <sup>11</sup> См. пункт 2 статьи 5 Пакта.
- <sup>12</sup> См. ниже, пункты 22, 23 и 35. См. также статьи 4 и 5 Пакта.
- <sup>13</sup> Комиссия по правам человека, вторая сессия, доклад Рабочей группы по Декларации о правах человека, E/CN.4/57, 10 декабря 1947 года, стр. 15.
- <sup>14</sup> См. статью 6-бис Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений.
- <sup>15</sup> Этот запрет в определенной степени дублирует положения о национальном режиме, содержащиеся в международных конвенциях о защите интеллектуальной собственности, при этом главное различие заключается в том, что подпункт 2 статьи 2 и статья 3 Пакта распространяются не только на иностранцев, но и на граждан самого государства-участника (см. статьи 6-15 Пакта "каждый человек"). См. также: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, тридцать четвертая сессия, Замечание общего порядка № 16 (2005) о равном праве мужчин и женщин на пользование всеми экономическими, социальными и культурными правами, 13 мая 2005 года.
- <sup>16</sup> См. пункт 35 ниже. Необходимость установить надлежащее равновесие между пунктом 1 с) статьи 15 и другими правами по Пакту применима, в частности к праву на участие в культурной жизни (пункт 1 а) статьи 15) и праву на пользование результатами научного прогресса и их практического применения (пункт 1 b)), а также к праву на питание (статья 11), на охрану здоровья (статья 12) и на образование (статья 13).
- <sup>17</sup> См. пункт 2 статьи 17 Всеобщей декларации прав человека, пункт 2 статьи 21 Американской конвенции о правах человека и статью 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

- <sup>18</sup> См. Замечание общего порядка № 3 (1990), пункт 9; Замечание общего порядка № 13 (1999) о праве на образование, пункт 43; Замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 30. См. также Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Лимбургские принципы), пункты 16 и 22, Маастрихт, 2-6 июня 1986 года.
- <sup>19</sup> См. Замечание общего порядка № 3 (1990), пункт 9; Замечание общего порядка № 13 (1999), пункт 44; Замечание общего порядка № 14 (2000), пункт 31. См. также Лимбургские принципы, пункт 21.
- <sup>20</sup> См. Замечание общего порядка № 3 (1990), пункт 9; Замечание общего порядка № 13 (1999), пункт 45; и Замечание общего порядка № 14 (2000), пункт 32.
- <sup>21</sup> См. Замечание общего порядка № 13 (1999), пункты 46-47, и Замечание общего порядка № 14 (2000), пункт 33. См. также Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав (Маастрихтские руководящие принципы), пункт 6, Маастрихт, 22-26 января 1997 года.
- <sup>22</sup> См. пункт 1 с) статьи 15 Пакта в совокупности с текстом статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. См. также ЮНЕСКО, Генеральная конференция, девятнадцатая сессия, Рекомендация об участии и вкладе народных масс в культурную жизнь, принятая 26 ноября 1976 года, пункт I (2) f).
- <sup>23</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, девятнадцатая сессия, Замечание общего порядка № 9 (1998) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 9. См. также статью 8 Всеобщей декларации прав человека и пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах.
- <sup>24</sup> См. также пункт 1 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.
- <sup>25</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, двадцать седьмая сессия (2001 год), Права человека и интеллектуальная собственность, заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 29 ноября 2001 года, E/C.12/2001/15, пункт 9.
- <sup>26</sup> Там же, пункт 17.
- <sup>27</sup> Там же, пункт 12.
- <sup>28</sup> Там же, пункт 4.
- <sup>29</sup> Ср. пункт 2 статьи 27 Соглашения ВТО по ТАПИС.
- <sup>30</sup> См. статью 4 Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека ЮНЕСКО (1977 год), хотя этот правовой акт как таковой не имеет обязательной силы.
- <sup>31</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, пятая сессия. Замечание общего порядка № 3 (1990), пункт 14.

- <sup>32</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, двадцать седьмая сессия, Права человека и интеллектуальная собственность, Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 29 ноября 2001 года, E/C.12/2001/15, пункт 15.
- <sup>33</sup> См. статью 8 j) Конвенции о биологическом разнообразии. См. также Подкомиссия по поощрению и защите прав человека, 26-е заседание, резолюция 2001/21, E/CN.4/Sub.2/Res/2001/21.
- <sup>34</sup> Ср. Всеобщая декларация прав человека, статья 8; Замечание общего порядка № 9 (1998), пункты 3 и 9; Лимбургские принципы, пункт 19; Маастрихтские руководящие принципы, пункт 22.
- <sup>35</sup> См. Замечание общего порядка № 9 (1998), пункт 9 (в отношении административных средств правовой защиты). См. далее статью 14 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах.
- <sup>36</sup> См. Замечание общего порядка № 9 (1998), пункт 9.
- <sup>37</sup> Ср. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, восемнадцатая сессия (1998 год), Глобализация и ее последствия для экономических, социальных и культурных прав, заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 11 мая 1998 года, пункт 5.

## Тридцать пятая сессия (2005 год)

### Замечание общего порядка № 18 - Право на труд (статья 6)

#### I. ВВЕДЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПОСЫЛКИ

1. Основополагающее право, каковым является право на труд, признано в целом ряде международно-правовых актов. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), в частности его статья 6, раскрывает это право полнее, чем любой другой международный договор. Право на труд имеет важнейшее значение для осуществления других прав человека и является неотделимым и неотъемлемым компонентом человеческого достоинства. Каждый человек вправе иметь такую возможность трудиться, которая позволяет ему вести достойный образ жизни. Право на труд обеспечивает выживание индивида и его семьи и одновременно содействует развитию и признанию индивида в рамках общества<sup>1</sup>, при условии, что вид трудовой деятельности был выбран свободно или на него было дано свободное согласие.
2. МПЭСКП провозглашает право на труд в общем плане в статье 6 и подробно раскрывает индивидуальный аспект права на труд в статье 7, где признается право каждого человека на справедливые и благоприятные условия труда, в частности право на условия работы, отвечающие требованиям безопасности. Коллективный аспект права на труд рассматривается в статье 8, где закрепляются право каждого человека создавать профессиональные союзы и вступать в таковые по его выбору, а также право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно. В процессе подготовки текста статьи 6 Пакта Комиссия по правам человека подтвердила необходимость признания права на труд в широком смысле посредством закрепления точных правовых обязательств, а не простого философского постулата<sup>2</sup>. Статья 6 определяет право на труд в общем плане и не содержит исчерпывающих положений. В пункте 1 статьи 6 государства-участники признают "право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпримут надлежащие шаги к обеспечению этого права". В пункте 2 государства-участники признают, что меры, которые должны быть приняты "в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека".
3. Эти цели отражают основополагающие цели и принципы Организации Объединенных Наций, которые провозглашены в пункте 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций. Суть этих целей также отражена в пункте 1 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека. После принятия Генеральной Ассамблеей Пакта в 1966 году право на труд было признано в целом ряде международных и региональных договоров по правам человека. На международном уровне право на труд упоминается в пункте 3 а) статьи 8 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП); в пункте i) пункта е) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; в пункте 1 а) статьи 11 Конвенции о ликвидации всех форм

дискриминации в отношении женщин; в статье 32 Конвенции о правах ребенка и в статьях 11, 25, 26 40, 52 и 54 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В ряде региональных договоров право на труд признается в его общем смысле, в частности в Европейской социальной хартии 1961 года и Пересмотренной европейской социальной хартии 1996 года (статья 1, часть II), в Африканской хартии прав человека и народов (статья 15) и в Дополнительном протоколе к Американской конвенции в области экономических, социальных и культурных прав (статья 6), где закрепляется принцип, согласно которому уважение права на труд налагает на государства-участники обязательство принимать меры, направленные на обеспечение полной занятости. Кроме того, право на труд было провозглашено Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Декларации социального прогресса и развития, текст которой содержится в ее резолюции 2542 (XXIV) от 11 декабря 1969 года (статья 6).

4. Право на труд, гарантируемое в МПЭСКП, закрепляет обязательство государств-участников обеспечивать их гражданам право на труд, который они свободно выбирают или на который они свободно соглашаются, включая право не подвергаться необоснованным увольнениям. Это определение подчеркивает тот факт, что уважение человека и его достоинства выражается в свободе человека в плане выбора вида трудовой деятельности, а также указывает на важное значение труда для развития личности и для ее социальной и экономической интеграции. В Конвенции № 122 Международной организации труда о политике в области занятости (1964 года) речь идет о "полной продуктивной и свободно избранной занятости", причем обязательство государств-участников создавать условия для полной занятости увязывается с обязательством обеспечивать отсутствие принудительного труда. Тем не менее для миллионов людей во всем мире полное осуществление права на труд, который они свободно выбрали или на который они свободно согласились, по-прежнему остается трудно достижимой целью. Комитет признает существование структурных и иных препятствий, обусловленных международными, не поддающимися контролю со стороны государств факторами, которые препятствуют полному осуществлению статьи 6 во многих государствах-участниках.

5. Для оказания помощи государствам-участникам в деле осуществления Пакта и выполнения обязательств по представлению докладов в настоящем Замечании общего порядка говорится о нормативном содержании статьи 6 (глава II), обязательствах государств-участников (глава III), нарушениях (глава IV) и осуществлении на национальном уровне (глава V), а обязательства субъектов, не являющихся государствами-участниками, рассматриваются в главе VI. Настоящее Замечание общего порядка подготовлено на основе опыта, накопленного Комитетом на протяжении многих лет в процессе рассмотрения докладов государств-участников.

## II. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА ТРУД

6. Право на труд является индивидуальным правом, которым наделен каждый человек, и одновременно представляет собой коллективное право. Оно охватывает все виды трудовой деятельности, будь то независимая трудовая деятельность или оплачиваемая работа по найму. Право на труд не следует понимать как абсолютное и безоговорочное право на получение работы. В пункте 1 статьи 6 содержится определение права на труд, а в пункте 2 перечисляются примеры обязательств, возлагаемых на государства-участников, причем этот перечень не является исчерпывающим. Он включает право каждого человека на свободное принятие решения, касающегося согласия на труд или его выбора. Это предполагает отсутствие какого бы то ни было принуждения в связи с осуществлением или выполнением того или иного вида трудовой деятельности и право доступа к системе защиты, гарантирующей каждому трудящемуся доступ к занятости. Это также предполагает право не подвергаться несправедливым увольнениям.

7. Труд, о котором говорится в пункте 6 Пакта, должен быть *достойным трудом*, т.е. трудом, обеспечивающим уважение основных прав человеческой личности, а также прав трудящихся в плане безопасности труда и его оплаты. Этот труд должен также обеспечивать получение дохода, который позволяет трудящимся содержать самих себя и свои семьи, как это подчеркивается в статье 7 Пакта. Эти основные права также включают уважение физической и нравственной неприкосновенности трудящихся при выполнении ими той или иной работы.

8. Статьи 6, 7 и 8 Пакта являются взаимозависимыми. Определение труда как достойного предполагает, что этот труд обеспечивает уважение основных прав трудящихся. Хотя статьи 7 и 8 тесно связаны со статьей 6, они станут предметом отдельных замечаний общего порядка. Соответственно, ссылки на статьи 7 и 8 будут делаться лишь в тех случаях, когда этого требует неделимость данных прав.

9. Международная организация труда определяет принудительный труд как "любую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно"<sup>3</sup>. Комитет подтверждает, что государствам-участникам необходимо отменить, запретить и наказывать все формы принудительного труда, о которых идет речь в статье 4 Всеобщей декларации прав человека, в статье 5 Конвенции о рабстве и в статье 8 МПГПП.

10. Высокий уровень безработицы и отсутствие гарантий сохранения рабочих мест являются теми причинами, которые побуждают трудящихся искать работу в неформальном секторе экономики. Государствам-участникам надлежит принять необходимые законодательные и иные меры для максимального сокращения числа лиц, которые трудятся вне формального сектора экономики и, соответственно, не имеют никакой защиты. Эти меры должны обязать работодателей уважать трудовое законодательство и регистрировать нанятых ими лиц, с тем чтобы те имели возможность пользоваться всеми правами трудящихся, в частности правами, предусмотренными в статьях 6, 7 и 8 Пакта. Эти меры должны учитывать тот факт, что лица, работающие в неформальном секторе экономики, делают это не по своему выбору, а чаще всего в силу необходимости обеспечить свое выживание. Кроме того, национальное законодательство

должно регулировать труд домашней прислуги и сельскохозяйственных рабочих должным образом, с тем чтобы эти лица пользовались такой же защитой, как и другие работающие по найму лица.

11. В статье 4 Конвенции МОТ (№ 158) о прекращении трудовых отношений (1982 года) определены законные основания для увольнения и, в частности, закрепляются требование относительно наличия законных оснований для увольнения, а также право на судебную и иную защиту в случае необоснованного увольнения.

12. Осуществление права на труд во всех его формах и на всех уровнях предполагает существование следующих взаимозависимых и основополагающих элементов, реализация которых будет зависеть от условий, сложившихся в каждом государстве-участнике:

а) *Наличие*. Государства-участники должны располагать специальными службами для оказания заинтересованным лицам помощи и поддержки в выявлении и нахождении имеющихся в наличии возможностей трудоустройства;

б) *Доступность*. Рынок труда должен быть открыт для каждого, на кого распространяется юрисдикция государств-участников<sup>4</sup>. Доступность включает три аспекта:

- i) в соответствии с пунктом 2 статьи 2 и статьей 3 Пакта запрещается любая дискриминация в отношении доступа к занятости и сохранения рабочего места по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, этических или иных убеждений, национального или социального происхождения, общественного положения, рождения, физических или психических недостатков, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации, гражданского, политического, социального или иного положения, которая осуществляется с целью ограничить или сделать невозможным осуществление на равной основе права на труд или приводит к этому. В соответствии со статьей 2 Конвенции МОТ № 111 государствам-участникам надлежит "определить и проводить национальную политику, направленную на поощрение, совместимыми с национальными условиями и практикой методами, равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий с целью искоренения всякой дискриминации в отношении таковых". Как подчеркивалось в пункте 18 Замечания общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, многие меры, например большинство стратегий и программ искоренения дискриминации в сфере здравоохранения, могут осуществляться с минимальным объемом ресурсов путем принятия, изменения или отмены законодательства либо распространения информации. Комитет напоминает о том, что даже в периоды острой нехватки ресурсов находящиеся в неблагоприятном положении и маргинальные лица и группы должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ<sup>5</sup>;

- ii) физическая доступность является одним из аспектов доступности занятости, о чем говорится в пункте 22 Замечания общего порядка № 5 о лицах с какой-либо формой инвалидности;
- iii) доступность включает право искать, получать и распространять информацию о способах трудоустройства посредством создания информационных сетей о рынке труда на местном, региональном, национальном и международном уровнях;

с) *Доступность и качество.* Защита права на труд имеет несколько компонентов, а именно право трудящихся на справедливые и благоприятные условия труда, в частности на условия работы, отвечающие требованиям безопасности, право создавать профессиональные союзы и право свободно выбирать вид трудовой деятельности и свободно на него соглашаться.

### **Конкретные темы общего характера**

#### *Женщины и право на труд*

13. В соответствии со статьей 3 Пакта государства-участники обязуются "обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами". Комитет подчеркивает необходимость создания всеобъемлющей системы защиты в целях борьбы с гендерной дискриминацией и для обеспечения равных возможностей и обращения с мужчинами и женщинами в связи с осуществлением их права на труд посредством гарантирования равного вознаграждения за труд равной ценности<sup>6</sup>. В частности, беременность не должна являться препятствием для трудоустройства и не должна служить основанием для увольнения. И наконец, следует подчеркнуть взаимосвязь между тем фактом, что женщины зачастую имеют более ограниченный доступ к образованию, чем мужчины, и тем, что некоторые культуры традиционно ограничивают возможности женщин в плане трудоустройства и профессионального роста.

#### *Молодежь и право на труд*

14. Получение первой работы открывает возможность добиться экономической самостоятельности и во многих случаях помогает избежать нищеты. В поисках первой работы молодежь, особенно молодые женщины, сталкиваются, как правило, с трудностями. Необходимо принять и осуществлять национальную политику в области адекватного образования и профессиональной подготовки в целях поощрения и сохранения доступа к возможностям трудоустройства для молодежи, особенно для молодых женщин.

#### *Детский труд и право на труд*

15. О защите детей речь идет в статье 10 Пакта. Комитет напоминает о своем Замечании общего порядка № 14 (2000), в частности о его пунктах 22 и 23, где говорится о праве детей на здоровье, и подчеркивает необходимость защиты детей от любых форм

трудовой деятельности, которые могут мешать их развитию или нанести ущерб их физическому либо психическому здоровью. Комитет подтверждает необходимость защиты детей от экономической эксплуатации, предоставления им возможности всесторонне развиваться и получать профессионально-техническое образование, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 6. Комитет также напоминает о своем Замечании общего порядка № 13 (1999), в частности об определении профессионально-технической подготовки (пункты 15 и 16) как одного из элементов общего образования. В нескольких международных договорах о правах человека, закрепленных после принятия МПЭСКП, например в Конвенции о правах ребенка, ясно признается необходимость защиты детей и молодежи от всех форм экономической эксплуатации или принудительного труда<sup>7</sup>.

#### *Пожилые лица и право на труд*

16. Комитет напоминает о своем Замечании общего порядка № 6 (1995), касающемся экономических, социальных и культурных прав пожилых лиц, и в частности о необходимости принятия мер, призванных воспрепятствовать любой дискриминации по признаку возраста в области труда и занятости<sup>8</sup>.

#### *Инвалиды и право на труд*

17. Комитет напоминает о принципе недискриминации в сфере доступа инвалидов к занятости, который был провозглашен в его Замечании общего порядка № 5 (1994) о лицах с какой-либо формой инвалидности. "Право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается", не реализуется в тех случаях, когда единственной реальной возможностью, предоставленной инвалидам, является работа в так называемых "защищенных учреждениях с условиями, явно не отвечающими стандартам"<sup>9</sup>. Государствам-участникам надлежит принять меры, позволяющие инвалидам получать и сохранять подходящую работу и продвигаться по службе, способствуя тем самым их социальной интеграции или реинтеграции<sup>10</sup>.

#### *Трудящиеся-мигранты и право на труд*

18. Действие принципа недискриминации, закрепленного в пункте 2 статьи 2 Пакта и в статье 7 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, должно охватывать и возможности трудоустройства трудящихся-мигрантов и их семей. В этой связи Комитет подчеркивает необходимость разработки плана действий по обеспечению соблюдения и поощрения таких принципов посредством принятия всех надлежащих законодательных и иных мер.

### **III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

#### **Общеправовые обязательства**

19. Основное обязательство государств-участников заключается в обеспечении последовательного осуществления права на труд. Поэтому государствам-участникам необходимо как можно скорее принять меры, направленные на достижение полной

занятости. Хотя в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав и признается наличие сдерживающих факторов, обусловленных ограниченностью наличных ресурсов, он возлагает и различного рода обязательства безотлагательного характера<sup>11</sup>. Государства-участники несут обязательства безотлагательного характера в связи с правом на труд, например обязательство "гарантировать", что указанное право будет осуществляться "без какой бы то ни было дискриминации" (пункт 2 статьи 2), и обязательство "принять меры" (пункт 1 статьи 2) к тому, чтобы обеспечить полное осуществление<sup>12</sup>. Такие шаги должны быть осознанными, конкретными и нацеленными на полное осуществление права на труд.

20. Тот факт, что осуществление права на труд является постепенным и занимает определенное время, не следует толковать как лишение обязательств государства-участников всякого конкретного содержания<sup>13</sup>. Он означает, что на государства-участники возлагается конкретное и неизменное обязательство в отношении "как можно более быстрого и эффективного продвижения" к полному осуществлению статьи 6.

21. Как и в отношении всех других прав, закрепленных в Пакте, применительно к праву на труд нельзя в принципе принимать регрессивные меры. Если сознательно принимаются какие-либо регрессивные меры, то на государства-участники возлагается бремя доказывания того, что это было сделано после изучения всех других возможных решений и что эти меры абсолютно оправданы с учетом всей совокупности предусмотренных в Пакте прав и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов<sup>14</sup>.

22. Как и все другие права человека, право на труд налагает на государства-участники три категории или уровня обязательств: обязательства, касающиеся *уважения, защиты и осуществления*. Обязательство уважать право на труд требует, чтобы государства-участники воздерживались от действий, прямо или косвенно препятствующих осуществлению этого права. Обязательство защищать требует, чтобы государства-участники принимали меры, которые предотвращают вмешательство третьих сторон в осуществление права на труд. Обязательство осуществлять включает обязательство обеспечивать, содействовать осуществлению и поощрять право на труд. Из него вытекает, что государствам-участникам необходимо принимать надлежащие законодательные, административные, бюджетные, судебные и иные меры для обеспечения полного осуществления права на труд.

### **Конкретные правовые обязательства**

23. На государства-участники возложено обязательство *уважать* право на труд, в частности посредством запрещения принудительного или обязательного труда и отказа от непредоставления или ограничения равного доступа к достойному труду для всех, особенно для лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, включая заключенных и лиц, содержащихся под стражей<sup>15</sup>, представителей меньшинств и трудящихся-мигрантов. Так, государства-участники связаны обязательством уважать право женщин и молодежи на доступ к достойному труду и соответственно принимать меры по борьбе с дискриминацией и по поощрению равного доступа и возможностей.

24. Что касается предусмотренных в статье 10 Пакта обязательств государств-участников в связи с детским трудом, то государствам-участникам необходимо принимать эффективные, в частности законодательные, меры для запрещения труда детей моложе 16 лет. Кроме того, им следует запретить все формы экономической эксплуатации и принудительного труда детей<sup>16</sup>. Государствам-участникам необходимо принять эффективные меры для обеспечения того, чтобы запрещение детского труда в полной мере соблюдалось<sup>17</sup>.

25. Обязательства *защитить* право на труд включают, в частности, обязанности государств-участников принимать законодательство или осуществлять иные меры, обеспечивающие равный доступ к труду и профессиональной подготовке, а также обеспечивать, чтобы меры в рамках приватизации не ущемляли права трудящихся. Особые меры, направленные на повышение гибкости рынков труда, не должны негативно влиять на стабильность рабочих мест или снижать уровень социальной защиты трудящихся. Обязательство защищать право на труд возлагает на государства-участники ответственность за запрещение использования принудительного или обязательного труда негосударственными субъектами.

26. Государства-участники обязаны *осуществлять (обеспечивать)* право на труд, если отдельные лица или группы не способны по независящим от них причинам осуществлять самостоятельно упомянутое право с помощью имеющихся в их распоряжении средств. Это обязательство включает, в частности, обязательство признать право на труд в национальных правовых системах и разработать национальную политику в области права на труд, а также подробный план по его осуществлению. Право на труд требует разработки и осуществления государствами-участниками политики в области занятости в целях "стимулирования экономического роста и развития, повышения уровня жизни, удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости"<sup>18</sup>. Именно в этом контексте государствам-участникам надлежит принимать эффективные меры по увеличению объема средств, выделяемых на снижение уровня безработицы, в частности среди женщин, а также лиц, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении. Комитет подчеркивает необходимость создания механизма компенсации в случае потери работы, а также обязательство принимать надлежащие меры для создания (государственных или частных) служб занятости на национальном и местном уровнях<sup>19</sup>. Кроме того, обязательство осуществлять (обеспечивать) право на труд предусматривает реализацию государствами-участниками планов по борьбе с безработицей<sup>20</sup>.

27. Обязательство *осуществлять (стимулировать)* право на труд требует, чтобы государства-участники принимали, в частности, позитивные меры, позволяющие отдельным лицам пользоваться правом на труд, и содействовали им в этом, а также осуществляли программы профессионально-технической подготовки для облегчения доступа к занятости.

28. Обязательство *осуществлять (поощрять)* право на труд требует, чтобы государства-участники проводили в жизнь, в частности, информационно-просветительские программы для повышения уровня информированности населения о праве на труд.

## **Международные обязательства**

29. В своем Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет обращает внимание на обязательство всех государств-участников принимать меры в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, чтобы обеспечить полное осуществление признаваемых в Пакте прав. В духе статьи 56 Устава Организации Объединенных Наций и конкретных положений Пакта (пункт 1 статьи 2, статей 6, 22 и 23) государствам-участникам следует признать основополагающую роль международного сотрудничества и выполнять свое обязательство по принятию совместных и состоятельных мер для обеспечения полного осуществления права на труд. Государствам-участникам надлежит - при необходимости, путем заключения международных соглашений - обеспечить, чтобы праву на труд, закрепленному в статьях 6, 7 и 8 Пакта, уделялось должное внимание.

30. Для выполнения своих международных обязательств по статье 6 государствам-участникам следует принять меры по поощрению права на труд в других странах, а также в рамках двусторонних и многосторонних переговоров. В ходе переговоров с международными финансовыми учреждениями государствам-участникам надлежит обеспечивать защиту права на труд своего населения. Государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, следует уделять повышенное внимание защите права на труд, оказывая влияние на политику в области предоставления займов, на кредитные соглашения, программы структурной перестройки и международные проекты этих учреждений. Стратегии, программы и политика, осуществляемые государствами-участниками в соответствии с программами структурной перестройки, не должны противоречить их основным обязательствам в связи с правом на труд и негативно затрагивать право на труд женщин, молодежи, а также лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении.

## **Основные обязательства**

31. В своем Замечании общего порядка № 3 (1990) Комитет подтвердил, что одно из основных обязательств государств-участников состоит в обеспечении удовлетворения минимальных базовых уровней каждого из прав, провозглашенных в Пакте. В контексте статьи 6 это "основное" обязательство включает обязательство обеспечивать недискриминацию и равную защиту занятости. Дискриминация в области занятости охватывает широкий спектр нарушений, затрагивающих все этапы жизни, от базового образования до пенсии, и может оказывать существенное воздействие на профессиональное положение отдельных лиц и групп. Поэтому из этих основных обязательств вытекают, по крайней мере, следующие требования:

а) обеспечить право на доступ к занятости, особенно для лиц и групп, находящихся в неблагоприятном и маргинальном положении, с тем чтобы они имели возможность жить достойно;

b) избегать любых мер, которые приводят к дискриминации и неравному обращению в частном и государственном секторах с лицами и группами, находящимися в неблагоприятном и маргинальном положении или к ослаблению механизмов защиты таких лиц и групп;

c) принимать и осуществлять национальную стратегию и план действий в области занятости, учитывающие и устраняющие проблемы всех трудящихся, на транспарентной основе с участием организаций работодателей и трудящихся. Такие стратегии и планы действий в области занятости должны быть ориентированы, в частности, на лиц и группы, находящиеся в неблагоприятном и маргинальном положении, и предусматривать показатели и ориентиры, с помощью которых можно оценивать и периодически рассматривать прогресс, достигнутый в связи с правом на труд.

#### IV. НАРУШЕНИЯ

32. Следует проводить различие между неспособностью и нежеланием государств-участников выполнять свои обязательства по статье 6. Такой подход вытекает из пункта 1 статьи 6, где гарантируется право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и из пункта 1 статьи 2, где на каждое государство-участник возлагается обязательство принимать необходимые меры "в максимальных пределах имеющихся ресурсов". Обязательства государств-участников следует толковать в свете этих двух статей. Государства-участники, которые не желают использовать максимум имеющихся у них ресурсов для осуществления права на труд, нарушают свои обязательства по статье 6. Вместе с тем нехваткой ресурсов можно объяснить те трудности, с которыми может столкнуться какое-либо государство-участник при обеспечении полного осуществления права на труд при условии, что это государство-участник продемонстрирует, что оно использовало все имеющиеся в его распоряжении ресурсы для выполнения в приоритетном порядке упомянутых выше обязательств. Нарушения права на труд могут совершаться в результате прямых действий государств или государственных субъектов либо в результате непринятия надлежащих мер поощрению занятости. Нарушения в результате *бездействия* происходят, например, когда государства-участники не регулируют деятельность лиц или групп, чтобы те не препятствовали осуществлению другими права на труд. Нарушения в результате *совершения действий* включают принудительный труд; официальную отмену или приостановление действия законодательства, которое необходимо для непрерывного пользования правом на труд; лишение отдельных лиц или групп доступа к трудовой деятельности независимо от того, основана ли такая дискриминация на законодательстве или закреплена на практике; и принятие законодательства или политики, которые явно несовместимы с международными обязательствами, касающимися права на труд.

#### **Нарушения обязательства уважать**

33. Нарушения обязательства уважать право на труд имеют место тогда, когда принимаемые законы, проводимая политика и действия противоречат нормам, закрепленным в статье 6 Пакта. Так, любая дискриминация в отношении доступа на рынок труда или к средствам и возможностям получения работы по признакам расы, цвета

кожи, пола, языка, возраста, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства с целью воспрепятствовать равному пользованию или осуществлению экономических, социальных и культурных прав, представляет собой нарушение Пакта. Упомянутый в пункте 2 статьи 2 Пакта принцип недискриминации имеет прямое действие, не должен осуществляться постепенно и не зависит от наличия ресурсов. Он непосредственно применим в отношении всех аспектов права на труд. Непринятие во внимание государствами-участниками их правовых обязательств, касающихся права на труд, при заключении двусторонних или многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями и иными образованиями, такими, как многонациональные образования, представляет собой нарушение их обязательства уважать право на труд.

34. Что касается всех других предусмотренных в Пакте прав, то есть серьезные основания полагать, что принятие регрессивных мер в отношении права на труд недопустимо. Такие регрессивные меры включают, в частности, лишение определенных лиц или групп доступа к занятости независимо от того, основана или нет такая дискриминация на законодательстве или практике; отмена или приостановление действия законодательства, необходимого для осуществления права на труд, или принятие законодательства либо политики, которые явно несовместимы с международными правовыми обязательствами, касающимися права на труд. В качестве примера можно привести введение принудительного труда или отмену законодательства о защите работающих по найму лиц от необоснованных увольнений. Такие меры представляют собой нарушение обязательства государств-участников уважать право на труд.

#### **Нарушения обязательства защищать**

35. Нарушения обязательства защищать вытекают из непринятия государствами-участниками всех необходимых мер для защиты находящихся под их юрисдикцией лиц от нарушений права на труд третьими сторонами. Они включают бездействие, в частности непринятие положений, регулирующих деятельность лиц, групп или корпораций, с целью воспрепятствовать нарушению ими права на труд других; или необеспечение защиты трудящихся от необоснованных увольнений.

#### **Нарушения обязательства осуществлять**

36. Нарушения обязательства осуществлять происходят в результате непринятия государствами-участниками всех необходимых мер для обеспечения осуществления права на труд. В качестве примера можно привести отказ от принятия или осуществления национальной политики в области занятости, направленной на обеспечение каждому человеку права на труд; недостаточный объем ассигнований или нерациональное распределение государственных средств, вследствие чего правом на труд не могут пользоваться отдельные лица или группы, в частности находящиеся в неблагоприятном или маргинальном положении; отсутствие контроля за осуществлением права на труд на национальном уровне, например путем определения показателей и ориентиров применительно к праву на труд; и неосуществление программ профессионально-технической подготовки.

## V. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

37. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта государствам-участникам следует выполнять свои обязательства по Пакту "всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер". Каждое государство-участник обладает определенной свободой в оценке того, какие меры будут наиболее адекватными с учетом его конкретных обстоятельств. Однако Пакт ясно возлагает на каждое государство-участник обязанность принимать любые меры, которые необходимы для обеспечения того, чтобы каждый человек был защищен от безработицы или нестабильности в сфере занятости и мог в кратчайшие сроки воспользоваться правом на труд.

### **Законодательство, стратегии и политика**

38. Государствам-участникам следует рассмотреть вопрос о принятии конкретных законодательных мер, направленных на осуществление права на труд. В рамках этих мер необходимо: а) создать национальные механизмы по контролю за осуществлением стратегий и национальных планов действий в области занятости; б) принять положения о цифровых целевых показателях и сроках их достижения; в) выделить средства на обеспечение выполнения ориентиров, определенных на национальном уровне; и д) привлечь к участию гражданское общество, включая экспертов по вопросам труда, частный сектор и международные организации. При контроле за ходом осуществления права на труд государствам-участникам надлежит определить факторы и трудности, влияющие на выполнение их обязательств.

39. Коллективные переговоры являются инструментом основополагающей значимости для целей формулирования политики в области занятости.

40. Учреждениям и программам Организации Объединенных Наций следует при поступлении просьб государств-участников оказывать им содействие в разработке и пересмотре соответствующего законодательства. Так, например, МОТ накопила большой опыт и знания в том, что касается законодательства по вопросам занятости.

41. Государствам-участникам исходя из принципов прав человека следует принять национальную стратегию, направленную на постепенное обеспечение полной занятости для всех. Такая национальная стратегия также предполагает необходимость определения ресурсов, имеющихся в наличии у государств-членов для достижения поставленных ими целей, а также выбора методов их использования, наиболее эффективных с точки зрения затрат.

42. При разработке и осуществлении национальной стратегии в области занятости следует всесторонне соблюдать принципы отчетности, транспарентности и участия заинтересованных групп. Право отдельных лиц и групп на участие в процессе принятия решений должно быть неотъемлемым элементом любой политики, программ и стратегий, направленных на осуществление обязательств государств-участников по статье 6. Поощрение занятости также требует эффективного участия населения и, более конкретно, ассоциаций по защите и поощрению прав трудящихся и профессиональных союзов в определении приоритетов, принятии решений, планировании, осуществлении и оценке стратегии по поощрению занятости.

43. Для создания условий, способствующих осуществлению права на труд, государствам-участникам следует также принять все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы в деятельности как частного, так и государственного сектора находило отражение осознание важности права на труд.

44. Национальная стратегия в области занятости должна особо учитывать необходимость ликвидации дискриминации в вопросах доступа к занятости. Она должна обеспечивать равный доступ к экономическим ресурсам и профессионально-технической подготовке, особенно для женщин, а также лиц и групп, находящихся в неблагоприятном или маргинальном положении, и должна уважать и защищать самостоятельную занятость и труд за вознаграждение, которые обеспечивают трудящимся и их семьям удовлетворительное существование, как это предусмотрено в подпункте ii) пункта а) статьи 7 Пакта<sup>21</sup>.

45. Государствам-участникам следует разработать и обеспечить функционирование механизмов по контролю за ходом осуществления права каждого человека на труд, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, определять факторы и трудности, влияющие на степень выполнения их обязательств, и содействовать принятию корректирующих мер законодательного и административного характера, в том числе мер по осуществлению их обязательств по пункту 1 статьи 2 и по статье 23 Пакта.

#### **Показатели и контрольные ориентиры**

46. В рамках национальной стратегии в области занятости следует определить показатели в отношении права на труд. Эти показатели следует разработать в целях эффективного контроля на национальном уровне за выполнением государствами-участниками их обязательств по статье 6, причем они должны быть основаны на таких показателях МОТ, как уровень безработицы, неполная занятость и соотношение между лицами, работающими в формальном и неформальном секторах. Разработанные МОТ показатели, которые применяются при подготовке статистических данных, касающихся труда, могут быть полезны при разработке национального плана в области занятости<sup>22</sup>.

47. После определения надлежащих показателей, касающихся права на труд, государствам-участникам предлагается установить надлежащие национальные ориентиры в отношении каждого показателя. В ходе рассмотрения периодических докладов Комитет будет проводить совместно с государством-участником процедуру "сопоставления". Сопоставление подразумевает совместное рассмотрение государством-участником и Комитетом показателей и национальных ориентиров, по итогам которого будут затем определены цели на следующий отчетный период. В ходе последующих пяти лет государство-участник будет использовать эти национальные ориентиры для контроля за осуществлением им права на труд. Затем в рамках процедуры представления последующих докладов государство-участник и Комитет будут рассматривать вопрос о том, были или нет достигнуты ориентиры, а также причины возникновения любых трудностей, с которыми они могли столкнуться. Кроме того, при определении ориентиров и подготовки своих докладов государствам-участникам следует использовать обширную информацию и консультативные услуги специализированных учреждений в отношении сбора и дезагрегирования данных.

### **Средства правовой защиты и подотчетность**

48. Любое лицо или группа, ставшие жертвой нарушения права на труд, должны на национальном уровне иметь доступ к эффективным судебным и другим надлежащим средствам правовой защиты. Профессиональные союзы и Комиссия по правам человека призваны играть важную роль в защите права на труд на национальном уровне. Все жертвы таких нарушений имеют право на адекватное возмещение, которое может принимать форму реституции, компенсации, сатисфакции или гарантии неповторения.
49. Инкорпорация международных договоров, закрепляющих право на труд, в частности соответствующих конвенций МОТ, в национальную правовую систему повышает эффективность мер, принимаемых в целях обеспечения права на труд, и ее следует поощрять. Инкорпорация международных договоров, признающих право на труд, в национальную правовую систему или признание их прямого применения значительно расширяет сферу действия и повышает эффективность корректирующих мер и должна поощряться во всех случаях. Кроме того, следовало бы предоставить судам возможность рассматривать нарушения основного содержания права на труд путем прямых ссылок на обязательства, вытекающие из Пакта.
50. Судьям и другим работникам правоприменительных органов предлагается уделять при выполнении их функций повышенное внимание нарушениям права на труд.
51. Государствам-участникам следует уважать и поощрять деятельность правозащитников и других компонентов гражданского общества, в частности профессиональных союзов, которые оказывают помощь лицам и группам, находящимся в неблагоприятном и маргинальном положении, в осуществлении их права на труд.

### **VI. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

52. Хотя лишь государства являются участниками Пакта и соответственно несут основную ответственность за соблюдение его положений, все члены общества - отдельные лица, местные общины, профессиональные союзы, организации гражданского общества и частного сектора - несут свою долю ответственности за осуществление права на труд. Государствам-участникам следует обеспечить условия, способствующие выполнению этих обязательств. Хотя частные предприятия - и национальные, и транснациональные - не связаны положениями Пакта, они призваны играть особую роль в создании новых рабочих мест, в проведении адекватной политики в области трудоустройства и в обеспечении недискриминационного доступа к труду. Они должны осуществлять свою деятельность на основе положений законодательства, административных мер, кодексов поведения и других надлежащих механизмов, поощряющих уважение права на труд, которые были согласованы правительством и гражданским обществом. Такие механизмы должны признавать разработанные МОТ нормы в области труда и быть направлены на повышение уровня информированности и ответственности предприятий в том, что касается осуществления права на труд.

53. Особое значение придается роли учреждений и программ Организации Объединенных Наций, и в частности ключевой функции МОТ в защите и осуществлении права на труд на международном, региональном и национальном уровнях. Также важную роль в обеспечении права на труд играют региональные учреждения и договоры, если таковые существуют. При разработке и осуществлении своих национальных стратегий в области занятости государствам-участникам следует воспользоваться технической помощью и сотрудничеством со стороны МОТ. При подготовке своих докладов государствам-участникам надлежит также использовать обширную информацию и консультативные услуги, предоставляемые МОТ, для анализа и дезагрегирования данных, а также для определения показателей и ориентиров. В соответствии со статьями 22 и 23 Пакта МОТ и другим специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций, Всемирному банку, региональным банкам развития, Международному валютному фонду, Всемирной торговой организации и другим соответствующим органам системы Организации Объединенных Наций следует эффективно сотрудничать с государствами-участниками в целях осуществления права на труд на национальном уровне с учетом их собственных мандатов. Международным финансовым учреждениям надлежит уделять повышенное внимание защите права на труд в их политике по предоставлению займов и в соглашениях о кредитах. В соответствии с пунктом 9 Замечания общего порядка № 2 (1990) необходимо прилагать особые усилия для обеспечения защиты права на труд при осуществлении всех программ структурной перестройки. При рассмотрении докладов государств-участников и их способности выполнять обязательства по статье 6 Комитет будет оценивать результаты помощи, которая была оказана субъектами, не являющимися государствами-участниками.

54. Ключевую роль в обеспечении уважения права на труд на местном и национальном уровнях и в содействии выполнению государствами-участниками их обязательств по статье 6 играют профессиональные союзы. Роль профессиональных союзов является основополагающей и будет по-прежнему оцениваться Комитетом при рассмотрении докладов государств-участников.

### Примечания

<sup>1</sup> См. преамбулу к Конвенции МОТ № 168 (1988 года): "...важность труда и продуктивной занятости в любом обществе не только в связи с ресурсами, которые таким образом создаются для сообщества, но и в связи с доходом, получаемым в результате этого трудящимися, в связи с социальной ролью, которую трудящиеся получают благодаря им, и с чувством самоуважения, которое приобретают трудящиеся".

<sup>2</sup> Комиссия по правам человека, одиннадцатая сессия, пункт 31 повестки дня, A/3525 (1957).

<sup>3</sup> Конвенция МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде 1930 года, пункт 1 статьи 2; см. также пункт 2 Конвенции МОТ № 105 об упразднении принудительного труда 1957 года.

<sup>4</sup> Лишь некоторые из этих вопросов раскрываются в пункте 2 статьи 2 и в статье 3 Пакта. Остальные рассматриваются на основе практики Комитета или законодательства либо судебной практики все большего числа государств-участников.

- <sup>5</sup> См. Замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 12.
- <sup>6</sup> См. Замечание общего порядка № 16 (2005) по статье 3: равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, пункты 23-25.
- <sup>7</sup> См. Конвенцию о правах ребенка 1989 года, пункт 1 статьи 32, текст которого воспроизводится во втором абзаце преамбулы Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. См. также пункт 1 статьи 3 Протокола, где речь идет об использовании ребенка на принудительных работах.
- <sup>8</sup> См. Замечание общего порядка № 6 (1995) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей, пункт 22 (и пункт 24 о пенсии).
- <sup>9</sup> См. Замечание общего порядка № 5 (1994) о лицах с какой-либо формой инвалидности, включая другие ссылки в пунктах 20-24.
- <sup>10</sup> См. Конвенцию МОТ № 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов 1983 года. См. пункт 2 статьи 1 о доступе к работе. См. также Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, утвержденные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/96 от 20 декабря 1993 года.
- <sup>11</sup> См. Замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 1.
- <sup>12</sup> Там же, пункт 2.
- <sup>13</sup> Там же, пункт 9.
- <sup>14</sup> Там же, пункт 9.
- <sup>15</sup> Если предоставляется на добровольной основе. О труде заключенных см. также Минимальные стандартные правила обращения с заключенными и статью 2 Конвенции МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде.
- <sup>16</sup> См. Конвенцию о правах ребенка, пункт 1 статьи 32.
- <sup>17</sup> См. Конвенцию МОТ № 182 о наихудших формах детского труда, пункт 2 статьи 7, и принятое Комитетом Замечание общего порядка № 13 о праве на образование.
- <sup>18</sup> См. Конвенцию МОТ № 122 о политике в области занятости 1964 года, пункт 1 статьи 1.
- <sup>19</sup> См. Конвенцию МОТ № 88 об организации службы занятости 1948 года.
- <sup>20</sup> См. Конвенцию МОТ № 88, а также Конвенцию МОТ № 2 о безработице 1919 года. См. также Конвенцию МОТ № 168 о содействии занятости и защите от безработицы 1988 года.
- <sup>21</sup> См. Замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание, пункт 26.
- <sup>22</sup> См. Конвенцию МОТ № 160 о статистике труда, в частности ее статьи 1 и 2.

**Тридцать девятая сессия (2007 год)**

**Замечание общего порядка № 19<sup>1</sup> - Право на социальное обеспечение (статья 9)**

**I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Статья 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Пакта) гласит, что "участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование". Право на социальное обеспечение имеет ключевое значение для гарантирования человеческого достоинства всех людей, когда они сталкиваются с обстоятельствами, лишаящими их возможности в полной мере реализовать свои права, содержащиеся в Пакте.
2. Право на социальное обеспечение охватывает право на доступ к благам, будь то в денежном или натуральном виде, и владение ими без дискриминации в целях обеспечения защиты, в частности, в случае: а) отсутствия трудового дохода из-за болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, наступления старости или смерти какого-либо члена семьи; б) недоступности медицинских услуг из-за их высокой стоимости; в) недостаточного размера семейных пособий, в частности на детей и взрослых иждивенцев.
3. В силу своего перераспределительного характера социальное обеспечение играет важную роль в сокращении масштабов и ликвидации нищеты, предотвращении социального отчуждения и содействии интеграции в общество.
4. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 государства - участники Пакта должны принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов эффективные меры и периодически, если это необходимо, пересматривать их, с тем чтобы обеспечить полное осуществление права всех граждан без какой-либо дискриминации на социальное обеспечение, включая социальное страхование. Формулировка статьи 9 Пакта указывает на то, что меры, которые должны приниматься для предоставления благ социального обеспечения, не могут трактоваться узко и в любом случае должны гарантировать всем людям хотя бы минимальное осуществление данного права человека. Эти меры могут включать:
  - а) программы, основанные на доленом участии или страховании, такие, как социальное страхование, о котором конкретно говорится в статье 9. Такие программы, как правило, предполагают обязательные взносы бенефициаров, работодателей, а иногда и государства в сочетании с выплатой пособий и покрытием административных расходов из средств общего фонда;
  - б) программы, не предполагающие предварительных взносов, как, например, универсальные программы (которые предоставляют соответствующие льготы в принципе всем, кто сталкивается с особым риском или чрезвычайными обстоятельствами) или целевые программы социальной помощи (когда пособия получают малоимущие лица).Почти во всех государствах-участниках непременно следует использовать программы без

---

<sup>1</sup> Принято 23 ноября 2007 года.

предварительного долевого участия, поскольку маловероятно, что система обязательного страхования может должным образом охватить всех.

5. Являются приемлемыми и другие формы социального обеспечения, включая а) программы, осуществляемые под управлением частных компаний, и б) самопомощь и другие меры, такие, как коммунальные программы и программы взаимопомощи. Однако какая бы система ни была выбрана, она должна соответствовать основным элементам права на социальное обеспечение и с учетом этого рассматриваться как способствующая осуществлению права на социальное обеспечение и браться под защиту государством-участником согласно положениям настоящего замечания общего порядка.

6. Право на социальное обеспечение прочно закреплено в международном праве. Правозащитные параметры социального обеспечения четко просматривались уже в Филадельфийской декларации 1944 года, призвавшей к "расширению мер социальной защиты, с тем чтобы обеспечить основной доход всем, кто нуждается в такой защите, а также полное медицинское обслуживание"<sup>2</sup>. Во Всеобщей декларации 1948 года было признано, что социальное обеспечение является правом человека; ее статья 22 гласит, что "каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение", а пункт 1 статьи 25 - что "каждый человек имеет право на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам". Впоследствии это право было инкорпорировано в целый ряд международных<sup>3</sup> и региональных<sup>4</sup> договоров по правам человека. В 2001 году на Международной конференции труда, в работе которой участвовали представители государств, работодателей и трудящихся, было заявлено, что социальное обеспечение "является одним из основных прав человека и одним из важнейших средств укрепления социальной сплоченности"<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Декларация о целях и задачах Международной организации труда (МОТ), приложение к Уставу МОТ, раздел III f).

<sup>3</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), статья 5 e) iv); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 11, пункт 1 e) и статья 14, пункт 2 c); и Конвенция о правах ребенка, статья 26.

<sup>4</sup> Конкретно право на социальное обеспечение упоминается в Американской декларации прав и обязанностей человека, статья XVI; Дополнительном протоколе к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол), статья 9; Европейской социальной хартии (и ее тексте, пересмотренном в 1996 году), статьи 12, 13 и 14.

<sup>5</sup> Международная конференция труда, восемьдесят девятая сессия, доклад Комитета по социальному обеспечению, резолюции и выводы по вопросам, касающимся социального обеспечения.

7. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (Комитет) обеспокоен весьма низкими уровнями доступа к социальному обеспечению подавляющего большинства (около 80%) населения планеты, которое в настоящее время лишено доступа к официальным системам социального обеспечения. 20% людей из этих 80% живут в условиях крайней нищеты<sup>6</sup>.

8. В процессе наблюдения за осуществлением Пакта Комитет постоянно выражал свою озабоченность по поводу отказа в надлежащем социальном обеспечении или отсутствия доступа к нему, что препятствует осуществлению многих прав, закрепленных в Пакте. Комитет также регулярно рассматривал вопрос о праве на социальное обеспечение не только при рассмотрении докладов государств-участников, но и в своих замечаниях общего порядка и различных заявлениях<sup>7</sup>. С целью содействия осуществлению Пакта государствами-участниками и выполнению ими своих обязательств по представлению докладов в настоящем замечании общего порядка уделяется особое внимание нормативному содержанию права на социальное обеспечение (глава II), обязательствам государств-участников (глава III), нарушениям (глава IV) и осуществлению на национальном уровне (глава V), тогда как обязательства других субъектов, помимо государств-участников, рассматриваются в главе VI.

## **II. НОРМАТИВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

9. Право на социальное обеспечение включает право не быть объектом произвольных и необоснованных ограничений на пользование существующей системой социального обеспечения, будь она государственной или частной, а также право на равное пользование адекватной защитой в случае социальных рисков и чрезвычайных ситуаций.

### **A. Элементы права на социальное обеспечение**

10. Хотя элементы права на социальное обеспечение могут варьироваться в зависимости от различных условий, ряд ключевых факторов действуют при всех обстоятельствах, как это показано ниже. При толковании этих аспектов следует помнить о том, что социальное

---

<sup>6</sup> Michael Cichon and Krzysztof Hagemejer, *Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation, Issues in Social Protection Series, Discussion Paper 16*, ILO Social Security Department, Geneva, 2006.

<sup>7</sup> См. Замечания общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности; № 6 (1995 год) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей; № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание (статья 11); № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12); № 15 (2002 год) о праве на воду (статьи 11 и 12); № 16 (2005 год) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3); и № 18 (2005 год) о праве на труд (статья 6). См. также заявление Комитета по вопросу об оценке обязательства по принятию мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту (E/C.12/2007/1).

обеспечение должно рассматриваться как общественное благо, а не просто как, главным образом, инструмент экономической и финансовой политики.

## **1. Наличие - система социального обеспечения**

11. Для осуществления права на социальное обеспечение требуется, чтобы имелась в наличии доступная система, включающая одну или несколько программ, направленных на предоставление пособий в случае соответствующих социальных рисков и непредвиденных обстоятельств. Эта система должна быть создана в соответствии с внутренним правом, а публичные власти должны нести ответственность за эффективное управление и руководство ею. Программы, включая пенсионное обеспечение, также должны быть устойчивыми, с тем чтобы гарантировать реализацию этого права нынешним и будущим поколениям.

## **2. Социальные риски и чрезвычайные обстоятельства**

12. Система социального обеспечения должна охватывать нижеследующие девять основных аспектов социального обеспечения<sup>8</sup>.

### **а) Охрана здоровья**

13. Государства-участники обязаны гарантировать создание систем здравоохранения для обеспечения для всех надлежащего доступа к медицинскому обслуживанию<sup>9</sup>. В тех случаях, когда система здравоохранения предусматривает частные или смешанные программы, такие программы должны быть в финансовом отношении доступными с учетом основных элементов, перечисленных в настоящем замечании общего порядка<sup>10</sup>. Комитет отмечает особую важность права на социальное обеспечение в контексте таких эндемических заболеваний, как ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия, а также необходимость обеспечивать доступ к профилактическим и лечебным мероприятиям.

---

<sup>8</sup> См., в частности, Конвенцию МОТ № 102 (1952 год) о минимальных нормах социального обеспечения, которую руководящий орган МОТ в 2002 году подтвердил в качестве инструмента, соответствующего современным потребностям и обстоятельствам. Эти категории были также подтверждены представителями государств, профсоюзов и работодателей в стандарте A4.5 правила 4.5 Конвенции МОТ 2006 года о труде в морском судоходстве. Этот же подход используется в пересмотренных общих руководящих принципах Комитета для государств, представляющих доклады (1991 год). См. также Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), статьи 11, 12 и 13.

<sup>9</sup> Замечания общего порядка №14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12). Покрытие соответствующими услугами должно охватывать любое болезненное состояние, каковы бы ни были его причины, беременность, роды и их последствия, общую и практическую медицинскую помощь, а также госпитализацию.

<sup>10</sup> См. пункт 4 выше и пункты 23-27 ниже.

**b) Болезнь**

14. Лица, чья нетрудоспособность вызвана болезнью, должны получать денежные пособия за периоды потери заработка. Лица, страдающие от какого-либо заболевания в течение длительных периодов, должны иметь право на получение пособий по инвалидности.

**c) Старость**

15. Государства-участники должны принимать надлежащие меры для осуществления программ социального обеспечения, предоставляющих пособия пожилым людям, начиная с определенного возраста, установленного национальным законом<sup>11</sup>. Комитет подчеркивает, что государствам-участникам следует установить возраст выхода на пенсию, соответствующий национальным условиям, с учетом, в частности, характера работы, особенно работы на опасных производствах, и трудоспособности пожилых людей. Государства-участники должны в пределах имеющихся ресурсов предоставлять не требующие предварительных взносов пособия, социальные услуги и другую помощь всем пожилым лицам, которые по достижении пенсионного возраста, установленного национальными законами, не успели внести все полагающиеся взносы в пенсионный фонд или по каким-либо иным причинам не пользуются правом на получение пенсии по линии социального страхования или другими льготами социального обеспечения или социальной помощи и не имеют других источников дохода.

**d) Безработица**

16. Помимо содействия полной, продуктивной и свободно выбираемой занятости, государства-участники должны стремиться предусмотреть выплату пособий в случае потери или отсутствия заработка, связанного с неспособностью получить или сохранить соответствующую работу. В случае потери работы должны выплачиваться пособия за соответствующий период времени и по истечении этого периода, а система социального обеспечения должна обеспечивать адекватную защиту безработных трудящихся, например по линии программ социальной помощи. Система социального обеспечения должна также охватывать других трудящихся, включая лиц, работающих неполный день, поденщиков, сезонных рабочих, а также самозанятых трудящихся и тех, кто занимается нестандартной трудовой деятельностью в секторе неформальной экономики<sup>12</sup>. Пособия на периоды потери заработка должны выплачиваться лицам, которых просят воздерживаться от работы на период чрезвычайных обстоятельств, вызванных медицинскими или иными причинами.

---

<sup>11</sup> См. Замечание общего порядка № 6 (1995 год) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей.

<sup>12</sup> См. подробнее в пунктах 29-39 ниже.

**е) Производственная травма**

17. Государства-участники должны также обеспечивать защиту трудящихся, получивших травму в процессе выполнения рабочего задания или другой формы производительного труда. Система социального обеспечения должна покрывать расходы и потерю заработка в результате травмы или болезни, а также утрату помощи, предназначавшейся для жен или иждивенцев, лишившихся помощи в результате смерти кормильца<sup>13</sup>. Должны предоставляться соответствующие льготы в форме доступа к медицинским услугам наряду с денежными пособиями, обеспечивающими надежность дохода. Право на получение льгот не должно зависеть от стажа работы, продолжительности страхования или уплаты страховых взносов.

**ф) Помощь семье и детям**

18. Пособия, выплачиваемые в порядке помощи семьям, имеют существенное значение для реализации права детей и взрослых иждивенцев на защиту в соответствии со статьями 9 и 10 Пакта. Государство-участник должно предоставлять эти пособия с учетом ресурсов и условий жизни детей и лиц, отвечающих за содержание детей или взрослых иждивенцев, а также любых других соображений, связанных с подачей заявления на получение пособия детьми и совершеннолетними иждивенцами или от их имени<sup>14</sup>. Льготы семье и детям, включая денежные пособия и социальные услуги, должны предоставляться без какой бы то ни было дискриминации по запрещенным признакам и, как правило, должны покрывать расходы на питание, одежду, жилье, воду и средства санитарии или, при необходимости, другие потребности.

**г) Материнство**

19. Статья 10 Пакта специально предусматривает, что "работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению<sup>15</sup>". Оплачиваемый отпуск по беременности и родам должен предоставляться всем женщинам, включая тех из них, кто занят в нестандартных формах труда, а за соответствующий период должны выплачиваться пособия<sup>16</sup>. Женщинам и детям должны предоставляться соответствующие медицинские льготы, в том числе в дородовой период, в связи с родами и после рождения ребенка, а, в случае необходимости, уход во время госпитализации.

---

<sup>13</sup> См. Конвенцию МОТ № 121 (1964 год) о пособиях в случаях производственного травматизма.

<sup>14</sup> См. Конвенцию о правах ребенка, статья 26.

<sup>15</sup> Комитет отмечает, что Конвенция МОТ № 183 (2000 год) об охране материнства предусматривает, что отпуск по беременности и родам должен предоставляться на период не менее 14 недель, включая 6-недельный обязательный отпуск после рождения ребенка.

<sup>16</sup> См. КЛДЖ, статья 11, пункт 2 b).

## **h) Инвалидность**

20. В Замечании общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности Комитет подчеркнул важность обеспечения адекватной поддержки уровня доходов лиц, имеющих инвалидность, доходы которых, в силу инвалидности или факторов, связанных с инвалидностью, временно были утрачены или сократились, или которые не нашли работу, или окончательно утратили трудоспособность. Такая поддержка должна предоставляться в форме, уважающей достоинство инвалидов<sup>17</sup>, и с учетом их особых потребностей в помощи, а также других расходов, зачастую связанных с инвалидностью. Оказываемая помощь, по мере возможности, должна также охватывать членов семьи или других неофициальных лиц, участвующих в уходе за инвалидом.

## **i) Лица, пережившие кормильца, и сироты**

21. Государства-участники должны также обеспечивать лицам, потерявшим кормильца, и сиротам выплату пособий в связи со смертью кормильца, который был охвачен системой социального обеспечения или имел право на получение пенсии<sup>18</sup>. Эти пособия должны покрывать расходы на похороны, особенно в тех государствах-участниках, где стоимость похорон слишком высока. Лица, пережившие кормильца, или сироты не должны исключаться из программ социального обеспечения на основании запрещенных признаков дискриминации, и им должно оказываться содействие в доступе к программам социального обеспечения, в частности, когда такие эндемические заболевания, как ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия, оставляют значительное число детей или пожилых людей без помощи со стороны семьи или общины.

## **3. Адекватность**

22. Пособия, будь то в денежном или натуральном выражении, должны быть *адекватными* по размерам и продолжительности, с тем чтобы каждый мог осуществить свое право на защиту и поддержку семьи, на достаточный жизненный уровень и доступ к медицинским услугам, как это закреплено в статьях 10, 11 и 12 Пакта. Кроме того, государства-участники должны полностью соблюдать содержащийся в преамбуле Пакта принцип недискриминации во избежание любого негативного воздействия на размеры пособий и форму, в которой они предоставляются. Применяемые методы должны обеспечивать адекватность пособий. Критерии адекватности должны регулярно контролироваться, с тем чтобы обеспечить возможность приобретения бенефициарами товаров и услуг, необходимых им для осуществления их прав, предусмотренных Пактом.

---

<sup>17</sup> Помещение инвалидов в специальные учреждения, если только это не продиктовано другими причинами, не может рассматриваться как адекватная замена социального обеспечения или права на поддержание уровня доходов этих лиц, а также помощи в реабилитации и трудоустройстве с целью содействия обеспечению инвалидов работой, как того требуют статьи 6 и 7 Пакта.

<sup>18</sup> Комитет также отмечает, что дети имеют право на социальное обеспечение. См. статью 26 Конвенции о правах ребенка.

Когда какое-либо лицо делает взносы в программу социального обеспечения, предусматривающую выплату пособий в случае отсутствия дохода, должна существовать разумная взаимосвязь между заработком, уплаченными взносами и суммой соответствующего пособия.

#### **4. Доступность**

##### **а) Сфера охвата**

23. Все лица должны быть охвачены системой социального обеспечения, особенно обездоленные и маргинализированные лица и группы, без какой-либо дискриминации по запрещенным признакам в соответствии с пунктом 2 статьи 2 Пакта, для того чтобы обеспечить всеобщий охват, зачастую необходимы страховые программы, не требующие предварительных взносов.

##### **б) Право на получение льгот**

24. Условия, дающие право на получение льгот, должны быть разумными, соразмерными и транспарентными. Отмена, сокращение размера или приостановление выплаты пособий должны носить ограниченный характер, осуществляться на разумных основаниях и с использованием надлежащей правовой процедуры, а также предусматриваться национальным законодательством<sup>19</sup>.

##### **с) Стоимостная доступность**

25. Если какая-либо программа социального обеспечения предполагает уплату взносов, то размер этих взносов должен быть определен заранее. Прямые и косвенные издержки и затраты, связанные с уплатой взносов, должны быть *доступными по стоимости*, и не должны затруднять или ставить под угрозу осуществление других прав, предусмотренных Пактом.

---

<sup>19</sup> Комитет отмечает, что в соответствии с Конвенцией МОТ № 168 (1988 год) о содействии занятости и защите от безработицы такие действия могут предприниматься только при определенных обстоятельствах, а именно: отсутствие бенефициара на территории страны; компетентным органом установлено, что данное лицо сознательно способствовало своему собственному увольнению или добровольно бросило работу без достаточных оснований; в течение определенного времени данное лицо не работало из-за трудового конфликта, при этом оно попыталось получить или получило пособие незаконным образом; данное лицо без достаточных оснований не воспользовалось возможностями для устройства на работу, прохождения профориентации, профессиональной подготовки, переквалификации или нахождения другой подходящей работы или когда данное лицо получает пособие на поддержание уровня доходов из других источников, предусмотренных законодательством соответствующего государства, за исключением пособия на семью, при условии, что та часть пособия, выплата которой приостанавливается, не превышает это другое пособие.

**d) Участие населения и информация**

26. Бенефициары программ социального обеспечения должны иметь возможность *участвовать* в управлении этой программой<sup>20</sup>. Такая система должна создаваться в соответствии с национальным законодательством и обеспечивать право отдельных лиц и организаций искать, получать и передавать ясным и транспарентным образом *информацию*, касающуюся всех имеющих в наличии возможностей социального обеспечения.

**e) Физический доступ**

27. Пособия должны выплачиваться своевременно, а бенефициары должны иметь физический доступ к службам социального обеспечения в целях получения льгот и информации, а при необходимости - и уплаты взносов. Особое внимание должно уделяться лицам, имеющим инвалидность, мигрантам и лицам, проживающим в отдаленных или подверженных стихийным бедствиям районах, а также в зонах, затронутых вооруженным конфликтом, с тем чтобы такие лица также имели доступ к этим службам.

**5. Взаимосвязь с другими правами**

28. Право на социальное обеспечение играет важную роль в поддержке осуществления многих прав, закрепленных в Пакте, однако для дополнения права на социальное обеспечение необходимо принимать и другие меры. Например, в соответствии со статьей 6 Пакта государства-участники должны предоставлять социальные услуги для реабилитации лиц, получивших травму, и инвалидов, создавать условия для ухода за детьми и обеспечения их благополучия, предоставлять консультативные услуги и оказывать содействие в вопросах планирования размеров семьи, а также создавать специальные учреждения для ухода за лицами с физическими недостатками и пожилыми людьми (статья 10); принимать меры по борьбе с нищетой и социальным отчуждением и предоставлять социальные услуги по оказанию социальной помощи (статья 11); и принимать меры по профилактике заболеваний и улучшению медицинских учреждений, товаров и услуг (статья 12)<sup>21</sup>. Государства-участники должны также рассматривать вопрос о принятии программ социальной защиты лиц, относящихся к обездоленным или маргинализированным группам, например программ страхования малых фермерских

---

<sup>20</sup> Статьи 71 и 72 Конвенции МОТ № 102 (1952 год) о минимальных нормах социального обеспечения содержат аналогичные требования.

<sup>21</sup> См. принципы социального обеспечения *Social Security Series No. 1*, ILO (1998), p. 14 и Замечания общего порядка № 5 (1994 год) о лицах с какой-либо формой инвалидности, № 6 (1995 год) об экономических, социальных и культурных правах пожилых людей; № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание (статья 11); № 13 (1999 год) о праве на образование (статья 13); № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12); № 15 (2002 год) о праве на воду (статьи 11 и 12); и № 18 (2005 год) о праве на труд (статья 6).

хозяйств на случай неурожая или стихийных бедствий<sup>22</sup> или обеспечения средствами к существованию самозанятых лиц в неофициальном секторе экономики. Вместе с тем принятие мер для осуществления других прав, закрепленных в Пакте, само по себе не заменяет реализацию программ социального обеспечения.

## **В. Специальные темы с широкой сферой применения**

### **1. Недискриминация и равенство**

29. Обязательство государств-участников гарантировать осуществление права на социальное обеспечение на недискриминационной основе (пункт 2 статьи 2 Пакта) и на условиях равноправия мужчин и женщин (статья 3) охватывает все обязательства, закрепленные в части III Пакта. Таким образом, Пакт запрещает любую дискриминацию, будь то на уровне закона или де-факто, и дискриминацию, прямую или косвенную, по признаку расы, цвета кожи, пола<sup>23</sup>, возраста<sup>24</sup>, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного статуса, рождения, физических или умственных недостатков<sup>25</sup>, состояния здоровья (включая ВИЧ/СПИД), сексуальной ориентации и гражданского, политического, социального или иного статуса, целью или следствием которой является уничтожение или подрыв равенства в пользовании правом на социальное обеспечение или осуществление этого права.

30. Государства-участники должны также устранять дискриминацию де-факто по запрещенным признакам в тех случаях, когда лица лишены доступа к надлежащему социальному обеспечению. Государства-участники должны обеспечить, чтобы законодательство, политика, программы и выделяемые ресурсы способствовали доступу к социальному обеспечению всех членов общества в соответствии с положениями части III. Должен также проводиться обзор ограничений в плане доступа к программам социального обеспечения с целью гарантировать, что такие ограничения не ведут к дискриминации ни на уровне закона, ни де-факто.

---

<sup>22</sup> Принципы социального обеспечения *Social Security Series No. 1*, ILO, p. 29.

<sup>23</sup> См. Замечание общего порядка № 16 (2005 год) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3).

<sup>24</sup> См. Замечание общего порядка № 6. Комитет отмечает, что могут проводиться некоторые различия с учетом возраста, например в случае права на пенсионное обеспечение. основополагающий принцип в данном случае заключается в том, что проведение любых различий по запрещенным признакам должно являться разумным и обоснованным с учетом фактических обстоятельств.

<sup>25</sup> См. Замечание общего порядка № 5.

31. Поскольку каждый человек имеет право на социальное обеспечение, государствам-участникам следует уделять особое внимание тем лицам и группам, которые традиционно сталкиваются с трудностями в осуществлении этого права, в том числе женщинам, безработным, трудящимся, которым не обеспечена надлежащая защита по линии социального обеспечения, лицам, работающим в неформальном секторе экономики, больным или получившим травму работникам, инвалидам, пожилым людям, детям и совершеннолетним иждивенцам, домашним работникам, трудящимся-надомникам<sup>26</sup>, группам меньшинств, беженцам, просителям убежища, внутренне перемещенным лицам, репатриантам, негражданам, заключенным и лицам, содержащимся под стражей.

## 2. Гендерное равенство

32. В Замечании общего порядка № 16 (2005 год) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3) Комитет отметил, что для осуществления статьи 3 в увязке со статьей 9 требуется, в частности, уравнивать обязательный возраст выхода на пенсию мужчин и женщин; обеспечить, чтобы женщины получали равные пособия по линии как государственных, так и частных программ пенсионного обеспечения; и гарантировать надлежащий отпуск по беременности женщинам, отпуск по уходу за ребенком для мужчин и отпуск по уходу за ребенком как для мужчин, так и для женщин<sup>27</sup>. В связи с программами социального обеспечения, в которых пособия увязываются со взносами, государствам-участникам следует принять меры для устранения факторов, мешающих женщинам вносить равные взносы в такие программы (например, учитывать перерывы в работе, связанные с выполнением семейных обязанностей, или неравенство в уровне зарплаты), или обеспечить учет в программах таких факторов при установлении размеров пособий (например, учитывать при начислении пенсии периоды вскармливания ребенка или периоды ухода за взрослыми-иждивенцами). Различия в средней ожидаемой продолжительности жизни мужчин и женщин также могут прямо или косвенно вести к дискриминации при предоставлении льгот (особенно в случае пенсии) и, следовательно, должны приниматься в расчет при разработке соответствующих программ. В случае программ, не требующих предварительной уплаты взносов, должен также приниматься во внимание тот факт, что женщины с большей долей вероятности оказываются в состоянии нищеты, чем мужчины и зачастую вынуждены в одиночку ухаживать за ребенком.

---

<sup>26</sup> Надомники - это те, кто работают на дому за вознаграждение по заданию работодателя или предприятия, занимающегося коммерческой или иной деятельностью. См. Конвенцию МОТ № 177 (1996 год) о надомном труде.

<sup>27</sup> Статья 10 Пакта конкретно предусматривает, что "работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению".

### **3. Трудящиеся, которым не обеспечена надлежащая защита по линии социального обеспечения (трудящиеся, работающие неполный день, поденщики, самозанятые и надомники)**

33. Государства-участники должны в максимальных пределах имеющихся средств предпринимать шаги, с тем чтобы системы социального обеспечения охватывали трудящихся, не пользующихся надлежащей защитой по линии социального обеспечения, в том числе трудящихся, работающих неполный день, поденщиков, самозанятых и надомников. В тех случаях, когда программы социального обеспечения основаны на профессиональной деятельности, они должны адаптироваться таким образом, чтобы упомянутые трудящиеся пользовались условиями, эквивалентными условиям тех, кто работает полный день. За исключением случаев производственной травмы, эти условия могут определяться с учетом рабочих дней, размера взноса или заработка или другими соответствующими методами. В тех случаях, когда такие программы, основанные на профессиональной деятельности, не обеспечивают адекватного покрытия упомянутых трудящихся, государству-участнику необходимо принять дополнительные меры.

### **4. Неформальная экономика**

34. Государства-участники должны в максимальных пределах имеющихся ресурсов принимать меры, для того чтобы системы социального обеспечения охватывали лиц, работающих в секторе неформальной экономики. Неформальная экономика была определена Международной конференцией труда как "вся экономическая деятельность работников и хозяйственных субъектов, которые ни на уровне закона, ни на практике не охватываются или в недостаточной мере охватываются официальными механизмами"<sup>28</sup>. Выполнение этой обязанности имеет особо важное значение, когда системы социального обеспечения основаны на формальных трудовых отношениях, деятельности конкретного предприятия или привязаны к зарегистрированному месту жительства. В число принимаемых мер может входить: а) устранение препятствий на пути доступа этих лиц к неформальным программам социального обеспечения, например страхованию на уровне общин; б) обеспечение минимального уровня покрытия рисков и чрезвычайных обстоятельств и его постепенное повышение с течением времени; в) уважение и поддержка программ социального обеспечения, разрабатываемых в рамках неформального сектора, как, например, микрострахование и другие программы, связанные с микрокредитованием. Комитет отмечает, что в ряде государств-участников с крупными неформальными секторами были разработаны программы для этих секторов, в частности, предусматривающие использование универсальных программ пенсионного и медицинского страхования, охватывающих всех лиц.

### **5. Коренные народы и группы меньшинств**

35. Государства-участники должны особенно заботиться о том, чтобы коренные народы, а также этнические и языковые меньшинства не были исключены из программ социального обеспечения путем прямой или косвенной дискриминации, в частности, в

---

<sup>28</sup> Выводы, касающиеся достойного труда и неофициальной экономики, Генеральная конференция Международной организации труда, девяностая сессия, пункт 3.

результате установления необоснованных критериев приема или из-за отсутствия соответствующей информации.

#### **6. Неграждане (в том числе трудящиеся-мигранты, беженцы, просители убежища и лица без гражданства)**

36. Пункт 2 статьи 2 запрещает дискриминацию по признаку гражданства, и Комитет отмечает, что в Пакте не содержится никаких специальных юрисдикционных запретов на этот счет. Если неграждане, в том числе трудящиеся-мигранты, вносили взносы в программы социального обеспечения, то они должны иметь возможность воспользоваться преимуществами этих взносов или получить их обратно при выезде из страны<sup>29</sup>. Право трудящегося-мигранта на получение пособия по социальному обеспечению не должно затрагиваться при смене места работы.

37. Неграждане должны иметь возможность доступа к не требующим предварительных взносов программам по поддержанию уровня доходов, а также соответствующий их средствам доступ к медицинским услугам и программам помощи семье. Любые ограничения, в том числе установление какого-либо квалификационного периода, должны быть соразмерными и разумными. Все люди имеют право на первичную и экстренную медицинскую помощь независимо от их гражданства, места жительства или иммиграционного статуса.

38. Беженцы, лица без гражданства и просители убежища, а также другие обездоленные и маргинализованные лица и группы должны иметь равный доступ к программам социального обеспечения, не требующим предварительной уплаты взносов, включая разумный доступ к медицинским услугам и программам помощи семье, соответствующим международным стандартам<sup>30</sup>.

#### **7. Внутренне перемещенные лица и внутренние мигранты**

39. Внутренне перемещенные лица не должны страдать от какой бы то ни было дискриминации при осуществлении своего права на социальное обеспечение, и государствам-участникам следует в упреждающем порядке принимать меры по обеспечению равного доступа к программам, например, путем отмены, когда это целесообразно, требования относительно местожительства и путем субсидирования выплаты пособий или предоставления других соответствующих услуг в местах размещения. Внутренние мигранты должны иметь возможность доступа к социальному обеспечению в месте их проживания, а системы регистрации местожительства не должны ограничивать доступ к социальному обеспечению лиц, которые переезжают в другой район, где они не зарегистрированы.

---

<sup>29</sup> См. Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о международной миграции и развитии (A/60/871), пункт 98.

<sup>30</sup> См. Конвенцию о статусе беженцев, статьи 23 и 24, и Конвенцию о статусе апатридов, статьи 23 и 24.

### **III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

#### **A. Общие правовые обязательства**

40. Хотя Пакт предусматривает постепенную реализацию прав и признает трудности, связанные с ограниченным объемом имеющихся ресурсов, он также возлагает на государства-участники различные обязательства, которые незамедлительно вступают в силу. К числу таких обязательств государств-участников в связи с правом на социальное обеспечение относятся следующие: гарантирование того, что это право будет осуществляться без какой бы то ни было дискриминации (пункт 2 статьи 2), обеспечение равных прав мужчин и женщин (статья 3) и обязательство принимать меры (пункт 1 статьи 2), направленные на полное осуществление положений пункта 1 статьи 11 и статьи 12. Такие меры должны быть преднамеренными, конкретными и нацеленными на полное осуществление права на социальное обеспечение.

41. Комитет признает, что осуществление права на социальное обеспечение имеет значительные финансовые последствия для государств-участников, но отмечает, что важнейшее значение социального обеспечения для сохранения человеческого достоинства и признание законодательным путем этого права государствами-участниками означают, что этому праву должно уделяться соответствующее приоритетное внимание в законах и политике. Государства-участники должны разработать национальную стратегию всестороннего осуществления права на социальное обеспечение и выделять достаточные финансовые и другие ресурсы на национальном уровне. По мере необходимости они должны использовать преимущества международного сотрудничества и технической помощи в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Пакта.

42. Существуют веские основания полагать, что ретроактивные меры, принимаемые в связи с правом на социальное обеспечение, запрещены Пактом. В случае преднамеренного принятия любых ретроактивных мер государство-участник обязано доказать, что они были приняты после самого тщательного изучения всех альтернатив и что они являются полностью оправданными применительно ко всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, в контексте полного использования государством-участником максимальных имеющихся ресурсов. Комитет будет внимательно следить за тем:

- a) имеется ли разумное обоснование для предпринятых действий;
- b) всесторонне ли изучены альтернативы;
- c) обеспечено ли подлинное участие заинтересованных групп в рассмотрении предлагаемых мер и альтернатив;
- d) являются ли эти меры прямо или косвенно дискриминационными;
- e) окажут ли эти меры устойчивое стабилизирующее воздействие на осуществление права на социальное обеспечение и неоправданное воздействие на уже достигнутые права в области социального обеспечения и не были ли отдельные лица или группы лишены при этом доступа к минимальному основному уровню социального обеспечения;
- f) был ли проведен независимый обзор этих мер на национальном уровне.

## **В. Конкретные правовые обязательства**

43. Право на социальное обеспечение, как и любое другое право человека, налагает на государства-участники три вида обязательств: обязательство уважать, обязательство защищать и обязательство осуществлять.

### **1. Обязательство уважать**

44. Обязательство уважать требует от государств-участников воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на осуществление права на социальное обеспечение. Это обязательство включает, среди прочего, отказ от любой практики или деятельности, которая, например, пресекает или ограничивает равный доступ к адекватному социальному обеспечению; от произвольного или необоснованного вмешательства в самостоятельные, устоявшиеся или традиционные программы социального обеспечения, от непроизвольного или необоснованного вмешательства в деятельность учреждений, которые были созданы отдельными лицами или кооперативными органами в целях социального обеспечения.

### **2. Обязательство защищать**

45. Обязательство защищать требует от государств-участников принятия мер по недопущению каких-либо действий третьих сторон, посягающих на осуществление права на социальное обеспечение. К третьим сторонам относятся отдельные лица, группы, корпорации и другие субъекты, а также представители, действующие от их имени. Это обязательство включает, среди прочего, принятие необходимых и эффективных законодательных и иных мер, с тем чтобы, например, не позволить третьим лицам отказать кому-либо в равном доступе к программам социального обеспечения, находящихся под их управлением или под управлением других субъектов, и установить необоснованные условия доступа; произвольно или необоснованно вмешиваться в самостоятельные, устоявшиеся или традиционные программы социального обеспечения, которые согласуются с правом на социальное обеспечение; не выплачивать законно востребованные взносы наемным работникам или другим бенефициарам системы социального обеспечения.

46. Когда программа социального обеспечения, предполагающая или не предполагающая уплату взносов, управляется или контролируется третьими сторонами, государства-участники несут ответственность за управление национальной системой социального обеспечения и обеспечение того, чтобы частные субъекты не наносили ущерба равноправной, адекватной, экономически и физически доступной системе социального обеспечения. Для предотвращения таких злоупотреблений должна быть создана эффективная система регулирования, включающая законодательную основу, независимый контроль, подлинное участие общественности и наложение санкций в случае несоблюдения норм.

### 3. Обязательство осуществлять

47. Обязательство осуществлять требует от государств-участников принятия необходимых мер, включая осуществление программы социального обеспечения, направленной на полную реализацию права на социальное обеспечение. Обязательство осуществлять может быть подразделено на обязательства содействовать, поощрять и предоставлять.

48. Обязательство содействовать требует от государств-участников принятия позитивных мер для оказания содействия отдельным лицам и общинам помощи с целью осуществления этого права. Это обязательство предполагает, среди прочего, необходимость уделять достаточное внимание этому праву в рамках национальной политической и правовой систем предпочтительно в виде закрепления в законодательном порядке; разработать национальную стратегию по вопросам социального обеспечения и план действий по осуществлению этого права<sup>31</sup>; обеспечить, чтобы система социального обеспечения была адекватной, доступной для всех и покрывала социальные риски и непредвиденные обстоятельства<sup>32</sup>.

49. Обязательство поощрять обязывает государства-участники принимать меры для обеспечения надлежащего просвещения населения по вопросам доступа к программам социального обеспечения, в частности в сельских и бедных городских районах, а также среди языковых и других меньшинств.

50. Государства-участники обязаны также *предоставлять* это право в случаях, когда отдельные лица или группа лиц не в состоянии по причинам, обоснованно признанным независимыми от их воли, осуществить это право самим в рамках действующей системы социального обеспечения с помощью средств, находящихся в их распоряжении. Государствам-участникам необходимо разрабатывать программы социального обеспечения, не требующие предварительных взносов, или принимать другие меры социальной помощи с целью оказания поддержки этим отдельным лицам и группам, не способным платить достаточные взносы для обеспечения своей собственной защиты. Особое внимание должно при этом уделяться тому, чтобы система социального обеспечения могла своевременно реагировать на чрезвычайные обстоятельства, например во время и после стихийных бедствий, вооруженного конфликта или неурожая.

51. Важно, чтобы даже при ограниченных возможностях финансирования социального обеспечения программы социального обеспечения охватывали обездоленные и маргинализованные группы за счет поступлений от налогов и/или взносов самих бенефициаров. Для этого могут разрабатываться низкокзатратные или альтернативные программы в целях немедленного охвата лиц, не имеющих доступа к социальному обеспечению, хотя главная цель должна состоять в том, чтобы включить неохваченных в обычные программы социального обеспечения. Могут также разрабатываться политические меры и законодательные рамки для постепенного охвата работников

---

<sup>31</sup> См. пункты 59 d) и 68-70 ниже.

<sup>32</sup> См. пункты 12-21 выше.

неформального сектора или тех, кто по каким-либо иным причинам не имеет доступа к системе социального обеспечения.

#### **4. Международные обязательства**

52. В соответствии с пунктом 1 статьи 2, пунктом 1 статьи 11 и статьей 23 Пакта государства-участники должны признавать жизненно важную роль международного сотрудничества и помощи, а также принимать совместные и индивидуальные меры в целях обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в Пакте, включая право на социальное обеспечение.

53. В целях выполнения своих международных обязательств в связи с правом на социальное обеспечение государства-участники должны уважать и соблюдать положения, регулирующие осуществление этого права, воздерживаясь от любых действий, которые равносильны прямому или косвенному вмешательству в осуществление права на социальное обеспечение в других странах.

54. Государства-участники должны обеспечивать экстерриториальную защиту права на социальное обеспечение, не допуская того, чтобы их собственные граждане и национальные организации нарушали это право в других странах. В тех случаях, когда государства-участники могут принять меры для оказания воздействия на третьи стороны (негосударственных субъектов) в пределах своей юрисдикции с целью обеспечения соблюдения этого права за счет использования правовых или политических средств, такие меры должны приниматься в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимыми нормами международного права.

55. При наличии ресурсов государства-участники должны способствовать реализации права на социальное обеспечение в других странах, например путем предоставления экономической и технической помощи. Международная помощь должна оказываться таким образом, чтобы это было совместимо с положениями Пакта и другими стандартами в области прав человека, причем на стабильной основе и с учетом культурных особенностей. Экономически развитые государства-участники несут особую ответственность за оказание помощи развивающимся странам в этом отношении и особенно заинтересованы в том, чтобы такая помощь оказывалась.

56. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы праву на социальное обеспечение уделялось должное внимание в международных соглашениях, и с этой целью они должны рассмотреть вопрос о разработке дополнительных международно-правовых документов. Комитет отмечает важность заключения взаимных двусторонних и многосторонних международных соглашений и других договоров в целях координации или унификации программ социального обеспечения для трудящихся-мигрантов, основанных на уплате взносов<sup>33</sup>. Лица, временно работающие в другой стране, должны быть охвачены программой социального обеспечения, действующей в их стране.

---

<sup>33</sup> См. Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 27.

57. Что касается заключения и осуществления международных и региональных соглашений, то государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы такие договоры не оказывали негативного воздействия на право на социальное обеспечение. Соглашения о либерализации условий торговли не должны ограничивать возможностей какого-либо государства-участника в области обеспечения полного осуществления права на социальное обеспечение.

58. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы их действия в качестве членов международных организаций должным образом учитывали право на социальное обеспечение. Соответственно, государства-участники, являющиеся членами международных финансовых учреждений, в частности Международного валютного фонда, Всемирного банка и региональных банков развития, должны принимать меры по обеспечению того, чтобы право на социальное обеспечение учитывалось в их политике кредитования, заемных соглашениях и при принятии других международных мер. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы политика и практика международных и региональных финансовых учреждений, в частности касающаяся их роли в структурной перестройке и разработке и внедрении систем социального обеспечения, способствовали, а не препятствовали осуществлению права на социальное обеспечение.

## **5. Основные обязательства**

59. На государствах-участниках лежит основное обязательство обеспечивать по крайней мере минимально необходимый уровень осуществления каждого из прав, закрепленных в Пакте<sup>34</sup>. Это требует от государств-участников:

а) обеспечивать доступ к программам социального обеспечения, которые гарантируют минимально необходимый уровень всем лицам и семьям, позволяющий им пользоваться хотя бы основными медицинскими услугами<sup>35</sup>, иметь элементарный кров и жилье, водоснабжение и санитарные условия, продукты питания и самое элементарное образование. Если государство-участник не может обеспечить этот минимальный уровень защиты от всех рисков и чрезвычайных обстоятельств в максимальных пределах имеющихся ресурсов, то Комитет рекомендует государству-участнику определить после проведения широких консультаций основную группу социальных рисков и чрезвычайных обстоятельств;

---

<sup>34</sup> См. Замечание общего порядка № 3 (1990 год) о характере обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта).

<sup>35</sup> В сочетании с положениями Замечания общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12), пункты 43 и 44, настоящее положение охватывает доступ к медицинским учреждениям, товарам и услугам на недискриминационной основе, обеспечение основными лекарствами, доступ к медицинским услугам по охране репродуктивного здоровья и здоровья матери (до и после родов) и ребенка, а также иммунизации против основных инфекционных заболеваний, распространенных в данной местности.

- b) обеспечить право доступа к системам или программам социального обеспечения на недискриминационной основе, особенно для обездоленных и маргинализированных лиц и групп<sup>36</sup>;
- c) уважать и защищать от необоснованного вмешательства существующие программы социального обеспечения<sup>37</sup>;
- d) принять и осуществлять национальную стратегию и национальный план действий по вопросам социального обеспечения<sup>38</sup>;
- e) принимать целенаправленные меры по осуществлению программ социального обеспечения, в частности тех, которые способствуют защите обездоленных и маргинализированных лиц и групп<sup>39</sup>;
- f) следить за степенью осуществления права на социальное обеспечение<sup>40</sup>.

60. Для того чтобы государство-участник могло обосновать свою неспособность выполнить хотя бы минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства<sup>41</sup>.

61. Комитет хотел бы также подчеркнуть, что государства-участники и другие субъекты, способные оказывать помощь, несут особую ответственность за оказание международной помощи и развитие сотрудничества, прежде всего экономического и технического, с тем чтобы позволить развивающимся странам выполнить свои основные обязательства.

#### IV. НАРУШЕНИЯ

62. Для того чтобы продемонстрировать соблюдение своих общих и конкретных обязательств, государства-участники должны показать, что они приняли необходимые меры с целью осуществления права на социальное обеспечение в максимальных пределах имеющихся ресурсов и гарантировали, что этим правом будут без дискриминации и на равных условиях пользоваться мужчины и женщины (статьи 2 и 3 Пакта). В соответствии с нормами международного права непринятие добросовестным образом таких мер приравнивается к нарушению Пакта<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> См. пункты 29-31 выше.

<sup>37</sup> См. пункты 44-46 выше.

<sup>38</sup> См. пункты 68-70 ниже.

<sup>39</sup> См., например, пункты 31-39 выше.

<sup>40</sup> См. пункт 74 ниже.

<sup>41</sup> См. Замечание общего порядка № 3, пункт 10.

<sup>42</sup> См. Венскую конвенцию о праве международных договоров, статья 26.

63. При оценке того, выполняют ли государства-участники обязательство по принятию мер, Комитет определяет, является ли имплементация разумной или соразмерной с точки зрения обеспечения соответствующих прав, соответствует ли она правам человека и принципам демократии и является ли она объектом надлежащего контроля и подотчетности.

64. Нарушения права на социальное обеспечение могут происходить в результате совершения действий, т.е. в результате прямых действий государств-участников и других субъектов, которые в недостаточной степени регулируются государствами. Нарушения могут включать, например, принятие несовместимых с основными обязательствами, указанными в пункте 42 выше, преднамеренных ретроактивных мер; официальную отмену или приостановление действия законодательства, необходимого для непрерывного осуществления права на социальное обеспечение; активную поддержку мер, принимаемых третьими сторонами, которые не согласуются с правом на социальное обеспечение; введение различных критериев предоставления права на получение пособий по линии социального обеспечения обездоленным и маргинализированным лицам в зависимости от их места жительства; явный отказ в правах женщинам или конкретным лицам или группам.

65. Нарушения в результате бездействия могут происходить тогда, когда государство-участник не принимает достаточных и надлежащих мер по реализации права на социальное обеспечение. В контексте социального обеспечения в качестве примеров таких нарушений можно привести непринятие надлежащих мер в целях реализации в полном объеме права каждого человека на социальное обеспечение; необеспечение выполнения соответствующих законов или реализации политики, направленной на осуществление права на социальное обеспечение; необеспечение финансовой устойчивости государственных программ пенсионного обеспечения; непроведение реформы и непринятие мер по отмене законодательства, которое явно не согласуется с правом на социальное обеспечение; непринятие мер по регулированию деятельности отдельных лиц или групп с целью предупреждения нарушения ими права на социальное обеспечение; непринятие мер по скорейшему устранению препятствий, которые государство-участник обязано устранить для того, чтобы создать условия для неотложного осуществления права, гарантированного Пактом; невыполнение основных обязательств (см. пункт 59 выше); непринятие во внимание государством-участником своих обязательств по Пакту при заключении двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами, международными организациями или многосторонними корпорациями.

## **V. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

66. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта для осуществления своих обязательств по Пакту от государств-участников требуется использовать "все надлежащие способы, включая, в частности, принятие законодательных мер". Каждое государство-участник может осуществлять в определенных пределах дискреционные полномочия при оценке

того, какие меры являются наиболее подходящими с учетом конкретных обстоятельств<sup>43</sup>. Однако Пакт однозначно налагает на каждое государство-участник обязательство принимать такие меры, которые являются необходимыми для обеспечения того, чтобы каждый человек как можно скорее мог пользоваться правом на социальное обеспечение.

#### **А. Законодательство, стратегии и политика**

67. Государства-участники обязаны принимать все соответствующие меры, такие как законодательные акты, стратегии, политика и программы для обеспечения того, чтобы их конкретные обязательства в связи с правом на социальное обеспечение были выполнены. Существующие законодательные акты, стратегии и политика должны пересматриваться для обеспечения их совместимости с обязательствами, вытекающими из права на социальное обеспечение, и отменяться, корректироваться или изменяться в том случае, если они несовместимы с требованиями Пакта. Для обеспечения устойчивого функционирования систем социального обеспечения эти системы должны являться объектом регулярного наблюдения.

68. Обязанность принимать меры совершенно определенно возлагает на государства-участники обязанность принять национальную стратегию и план действий по осуществлению права на социальное обеспечение, за исключением случаев, когда государство-участник может четко продемонстрировать, что в нем действует всеобъемлющая система социального обеспечения и что он регулярно пересматривает ее с целью обеспечения соответствия этой системы праву на социальное обеспечение. Стратегия и план действий должны в разумной степени учитывать обстоятельства; учитывать равные права мужчин и женщин и права наиболее обездоленных и маргинализированных групп; основываться на праве и принципах прав человека; охватывать все аспекты права на социальное обеспечение; устанавливать цели или задачи, которые необходимо достигнуть или выполнить, и сроки их реализации наряду с соответствующими ориентирами и показателями, с учетом которых будет непрерывно контролироваться их реализация; и предусматривать механизмы мобилизации финансовых и людских ресурсов. При разработке и осуществлении национальных стратегий в области осуществления права на социальное обеспечение государствам-участникам следует при необходимости опираться на техническую помощь и сотрудничество специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (см. часть VI ниже).

69. При разработке и осуществлении национальных стратегий и планов действий по вопросам социального обеспечения следует руководствоваться, в частности, принципами недискриминации, гендерного равенства и участия населения. Право отдельных лиц и групп участвовать в процессах принятия решений, которые могут влиять на осуществление ими своего права на социальное обеспечение, должно являться неотъемлемой частью любой политики, программы или стратегии по вопросам социального обеспечения.

---

<sup>43</sup> См. заявление Комитета об оценке обязательства по принятию мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту (E/C.12/2007/1).

70. Национальные стратегия и план действий по вопросам социального обеспечения и их осуществление должны основываться также на принципах подотчетности и транспарентности. Чрезвычайно важное значение для эффективного осуществления всех прав человека имеют также независимость судебных органов и эффективное руководство.

71. В целях создания благоприятного климата для осуществления права на социальное обеспечение государства-участникам следует принять надлежащие меры для обеспечения того, чтобы частный предпринимательский сектор и гражданское общество сознавали и учитывали важное значение этого права в процессе осуществления ими своей деятельности.

72. Государства-участники, возможно, сочтут целесообразным принять рамочное законодательство по осуществлению права на социальное обеспечение. Такое законодательство могло бы содержать положения, касающиеся: а) задач или целей, которые должны быть выполнены или достигнуты, и сроки их реализации; б) средств, необходимых для достижения поставленной цели; в) планируемого сотрудничества с гражданским обществом, частным сектором и международными организациями; г) ответственности организаций за этот процесс; д) национальных механизмов наблюдения за этим процессом; и е) средств правовой защиты и процедур обжалования;

## **В. Децентрализация и право на социальное обеспечение**

73. Если ответственность за осуществление права на социальное обеспечение возлагается на региональные или местные органы или относится к конституционному мандату какого-либо федерального органа, то государство-участник остается связанным обязательством выполнять положения Пакта, и поэтому оно должно обеспечить, чтобы эти региональные или местные органы эффективно контролировали необходимые службы и учреждения социального обеспечения, а также следили за эффективным внедрением и функционированием системы. Кроме того, государства-участники обязаны обеспечить, чтобы такие органы ни прямым, ни косвенным образом не отказывали в доступе к пособиям и услугам на недискриминационной основе.

## **С. Наблюдение, показатели и ориентиры**

74. Государства-участники обязаны осуществлять эффективное наблюдение за реализацией права на социальное обеспечение и создать необходимые механизмы или учреждения с этой целью. Осуществляя наблюдение за ходом реализации права на социальное обеспечение, государства-участники должны выявлять факторы и трудности, мешающие выполнению их обязательств.

75. В целях содействия процессу наблюдения в национальных стратегиях и планах действий должны быть определены показатели осуществления права на социальное обеспечение, с тем чтобы за выполнением обязательств государства-участника в соответствии со статьей 9 можно было следить на национальном и международном уровнях. Показатели должны касаться различных характеристик социального обеспечения (таких, как адекватность, охват социальных рисков и чрезвычайных

обстоятельств, финансовая и физическая доступность), быть дезагрегированными по запрещенным признакам дискриминации и охватывать всех лиц, проживающих на территории, находящейся под юрисдикцией или контролем государства-участника. Государства-участники могут черпать руководящие указания относительно надлежащих показателей из материалов о текущей работе Международной организации труда (МОТ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО).

76. После определения надлежащих показателей осуществления права на социальное обеспечение государствам-участникам предлагается установить соответствующие национальные ориентиры. В рамках процедуры периодического представления и рассмотрения докладов Комитет будет взаимодействовать с государствами-участниками в процессе "предварительной проработки". Предварительная проработка будет означать совместное рассмотрение государствами-участниками и Комитетом показателей и национальных ориентиров, которые затем станут целевыми показателями, подлежащими достижению в следующий отчетный период. В течение последующих пяти лет государства-участники будут использовать эти национальные ориентиры для содействия наблюдению за осуществлением права на социальное обеспечение. Затем в ходе последующего периода представления и рассмотрения докладов государства-участники и Комитет рассмотрят вопрос о том, были ли достигнуты эти ориентировочные показатели и каковы причины возникновения трудностей в процессе их достижения<sup>44</sup>. При определении ориентиров и подготовке своих докладов государствам-участникам следует использовать обширную информацию и консультативные услуги специализированных учреждений и программ Организации Объединенных Наций.

#### **D. Средства правовой защиты и подотчетность**

77. Любые лица и группы, право на социальное обеспечение которых было нарушено, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным соответствующим средствам правовой защиты как на национальном, так и международном уровне<sup>45</sup>. Все жертвы нарушений прав на социальное обеспечение должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения. Национальным уполномоченным, комиссиям по правам человека и аналогичным национальным правозащитным учреждениям должно быть разрешено заниматься вопросами нарушения этого права. В максимальных пределах имеющихся ресурсов должна предоставляться юридическая помощь по вопросам задействования средств правовой защиты.

78. До осуществления каким-либо государством-участником или какой-либо другой третьей стороной какого-либо действия, препятствующего осуществлению права индивидуума на социальное обеспечение, соответствующие компетентные органы

---

<sup>44</sup> См. Замечание общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12), пункт 58.

<sup>45</sup> См. Замечание общего порядка № 9 (1998 год) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 4.

должны обеспечить, чтобы такие действия осуществлялись в соответствии с законом, были совместимыми с Пактом и предусматривали: а) возможность проведения надлежащей консультации с затрагиваемыми субъектами; б) своевременное и полное оглашение информации о предлагаемых мерах; с) заблаговременное уведомление о предлагаемых действиях; d) средства правовой защиты и обжалования, имеющихся в распоряжении затрагиваемых субъектов; и е) юридическую помощь в получении доступа к средствам правовой защиты. В тех случаях, когда в основе таких действий лежит способность лица делать взносы в программу социального обеспечения, во внимание должна приниматься платежеспособность соответствующих лиц. Ни при каких обстоятельствах лицо не может быть лишено права на льготы на дискриминационной основе или права на минимальный допустимый уровень льгот, который был определен в пункте 59 а).

79. Инкорпорирование во внутреннее законодательство международных договоров, признающих право на социальное обеспечение, может существенно расширить сферу охвата и эффективность средств правовой защиты, и это должно поощряться. Инкорпорирование позволяет местным судам выносить решения по делам о нарушениях прав на социальное обеспечение со ссылкой непосредственно на положения Пакта.

80. Государства-участники должны призвать судей, арбитров и юристов уделять большее внимание нарушениям прав на социальное обеспечение в ходе выполнения своих функций.

81. Государствам-участникам следует уважать, защищать, облегчать и поощрять деятельность правозащитников и других членов гражданского общества с целью оказания помощи обездоленным и маргинализированным лицам и группам в осуществлении их права на социальное обеспечение.

## **VI. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ, ПОМИМО ГОСУДАРСТВ**

82. Специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций и другим международным организациям, занимающимся вопросами социального обеспечения, например МОТ, ВОЗ, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Детскому фонду Организации Объединенных Наций, Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Программе развития Организации Объединенных Наций и МАСО, а также международным организациям, занимающимся вопросами торговли, например Всемирной торговой организации, следует эффективно сотрудничать с государствами-участниками, используя накопленный ими опыт в области осуществления права на социальное обеспечение.

83. Международным финансовым учреждениям, а именно Международному валютному фонду и Всемирному банку, следует учитывать право на социальное обеспечение в своей политике кредитования, заемных соглашениях, программах структурной перестройки и

аналогичных проектах<sup>46</sup>, с тем чтобы осуществление права на социальное обеспечение, особенно обездоленных и маргинализированных лиц и групп, поощрялось, а не подрывалось.

84. При рассмотрении докладов государств-участников и их способности выполнять обязательства относительно осуществления права на социальное обеспечение Комитет будет рассматривать воздействие помощи, оказываемой всеми другими субъектами. Инкорпорирование норм и принципов прав человека в программы и политику международных организаций будет в значительной степени способствовать осуществлению права на социальное обеспечение.

---

<sup>46</sup> См. Замечание общего порядка № 2 (1990 год) о международных мерах в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта).

## II. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА\*, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА\*\*

### Введение\*\*\*

Во введении к документу ССРР/С/21/Rev.1 (Замечания общего порядка, принятые Комитетом по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 40 Международного пакта о гражданских и политических правах; дата: 19 мая 1989 года) следующим образом поясняется цель замечаний общего порядка:

"Комитет хотел бы вновь заявить о своем желании помочь государствам-участникам в выполнении их обязательств по представлению докладов. В этих замечаниях общего порядка обращается внимание на некоторые аспекты этого вопроса, но при этом эти замечания не предполагаются ограничительными или устанавливающими степень важности различных аспектов выполнения Пакта. За этими замечаниями время от времени будут следовать другие замечания по мере того, как это будет позволять ограниченное время и накопленный опыт.

К настоящему времени Комитет рассмотрел 77 первоначальных докладов, 34 вторых периодических доклада и в некоторых случаях дополнительную информацию и дополнительные доклады. Поэтому эта деятельность в настоящее время охватывает большинство участвующих в Пакте государств, число которых в настоящее время составляет 87. Они представляют различные регионы мира с различными политическими, социальными и правовыми системами, и их доклады показывают многие проблемы, которые могут возникать при претворении в жизнь

---

\* По вопросу о характере и цели замечаний общего порядка см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать шестая сессия, Дополнение № 40 (A/36/40)*, приложение VII, введение. Историю вопроса, методику составления и практическую полезность замечаний общего порядка, там же, *тридцать девятая сессия, Дополнение № 40 (A/39/40 и Согг.1 и 2)*, пункты 541-557. Текст замечаний общего порядка, принятых Комитетом, там же, *тридцать шестая сессия, Дополнение № 40 (A/36/40)*, приложение VII; там же, *тридцать седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/37/40)*, приложение V; там же, *тридцать восьмая сессия, Дополнение № 40 (A/38/49)*, приложение VI; там же, *тридцать девятая сессия, Дополнение № 40 (A/39/40 и Согг.1 и 2)*, приложение VI; там же, *сороковая сессия, Дополнение № 40 (A/40/40)*, приложение VI; там же, *сорок первая сессия, Дополнение № 40 (A/41/40)*, приложение VI; *сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40)*, приложение VI; там же, *сорок четвертая сессия, Дополнение № 40 (A/44/40)*, приложение VI; там же, *сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (A/45/40)*, приложение VI; там же, *сорок седьмая сессия, Дополнение № 40 (A/47/40)*, приложение VI; там же, *сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40)*, приложение V; и там же, *пятидесятая сессия, Дополнение № 40 (A/50/40)*, приложение V. Также опубликовано в документах ССРР/С/21/Rev.1 и Rev.1/Add.1-9.

\*\* Ссылки на документы см. в приложении 2.

\*\*\* См. *Доклад Комитета по правам человека, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать шестая сессия, Дополнение № 40 (A/36/40)*, приложение VII.

Пакта, хотя они не создают какую-либо полную основу для проведения в мировом масштабе обзора положения в области соблюдения гражданских и политических прав.

Цель данных замечаний общего порядка заключается в том, чтобы ознакомить все государства-участники с этим опытом, с тем чтобы содействовать дальнейшему претворению ими в жизнь Пакта; обратить их внимание на недостатки, отмеченные в большом числе докладов; предложить меры по улучшению процедуры представления докладов и стимулировать деятельность этих государств и международных организаций в области содействия осуществлению и защиты прав человека. Эти замечания будут представлять также интерес для других государств, особенно тех, которые готовятся стать участниками Пакта, и, таким образом, укреплять сотрудничество всех государств в деле всеобщего содействия осуществлению и защиты прав человека".

### **Тринадцатая сессия (1981 год)**

#### **Замечание общего порядка № 1 - Обязательство по представлению докладов**

[Замечание общего порядка № 1 заменено Замечанием общего порядка № 30]

Государства-участники обязались представлять доклады в соответствии со статьей 40 Пакта в течение одного года после вступления в силу Пакта в отношении соответствующих государств-участников и после этого во всех случаях, когда того потребует Комитет. До настоящего времени регулярно соблюдается только первая часть этого положения, обязывающая представлять первоначальные доклады. Комитет отмечает, как это видно из его ежегодных докладов, что лишь небольшое число государств смогло представить свои доклады вовремя. Большинство из них было представлено с опозданием, колеблющимся от нескольких месяцев до нескольких лет, а некоторые государства-участники еще не представили свои первоначальные доклады, несмотря на неоднократные напоминания и другие меры со стороны Комитета. Тот факт, что большинство государств-участников тем не менее, хотя и с некоторым опозданием, начали конструктивный диалог с Комитетом, говорит о том, что государства-участники в целом, по-видимому, могут соблюдать обязательства по представлению докладов в течение срока, указанного в статье 40 1), и что в их собственных интересах делать это в будущем. В процессе ратификации Пакта государствам следует немедленно обращать внимание на свои обязательства по представлению докладов, поскольку соответствующая подготовка доклада, который охватывает так много гражданских и политических прав, обязательно требует времени.

### **Тринадцатая сессия (1981 год)**

#### **Замечание общего порядка № 2 - Руководящие принципы представления докладов**

1. Комитет отметил, что некоторые первоначальные доклады были настолько краткими и общими, что Комитет счел необходимым разработать общие руководящие принципы в отношении формы и содержания докладов. Эти руководящие принципы предназначены для обеспечения того, чтобы доклады представлялись в единой форме и позволяли

Комитету и государствам-участникам получать полное представление о положении в каждом государстве в области осуществления прав, указанных в Пакте. Однако, несмотря на наличие руководящих принципов, некоторые доклады остаются настолько краткими и общими, что они не отвечают обязательствам в отношении представления докладов в соответствии со статьей 40.

2. Статья 2 Пакта требует от государств-участников принимать такие законодательные или другие меры и предоставлять такие средства, которые могут быть необходимыми для претворения в жизнь положений Пакта. Статья 40 требует от государств-участников представлять Комитету доклады о принятых ими мерах, о прогрессе, достигнутом в пользовании правами, предусмотренными в Пакте, с указанием факторов и затруднений, если таковые имеются, влияющих на проведение в жизнь положений настоящего Пакта. Даже те доклады, которые по своей форме в общем соответствовали руководящим принципам, по существу были неполными. Из некоторых докладов было трудно установить, претворился ли в жизнь Пакт как часть национального законодательства, а многие из них были явно неполными в отношении соответствующего законодательства. В некоторых докладах не была ясно показана роль национальных организаций или органов по контролю за осуществлением прав. Кроме того, в очень немногих докладах указываются факторы и трудности, влияющие на выполнение Пакта.

3. Комитет считает, что обязательство по представлению докладов охватывает не только соответствующие законы и другие нормы, относящиеся к обязательствам в соответствии с Пактом, но и деятельность судов и других органов государства-участника и, кроме того, другие соответствующие факты, которые достоверно показывают степень действительного осуществления прав, указанных в Пакте, достигнутый прогресс, а также факторы и трудности, возникающие при выполнении обязательств в соответствии с Пактом.

4. В соответствии с правилом 68 временных правил процедуры в практику Комитета вошло рассмотрение докладов в присутствии представителей государств, представивших доклады. Все государства, чьи доклады были рассмотрены, сотрудничают с Комитетом в этом отношении, меняется лишь уровень, опыт и число представителей. Комитет отмечает, что, для того чтобы он мог как можно более эффективно выполнять свои функции в соответствии со статьей 40 и для того чтобы представляющее доклад государство могло извлечь максимальную выгоду из диалога, желательно, чтобы представители государств имели такой статус и опыт (и желательно были бы представлены в таком количестве), чтобы отвечать на поставленные вопросы и сделанные замечания в Комитете по всему кругу вопросов, затрагиваемых Пактом.

### **Тринадцатая сессия (1981 год)**

#### **Замечание общего порядка № 3 - Статья 2 (осуществление на национальном уровне)**

1. Комитет отмечает, что статья 2 Пакта в общем предоставляет право соответствующим государствам-участникам самим выбирать методы осуществления прав на своей территории с соблюдением принципов, установленных в этой статье. В ней, в частности, признается, что осуществление прав зависит не только от конституционных или законодательных положений, которые сами по себе часто являются недостаточными.

Комитет считает необходимым обратить внимание государств-участников на тот факт, что обязательство в соответствии с Пактом не ограничивается уважением прав человека, оно означает, что государства-участники обязуются также обеспечивать пользование этими правами всеми лицами, находящимися под их юрисдикцией. Этот аспект требует проведения государствами-участниками конкретной деятельности по обеспечению того, чтобы люди могли пользоваться своими правами. Это следует из ряда статей (например, статья 3 рассматривается в замечании общего порядка № 4 [13] ниже), но в принципе это обязательство относится ко всем правам, предусмотренным в Пакте.

2. В этой связи весьма важно, чтобы лица знали свои права по Пакту (и, в случае необходимости, по Факультативному протоколу) и чтобы все административные и правовые органы знали обязательства, которые государство-участник принимает на себя в соответствии с Пактом. С этой целью Пакт должен стать достоянием гласности и иметься на всех официальных языках государства; следует также принять меры к тому, чтобы ознакомить соответствующие органы с его содержанием в качестве одного из направлений их подготовки. Целесообразно также придавать гласности сотрудничество государства-участника с Комитетом.

### **Тринадцатая сессия (1981 год)**

#### **Замечание общего порядка № 4 - Статья 3 (равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами)**

1. Статья 3 Пакта, в которой государства-участники призваны обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в Пакте, в недостаточной степени рассмотрена в целом ряде докладов государств и вызывает некоторую озабоченность по ряду вопросов, два из которых можно отметить.

2. Во-первых, статья 3, как и статьи 2 1) и 26, поскольку в этих статьях прежде всего говорится о предотвращении дискриминации по ряду признаков, одним из которых является пол, требует не только принятия мер по защите, но также и решительного действия, направленного на обеспечение безусловного пользования правами. Это нельзя сделать лишь путем издания законов. Поэтому, как правило, требовалось больше информации о фактической роли женщин и их правах во всех сферах деятельности с целью определения, какие меры, помимо чисто законодательных мер защиты, были приняты или принимаются для выполнения точных и безусловных обязательств в соответствии со статьей 3 и для определения того, какой достигается прогресс или какие факторы или трудности возникают при выполнении этого обязательства.

3. Во-вторых, позитивное обязательство, принятое на себя государствами-участниками в соответствии с этой статьей, само оказывает неизбежное влияние на законодательство или административные меры, специально предназначенные для регулирования вопросов, которые не указаны в Пакте, но которые могут отрицательно повлиять на права, признаваемые в Пакте. Одним из примеров является степень, в которой законы об иммиграции, проводящие различие между гражданами мужского и женского пола, могут ущемлять право женщины, являющейся гражданкой какого-то государства, вступать в брак с лицами, не являющимися гражданами того же государства, или занимать пост в государственном учреждении.

4. Поэтому Комитет считает, что он мог бы оказать содействие государствам-участникам, если бы особое внимание было уделено проведению специально созданными органами или учреждениями обзора законов или мер, которые по существу проводят различия между мужчиной и женщиной, поскольку эти законы или меры ущемляют права, предусмотренные в Пакте, и, во-вторых, что государства-участники должны представлять конкретную информацию в своих докладах обо всех мерах, законодательных или иных, направленных на выполнение их обязательства в соответствии с данной статьей.

5. Комитет считает, что он мог бы оказать помощь государствам-участникам в выполнении этого обязательства, если бы в большей степени можно было использовать существующие средства международного сотрудничества с целью обмена опытом и оказания помощи при решении практических проблем, связанных с обеспечением равных прав для мужчин и женщин.

### **Тринадцатая сессия (1981 год)**

#### **Замечание общего порядка № 5 - Статья 4 (отступления от обязательств)**

[Замечание общего порядка № 5 заменено Замечанием общего порядка № 29]

1. В связи со статьей 4 Пакта у Комитета возник ряд проблем при рассмотрении им докладов некоторых государств-участников. Когда возникает чрезвычайное положение в государстве, создающее угрозу для существования нации, и когда такое положение официально объявляется, государство-участник может отступить от осуществления ряда прав в той степени, в какой это строго требуется положением. Однако государство-участник не может отступать от обеспечения определенных конкретных прав и не может принимать дискриминационные меры по ряду признаков. Государство-участник обязано также немедленно информировать другие государства-участники через Генерального секретаря о производимом им отступлении от обеспечения прав с указанием причин такого действия и даты, когда прекращается такое отступление.

2. Государства-участники в целом указали предусмотренный в их правовых системах механизм для объявления чрезвычайного положения и применяемые законодательные положения, регулирующие ограничение прав. Однако в случае ряда государств, которые, по-видимому, отступают от обеспечения прав, предусмотренных в Пакте, имеется неясность не только в отношении того, объявлялось ли официально чрезвычайное положение, но также и в отношении того, не ограничивались ли в действительности те права, отступление от которых не разрешается Пактом, а также в отношении того, были ли информированы другие государства-участники об отступлении от прав или о причинах таких отступлений.

3. Комитет придерживается той точки зрения, что меры, принимаемые в соответствии со статьей 4, имеют исключительный и временный характер и могут приниматься лишь в течение того времени, когда жизнь соответствующей нации находится под угрозой, и что во время чрезвычайного положения защита прав человека становится исключительно важной, особенно защита тех прав, отступления от которых недопустимы. Комитет также

считает, что для государств-участников также важно во время чрезвычайного положения в государстве информировать другие государства-участники о характере и степени отступления от прав, а также о причинах этого и, кроме того, выполнять свои обязательства по представлению докладов в соответствии со статьей 40 Пакта с указанием характера и степени отступления от каждого права вместе с представлением соответствующей документации.

### **Шестнадцатая сессия (1982 год)**

#### **Замечание общего порядка № 6 - Статья 6 (право на жизнь)**

1. Вопрос о праве на жизнь, провозглашенном в статье 6 Пакта, рассматривается в докладах всех государств. Это - основополагающее право, от которого не допускается никаких отступлений даже во время чрезвычайного положения в государстве, при котором существование нации находится под угрозой (статья 4). Однако Комитет отмечает, что информация, представленная в связи со статьей 6, довольно часто ограничивается лишь тем или иным аспектом этого права. Право на жизнь является правом, которое нельзя толковать узко.
2. Комитет отмечает, что война и другие акты массового насилия продолжают оставаться бичом человечества и ежегодно уносят жизни тысяч невинных людей. В соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций угроза силой или ее применение каким-либо государством против другого государства, за исключением осуществления неотъемлемого права на самооборону, уже запрещены. Комитет считает, что высшим долгом государств является предотвращение войн, актов геноцида и других актов массового насилия, ведущих к произвольному лишению жизни людей. Любые усилия, которые они предпринимают в целях избежания опасности войны, особенно термоядерной, и для укрепления международного мира и безопасности, будут являться наиболее важным условием и гарантией обеспечения права на жизнь. В этом отношении Комитет отмечает, в частности, связь между статьей 6 и статьей 20, в которых указывается, что всякая пропаганда войны (пункт 1) или подстрекательство к насилию (пункт 2), как оно описывается в этой статье, должны быть запрещены законом.
3. Защита от произвольного лишения жизни, которая прямо устанавливается в третьем предложении статьи 6 1), имеет чрезвычайно важное значение. Комитет считает, что государства-участники должны принять меры не только по предупреждению и наказанию уголовных действий, ведущих к лишению жизни, но также и по предотвращению произвольных убийств, совершаемых их собственными силами безопасности. Лишение людей жизни государственными властями является вопросом чрезвычайной сложности. Поэтому законом должны строго регулироваться и ограничиваться те обстоятельства, при которых человек может быть лишен жизни такими органами власти.
4. Государства-участники должны также принять конкретные и эффективные меры по предотвращению случаев исчезновения отдельных лиц, которые, к сожалению, стали слишком распространенными и слишком часто приводят к произвольному лишению жизни. Кроме того, государства должны разработать эффективные средства и процедуры тщательного расследования дел об исчезнувших и пропавших без вести лицах при обстоятельствах, которые могут быть связаны с нарушением права на жизнь.

5. Кроме того, Комитет отмечает, что праву на жизнь слишком часто дается узкое толкование. Выражение "неотъемлемое право на жизнь" не может быть правильно понято, если его толковать ограниченно, и защита этого права требует от государств принятия конструктивных мер. В этой связи Комитет считает, что было бы желательно, чтобы государства-участники приняли все возможные меры для снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни, особенно путем принятия мер по борьбе с голодом и эпидемиями.

6. Хотя из положений статьи 6 2)-6) следует, что государства-участники не обязаны полностью отменять смертную казнь, тем не менее они обязаны ограничивать применение этого наказания и, в частности, отменять его во всех случаях за исключением "самых тяжких преступлений". Поэтому им следует обязательно изучить вопрос о пересмотре своего уголовного законодательства в этом свете, и в любом случае они обязаны ограничить вынесение смертных приговоров "самыми тяжкими преступлениями". В статье в общем говорится также об отмене смертной казни в выражениях, которые явно подразумевают (пункты 2 2) и 6)), что такая отмена является желательной. Комитет приходит к выводу, что все меры, направленные на отмену смертной казни, должны рассматриваться как прогресс в осуществлении права на жизнь по смыслу статьи 40, и о них следует докладывать Комитету. Комитет отмечает, что в ряде государств смертная казнь уже отменена или вынесение смертных приговоров временно приостановлено. Тем не менее из докладов государств явствует, что прогресс в направлении отмены или ограничения вынесения смертных приговоров весьма незначителен.

7. Комитет придерживается того мнения, что выражение "самые тяжкие преступления" необходимо толковать ограничительно, как означающее то, что смертный приговор должен являться исключительной мерой. Из точных формулировок статьи 6 следует также, что смертный приговор может быть вынесен только в соответствии с действующим в момент совершения данного преступления законом, который не противоречит положениям Пакта. Предусмотренные в нем гарантии процедурного характера должны соблюдаться, включая право на справедливое судебное разбирательство независимым судом, презумпцию невиновности, минимальные гарантии защиты и право на пересмотр судом высшей инстанции. Эти права должны осуществляться в дополнение к конкретному праву просить о помиловании или о смягчении приговора.

#### **Шестнадцатая сессия (1982 год)**

#### **Замечание общего порядка № 7 - Статья 7 (запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания)**

[Замечание общего порядка № 7 заменено Замечанием общего порядка № 20]

1. При рассмотрении докладов государств-участников члены Комитета часто запрашивали дополнительную информацию в отношении положений статьи 7, которая запрещает прежде всего пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство человека обращение или наказание. Комитет напоминает, что даже во время чрезвычайного положения в государстве, предусмотряемого в статье 4 1), от этого

положения Пакта не разрешается делать никаких отступлений в соответствии со статьей 4 2). Его цель заключается в защите неприкосновенности и достоинства личности. Комитет отмечает, что для осуществления положений этой статьи недостаточно запретить такое обращение или наказание или объявить его преступлением. В большинстве государств имеются уголовно-правовые положения о наказании, которые применимы к случаям пыток или аналогичной практике. Ввиду того, что такие случаи, тем не менее, имеют место, из статьи 7, рассматриваемой вместе со статьей 2 Пакта, вытекает, что государства должны обеспечивать эффективную защиту посредством определенного механизма контроля. Компетентные органы власти должны тщательно расследовать жалобы о жестоком обращении. Лица, признанные виновными, должны привлекаться к ответственности, а предполагаемые жертвы должны иметь в своем распоряжении эффективные средства правовой защиты, включая право на получение компенсации. К числу гарантий, которые могут способствовать эффективности контроля, относятся положения, запрещающие содержание под стражей без связи с внешним миром, положения, разрешающие, без нанесения ущерба расследованию, таким лицам, как врачи, адвокаты и члены семей, посещать заключенных; положения, требующие, чтобы заключенные содержались в местах, известных общественности, и чтобы их имена и места заключения регистрировались в централизованном порядке в списках, доступных для заинтересованных лиц, таких, как родственники; положения, в соответствии с которыми признания или другие показания, полученные путем пыток или другого обращения, противоречащего положениям статьи, признаются недействительными в судах и меры по подготовке и инструктированию должностных лиц правоохранительных органов, с тем чтобы они не прибегали к такому обращению.

2. Как вытекает из положений этой статьи, охват необходимой защиты не ограничивается только пытками в обычном понимании этого слова. Возможно, нет необходимости проводить строгие разграничения между различными запрещенными формами обращения или наказания. Эти различия зависят от формы, целей и жестокости того или иного обращения. По мнению Комитета, запрещение должно распространяться на телесные наказания, включая жестокую порку как воспитательную или дисциплинарную меру. Даже такая мера, как одиночное заключение, может в зависимости от обстоятельств, и особенно в тех случаях, когда лицо содержится в заключении без связи с внешним миром, противоречить положениям этой статьи. Кроме того, эта статья четко предусматривает защиту не только арестованных или содержащихся под стражей лиц, но также и учащихся и пациентов в учебных и медицинских учреждениях. И наконец, государственные власти обязаны также обеспечить защиту согласно закону в отношении такого обращения даже в тех случаях, когда к нему прибегают лица, действующие вне официальных полномочий и без какого-либо официального разрешения. Для всех лиц, лишенных свободы, запрет на обращение, противоречащее положениям статьи 7, дополняется позитивным требованием статьи 10 (1) Пакта о том, что все лица имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

3. В частности, это запрещение распространяется на проведение медицинских или научных опытов без свободного согласия соответствующего лица (статья 7, второе предложение). Комитет отмечает, что в докладах государств-участников, как правило, содержится очень мало или не содержится никакой информации по этому вопросу.

Комитет считает, что, по крайней мере в странах, где наука и медицина достигли высокого уровня развития, и даже применительно к народам и районам, находящимся за пределами их границ, если их опыты оказывают на них неблагоприятное влияние, следует уделять больше внимания возможной необходимости соблюдения этого положения и средствам обеспечения его выполнения. Особая защита в отношении таких опытов необходима в тех случаях, когда лица не способны давать свое согласие.

### **Шестнадцатая сессия (1982 год)**

#### **Замечание общего порядка № 8 - Статья 9 (право на свободу и личную неприкосновенность)**

1. В докладах государств-участников статья 9, касающаяся права на свободу и личную неприкосновенность, зачастую получает довольно узкое толкование, и поэтому они представляют неполную информацию. Комитет указывает на то, что пункт 1 применяется ко всем случаям лишения свободы, в случаях уголовных дел или в других случаях, таких, например, как психическое заболевание, бродяжничество, наркомания, воспитательные цели, иммиграционный контроль и т.д. Действительно, некоторые положения статьи 9 (часть пункта 2 и весь пункт 3) применимы лишь в отношении лиц, которым предъявляется обвинение в совершении уголовных преступлений. Однако остальные положения, в частности важная гарантия, предусмотренная в пункте 4, т.е. право на определение судом законности задержания, применяется в отношении всех лиц, лишенных свободы в результате ареста или заключения под стражу. Кроме того, государства-участники обязаны также в соответствии с положениями статьи 2 (3) обеспечить любому лицу эффективные средства правовой защиты в других случаях, когда оно утверждает, что лишение его свободы противоречит положениям Пакта.

2. В пункте 3 статьи 9 предусматривается, что каждое арестованное или задержанное лицо по обвинению в уголовном преступлении должно быть "в срочном порядке" доставлено к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть. В большинстве государств-участников законом устанавливаются более точные предельные сроки, и, по мнению Комитета, задержка не должна превышать нескольких дней. Многие государства представили недостаточную информацию о применяемой в этом отношении практике.

3. Другой вопрос заключается в общей продолжительности содержания под стражей до судебного разбирательства. В связи с некоторыми категориями уголовных дел в нескольких странах этот вопрос вызвал определенную озабоченность у членов Комитета, и они высказали сомнение, соответствует ли применяемая в этих государствах практика положению о праве на "судебное разбирательство в течение разумного срока или освобождение" в соответствии с пунктом 3. Содержание под стражей до судебного разбирательства должно рассматриваться как исключительная мера, и срок его должен быть как можно более коротким. Комитет будет приветствовать получение информации относительно существующих механизмов и мер, принятых с целью сокращения срока такого содержания под стражей.

4. Точно так же, если применяется так называемое предварительное заключение, диктуемое соображениями общественной безопасности, то оно должно регулироваться этими же самыми положениями, т.е. не должно быть произвольным и должно осуществляться на таких основаниях и в соответствии с такими процедурами, которые установлены законом (пункт 1); арестованному должны сообщаться причины ареста (пункт 2); суд должен выносить постановление о законности задержания (пункт 4), а в случае незаконного ареста или содержания под стражей должна представляться соответствующая компенсация (пункт 5). И если помимо этого в таких случаях определенному лицу предъявляются обвинения в совершении уголовного преступления, то ему должна предоставляться также полная защита, предусматриваемая в статье 9 (2) и (3), а также в статье 14.

### Шестнадцатая сессия (1982 год)

#### **Замечание общего порядка № 9 - Статья 10 (гуманное обращение с лицами, лишенными свободы)**

[Замечание общего порядка № 9 было заменено Замечанием общего порядка № 21]

1. Пункт 1 статьи 10 Пакта предусматривает, что все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности. Однако отнюдь не все доклады, представленные государствами-участниками, содержат информацию о том, каким образом осуществляются положения этого пункта статьи 10. Комитет выражает мнение о том, что было бы желательно, чтобы в докладах государств-участников содержалась конкретная информация относительно правовых мер, направленных на защиту этого права. Комитет также считает, что в докладах должны быть указаны конкретные меры, которые принимаются компетентными государственными органами для осуществления контроля за обязательным осуществлением положений национального законодательства, касающихся гуманного обращения со всеми лицами, лишенными свободы, а также уважения их человеческого достоинства, как этого требуют положения пункта 1.

Комитет отмечает, в частности, что положения пункта 1 данной статьи имеют общую применимость в отношении лиц, лишенных свободы, поскольку в пункте 2 речь идет об обвиняемых, а не осужденных лицах, а в пункте 3 - лишь об осужденных лицах. Подобная структура не часто находит отражение в докладах, в которых речь главным образом идет об обвиняемых и осужденных лицах. Формулировка пункта 1, его содержание - особенно его сходство с пунктом 1 статьи 9, в котором также рассматривается вопрос обо всех случаях лишения свободы, - и его цель способствуют широкому применению принципа, содержащегося в этом положении. Кроме того, Комитет напоминает, что положения данной статьи дополняют положения статьи 7 в том, что касается обращения со всеми лицами, лишенными свободы.

Гуманное обращение и уважение достоинства всех лиц, лишенных свободы, является основной нормой всеобщего применения, которая не может полностью зависеть от материальных ресурсов. Хотя Комитету известно о том, что в других отношениях формы и условия заключения могут быть различными в зависимости от имеющихся в наличии ресурсов, соответствующие положения должны всегда применяться без проведения какой-либо дискриминации, как этого требует пункт 1 статьи 2.

На государстве лежит основная ответственность за соблюдение этого принципа в отношении всех учреждений, где на законных основаниях содержатся лица против их воли, причем к ним относятся не только тюрьмы, но также, например, и больницы, лагеря для заключенных или исправительные учреждения.

2. Подпункт а) пункта 2 данной статьи предусматривает, что в случаях, когда отсутствуют исключительные обстоятельства, обвиняемые помещаются отдельно от осужденных и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу неосужденных лиц. В некоторых докладах не уделяется надлежащего внимания этому прямому требованию Пакта и в результате в них не содержится соответствующей информации о том, в каких отношениях обращение с обвиняемыми лицами отличается от обращения с осужденными лицами. Подобная информация должна быть включена в будущие доклады.

Подпункт б) пункта 2 данной статьи требует, в частности, отделения обвиняемых несовершеннолетних от совершеннолетних. Содержащаяся в докладах информация показывает, что рядом государств в недостаточной мере учитывается тот факт, что данное требование является безоговорочным требованием, предусмотренным Пактом. Комитет считает, что, как это совершенно ясно из текста Пакта, уклонение государств-участников от своих обязательств по подпункту б) пункта 2 не может быть оправдано никакими соображениями.

3. В ряде случаев представляемая в докладах информация в отношении пункта 3 данной статьи не содержала конкретных ссылок ни на законодательные или административные меры, ни на практические действия, направленные на перевоспитание и социальную реабилитацию заключенных, как, например, путем образования, профессиональной подготовки и общественно полезной работы. Разрешение посещений, особенно членами семьи, также является мерой, применение которой необходимо по соображениям гуманности. В докладах некоторых государств имеются также аналогичные пробелы в отношении информации, касающейся несовершеннолетних правонарушителей, которые должны отделяться от совершеннолетних и которым должен предоставляться режим, отвечающий их возрасту и правовому статусу.

4. Комитет отмечает далее, что принципы гуманного обращения и уважения достоинства, присущего человеческой личности, изложенные в пункте 1, являются основой для носящих более конкретный и ограниченный характер обязательств государств в области уголовного права, которые изложены в пунктах 2 и 3 статьи 10. Отделение обвиняемых лиц от осужденных необходимо для того, чтобы подчеркнуть их статус неосужденных лиц, интересы которых в то же время охраняются принципом презумпции невиновности, изложенным в пункте 2 статьи 14. Целью этих положений является защита упомянутых групп лиц, и содержащиеся в них требования должны рассматриваться именно с этой точки зрения. Таким образом, выделение несовершеннолетних правонарушителей и обращение с ними должны носить такую форму, которая будет способствовать их перевоспитанию и социальной реабилитации.

**Девятнадцатая сессия (1983 год)**

**Замечание общего порядка № 10 - Статья 19 (свобода придерживаться своих мнений)**

1. Пункт 1 требует защищать "право беспрепятственно придерживаться своих мнений". В отношении этого права Пакт не допускает каких-либо исключений или ограничений. Комитет приветствовал бы представление государствами-участниками информации в отношении пункта 1.
2. Пункт 2 требует защищать право на свободное выражение своего мнения, которое включает не только свободу "распространять всякого рода информацию и идеи", но также и свободу "искать" и "получать" их "независимо от государственных границ" любым способом - "устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору". Не все государства-участники представили информацию по всем аспектам свободного выражения своего мнения. Например, мало внимания до сих пор уделялось тому обстоятельству, что в связи с развитием современных средств массовой информации необходимы эффективные меры для предотвращения такого контроля над средствами массовой информации, который препятствовал бы осуществлению каждым человеком права на свободное выражение своего мнения таким путем, который не предусматривается в пункте 3.
3. Многие государства в своих докладах ограничиваются упоминанием о том, что свободное выражение своего мнения гарантируется в соответствии с конституцией или законом. Однако, чтобы ознакомиться с конкретным правовым режимом свободного выражения своего мнения, Комитет нуждается в дополнительной соответствующей информации о нормах, которые либо определяют рамки свободного выражения мнения, либо налагают определенные ограничения, а также о любых других условиях, которые на практике влияют на осуществление этого права. Именно взаимосвязь между принципом свободного выражения мнения и такими ограничениями определяет реальные рамки этого индивидуального права.
4. В пункте 3 в конкретной форме подчеркивается, что пользование правом на свободное выражение своего мнения налагает особые обязанности и особую ответственность, и поэтому разрешаются некоторые ограничения в отношении этого права, которые могут быть применены как к отдельным лицам, так и к обществу в целом. Однако, когда государство-участник накладывает некоторые ограничения на осуществление права на свободное выражение своего мнения, эти ограничения не должны ставить под угрозу сам принцип этого права. В пункте 3 излагаются условия, при которых могут быть установлены подобные ограничения: ограничения должны быть "установлены законом"; они могут быть введены лишь в силу одной из причин, изложенных в подпунктах а) и б) пункта 3; государство-участник должно обосновать, что они являются "необходимыми" для достижения одной из этих целей.

**Девятнадцатая сессия (1983 год)**

**Замечание общего порядка № 11 - Статья 20**

1. Не все доклады, представленные государствами-участниками, содержат достаточную информацию о выполнении статьи 20 Пакта. Ввиду характера статьи 20 государства-участники обязаны принять необходимые законодательные меры, запрещающие действия, о которых в ней упоминается. Однако, как явствует из представленных докладов, некоторые государства не только не запрещают в законодательном порядке такие действия, но и не прилагали и не прилагают соответствующих усилий по их запрещению. Поэтому во многих докладах не приводится достаточной информации, касающейся соответствующего национального законодательства и практики.

2. В статье 20 Пакта говорится, что всякая пропаганда войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должны быть запрещены законом. По мнению Комитета, подобные запрещения полностью соответствуют праву на свободное выражение своего мнения, изложенному в статье 19, пользование которым налагает особые обязанности и особую ответственность. Запрещение, упоминающееся в пункте 1, распространяется на все виды пропаганды, осуществляемой с целью угрозы или акта агрессии или нарушения мира вопреки Уставу Организации Объединенных Наций, в то время как пункт 2 направлен против всякого выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, независимо от того, носит ли такая пропаганда или такое выступление внутренний или внешний характер в отношении соответствующего государства. Положения пункта 1 статьи 20 не запрещают поддержку суверенного права на самооборону или права народов на самоопределение или независимость в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Для того чтобы положения статьи 20 приобрели силу, должен существовать закон, в котором недвусмысленно указывалось бы, что подобные пропаганда и выступления противоречат государственной политике, и в котором предусматривались бы необходимые санкции в случае нарушения. Поэтому Комитет считает, что государствам-участникам, которые этого еще не сделали, следует предпринять необходимые меры для выполнения обязательств, содержащихся в статье 20, и воздерживаться от любой пропаганды или выступлений такого рода.

**Двадцать первая сессия (1984 год)**

**Замечание общего порядка № 12 - Статья 1 (право на самоопределение)**

1. В соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах признает, что все народы имеют право на самоопределение. Право на самоопределение имеет особое значение, поскольку его реализация является важнейшим условием для эффективной гарантии и соблюдения прав человека отдельных лиц, а также для расширения и укрепления этих прав. Именно по этой причине государства закрепили право на самоопределение в качестве одного из положений позитивного права в обоих пактах и поместили это положение в виде статьи 1 отдельно и перед всеми другими правами в обоих пактах.

2. В пунктах 1 и 2 статьи 1 провозглашается такое неотъемлемое право всех народов. В силу этого права они свободно "устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие". Эта статья налагает на все государства-участники соответствующие обязательства. Это право и соответствующие обязательства, касающиеся его осуществления, взаимосвязаны с другими положениями Пакта и нормами международного права.
3. Хотя обязательства всех государств-участников по представлению докладов включают статью 1, лишь в некоторых докладах содержатся подробные разъяснения в отношении каждого из ее пунктов. Комитет отмечает, что во многих докладах полностью игнорируется статья 1, приводится недостаточная информация, касающаяся этой статьи, или дело ограничивается ссылкой на законы о выборах. Комитет считает весьма желательным, чтобы доклады государств-участников содержали информацию по каждому пункту статьи 1.
4. Что касается пункта 1 статьи 1, то государствам-участникам надлежит описывать конституционные и политические процедуры, которые на практике позволяют осуществлять это право.
5. В пункте 2 закрепляется особый аспект экономического содержания права на самоопределение, а именно право народов для достижения своих целей свободно "распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования". Это право влечет за собой соответствующие обязанности всех государств и международного сообщества. Государствам надлежит указывать любые факторы или трудности, которые в нарушение положений этого пункта препятствуют им свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами, а также указывать, в какой степени это влияет на осуществление других прав, провозглашенных в этом Пакте.
6. Пункт 3, по мнению Комитета, имеет особо важное значение, поскольку он налагает на государства-участники конкретные обязательства не только по отношению к их собственным народам, но и по отношению к народам, которые еще не могут или были лишены возможности осуществить свое право на самоопределение. Общий характер этого пункта подтверждается историей его разработки. В нем указывается, что "все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление самоуправляющимися и подопечными территориями, должны в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право". Эти обязательства существуют независимо от того, зависит ли народ, имеющий право на самоопределение, от государства - участника Пакта или нет. Следовательно, всем государствам - участникам Пакта надлежит принять позитивные меры, направленные на содействие осуществлению и уважению права народов на самоопределение. Такие позитивные меры должны соответствовать обязательствам государств по Уставу Организации Объединенных Наций и международному праву; в частности, государства должны воздерживаться от вмешательства во внутренние дела других государств и

оказания таким путем негативного воздействия на осуществление права на самоопределение. В докладах должна содержаться информация о выполнении этих обязательств и о мерах, принимаемых в этом направлении.

7. В связи со статьей 1 Пакта Комитет ссылается на другие международные документы, касающиеся права всех народов на самоопределение, в частности на Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятую Генеральной Ассамблеей 24 октября 1970 года (резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи).

8. Комитет считает, что, как показала история, осуществление и уважение права народов на самоопределение способствует установлению дружественных отношений и сотрудничества между государствами и укреплению международного мира и взаимопонимания.

### **Двадцать первая сессия (1984 год)**

#### **Замечание общего порядка № 13 - Статья 14 (отправление правосудия)**

1. Комитет отмечает, что статья 14 Пакта является сложной по своему характеру и что различные аспекты ее положений требуют конкретных комментариев. Все эти положения направлены на обеспечение надлежащего отправления правосудия, и с этой целью закрепляют ряд прав отдельных лиц, например равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным в соответствии с законом. Однако не во всех докладах содержались подробные сведения о законодательных или других мерах, принятых специально для осуществления каждого из положений статьи 14.

2. В целом в докладах государств-участников не признается тот факт, что статья 14 применяется не только к процедурам рассмотрения уголовных обвинений против отдельных лиц, но также и к процедурам для определения их прав и обязанностей в каком-либо судебном процессе. Законы и практика, касающиеся этих вопросов, значительно отличаются друг от друга в зависимости от государства. Подобное многообразие делает еще более необходимым для государств-участников представлять всю соответствующую информацию и подробно разъяснять, каким образом концепции "уголовного обвинения" и "прав и обязанностей в каком-либо судебном процессе" интерпретируются в их соответствующих правовых системах.

3. Комитет считал бы полезным, чтобы государства-участники в своих последующих докладах представляли ему более подробную информацию о мерах, принятых в целях обеспечения того, чтобы равенство перед судами, включая равный доступ в суды, справедливое и публичное судебное разбирательство дела, а также компетентность, независимость и беспристрастность судебных органов устанавливались на основании закона и гарантировались на практике. В частности, государства-участники должны конкретно указать соответствующие конституционные и законодательные документы, которые предусматривают создание судов и обеспечивают их независимость,

беспристрастность и компетентность, особенно в отношении порядка назначения судей, требований, предъявляемых при назначении, и срока их полномочий; в отношении условий, регулирующих продвижение по службе, передачу и прекращение их функций, а также в отношении фактической независимости судебной власти от исполнительной и законодательной властей.

4. Положения статьи 14 применяются ко всем, как обычным, так и специальным, судам и трибуналам, охватываемым этой статьей. Комитет отмечает существование во многих странах военных и специальных судов, которые рассматривают дела гражданских лиц. Это могло бы привести к серьезным проблемам в том, что касается справедливого, беспристрастного и независимого отправления правосудия. Весьма часто причины создания таких судов заключаются в том, чтобы позволить применение исключительных процедур, которые не соответствуют обычным нормам правосудия. Хотя Пакт и не запрещает такие категории судов, тем не менее предусматриваемые им условия четко указывают, что рассмотрение гражданских дел такими судами может осуществляться на весьма исключительной основе и проводиться в условиях, при которых действительно полностью соблюдаются все гарантии, предусмотренные в статье 14. Комитет отмечает отсутствие информации в этой связи в докладах некоторых государств-участников, в структуру судебных органов которых включены такие суды для рассмотрения дел гражданских лиц. В некоторых странах такие военные специальные суды не обеспечивают строгих гарантий справедливого отправления правосудия в соответствии с требованиями статьи 14, которые существенно важны для эффективной защиты прав человека. Если государства-участники во время чрезвычайного положения в стране решают, как предусмотрено в статье 4, отступить от обычной процедуры, придерживаться которой требует статья 14, то они должны обеспечить, чтобы эти отступления не выходили за рамки, которые необходимы вследствие остроты фактического положения, и удовлетворяли другим условиям пункта 1 статьи 14.

5. Во втором предложении пункта 1 статьи 14 предусматривается, что "каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела". В пункте 3 этой статьи детально разработано требование "справедливого разбирательства" в отношении вынесения уголовных обвинений. Однако требования пункта 3 представляют собой минимальные гарантии, соблюдение которых не всегда достаточно для обеспечения справедливого разбирательства дела, как этого требует пункт 1.

6. Публичное разбирательство дела является важной гарантией интересов отдельных лиц и общества в целом. В то же самое время в пункте 1 статьи 14 признается, что суды имеют право не допускать на заседания всю публику или какую-либо ее часть по причинам, указанным в этом пункте. Следует отметить, что, помимо таких чрезвычайных обстоятельств, Комитет считает, что какое-либо разбирательство дела должно быть открыто для всей публики, включая представителей печати, и присутствие на нем не должно, например, ограничиваться только какой-либо конкретной категорией лиц. Следует отметить, что даже в случаях, когда публика не допускается на разбирательство дела, судебное решение, за некоторыми строго определенными исключениями, должно быть вынесено публично.

7. Комитет отмечает отсутствие информации в отношении пункта 2 статьи 14, а в отношении некоторых случаев заявляет даже, что презумпция невиновности, которая является фундаментально важной для защиты прав человека, выражена в весьма расплывчатых формулировках или связана с условиями, которые лишают ее действительности. В соответствии с принципом презумпции невиновности бремя доказательства вины лежит на обвинении, и сомнение толкуется в пользу обвиняемого. Никто не может считаться виновным до тех пор, пока обвинение не будет доказано вне сомнений разумного характера. Кроме того, презумпция невиновности предполагает наличие права быть судимым в соответствии с этим принципом. Поэтому все государственные власти обязаны воздерживаться от предопределения исхода судебного процесса.
8. Среди минимальных гарантий при уголовном разбирательстве, предусмотренных в пункте 3, первая касается права каждого быть уведомленным на языке, который он понимает, о предъявляемом ему обвинении (подпункт а)). Комитет отмечает, что в докладах государств часто не объясняется, каким образом признается и обеспечивается это право. Пункт 3 а) статьи 14 применяется к любому рассмотрению уголовных обвинений, включая обвинения, выдвинутые против лиц, не находящихся под стражей. Комитет далее отмечает, что право быть "в срочном порядке" уведомленным о предъявляемом обвинении требует, чтобы информация предоставлялась вышеуказанным образом сразу, как только выдвигается обвинение компетентными властями. По мнению Комитета, это право должно возникнуть в случае, когда в ходе расследования суд или сторона обвинения решает прибегнуть к процедурным мерам против лица, подозреваемого в совершении преступления, или публично объявляет его таковым. Конкретные требования подпункта 3 а) могут быть выполнены путем предъявления в устной или в письменной форме обвинения при условии, что при этом будут указываться законы и предполагаемые факты, на которых оно основывается.
9. Подпункт 3 б) предусматривает, что обвиняемый должен иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником. Концепция "достаточного времени" зависит от обстоятельств в каждом случае, однако к этому необходимо отнести доступ к документам и прочим свидетельским показаниям, которые могут потребоваться обвиняемому при подготовке своей защиты, а также возможность нанять защитника и сноситься с ним. Когда обвиняемый не желает защищать себя лично или не требует, чтобы это делало какое-либо лицо или ассоциация по его выбору, он должен иметь возможность прибегнуть к услугам адвоката. Кроме того, этот подпункт требует, чтобы защитник сносился с обвиняемым в условиях, которые полностью обеспечивали бы конфиденциальность их общения. Адвокаты должны иметь возможность консультировать и представлять своих клиентов в соответствии с установленными профессиональными нормами и выносить суждения без каких-либо ограничений, влияния и давления или какого-либо неправомерного вмешательства.
10. Подпункт 3 с) предусматривает, что обвиняемый должен быть судимым без неоправданной задержки. Эта гарантия касается не только времени, когда должно начаться судебное разбирательство, но и времени, к которому суд должен завершиться и должно быть вынесено судебное решение: все стадии должны проходить "без неоправданной задержки". Для того чтобы это право стало действенным, должна

существовать процедура с целью обеспечить "без неоправданной задержки" ход судебного разбирательства как в первой инстанции, так и на стадии обжалования.

11. Не во всех докладах были рассмотрены все аспекты права на защиту, определенные в подпункте 3 d). Комитет не всегда получал достаточную информацию о защите права обвиняемого присутствовать во время рассмотрения любого предъявляемого ему обвинения, а также о том, как правовая система обеспечивает его право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника и что предпринимается в случае, если лицо не располагает достаточными средствами для оплаты защитника. Обвиняемый или его адвокат должен иметь право действовать внимательно и безбоязненно при использовании всех имеющихся средств защиты и право обжаловать разбор дела, если они считают, что он был несправедливым. В тех случаях, когда исключительно по обоснованным причинам судебные процессы проводятся заочно, чрезвычайно необходимо строгое соблюдение прав на защиту.

12. В подпункте 3 e) отмечается, что обвиняемый имеет право допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него. Цель этого положения заключается в том, чтобы гарантировать обвиняемому те же юридические права на обязательный вызов свидетелей и допрос или перекрестный допрос любых свидетелей, имеющихся у стороны обвинения.

13. Подпункт 3 f) предусматривает, что если обвиняемый не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке, то он имеет право пользоваться бесплатной помощью переводчика. Это право не зависит от результатов разбирательства и применяется как к иностранцам, так и гражданам страны. Это положение является особо важным в случаях, когда незнание языка, используемого в суде, или трудность в понимании могут представлять собой весьма существенные препятствия для использования права на защиту.

14. Подпункт 3 g) предусматривает, что обвиняемый не может быть принуждаемым к даче показаний против себя самого или к признанию себя виновным. При рассмотрении этой гарантии следует помнить о положениях статьи 7 и пункта 1 статьи 10. Для того чтобы принудить обвиняемого к признанию вины или к даче показаний против себя самого, часто используются методы, которые нарушают эти положения. Закон требует, чтобы свидетельские показания, полученные с помощью таких методов или любой другой формы принуждения, считались полностью неприемлемыми.

15. В целях обеспечения прав обвиняемого согласно пунктам 1 и 3 статьи 14 судьи должны быть уполномочены рассматривать любые утверждения о предполагаемых нарушениях прав обвиняемого в ходе любой стадии разбирательства.

16. В пункте 4 статьи 14 предусматривается, что в отношении несовершеннолетних процесс должен быть таков, чтобы учитывались их возраст и желательность в содействии их перевоспитанию. Не во многих докладах была представлена достаточная информация, касающаяся таких вопросов, как минимальный возраст, начиная с которого

несовершеннолетнему может быть предъявлено уголовное обвинение, максимальный возраст, в котором лицо продолжает считаться несовершеннолетним, существование специальных судов и процедур, наличие законов, регулирующих процедуры, применяемые против несовершеннолетних, и информация о том, каким образом все эти специальные процедуры, предназначенные для несовершеннолетних, учитывают "желательность содействия их перевоспитанию". Несовершеннолетние должны по крайней мере пользоваться теми же гарантиями и защитой, которые предоставляются совершеннолетним по статье 14.

17. В пункте 5 статьи 14 предусматривается, что каждый, кто осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону. Особое внимание обращается на перевод слова "crime" на другие языки ("infractio", "delito", "преступление"), который показывает, что эта гарантия не ограничивается лишь наиболее тяжкими преступлениями. В этой связи не было представлено достаточно информации в отношении процедуры обжалования, в частности возможности прибегать к пересмотру дел в судах вышестоящей инстанции, доступа к ним и их полномочий и того, какие требования должны быть выполнены для обжалования судебного решения и каким образом в ходе разбора, представленного на пересмотр суду, учитываются требования пункта 1 статьи 14 о справедливом и публичном разбирательстве дел.

18. Пункт 6 статьи 14 предусматривает выплату компенсации согласно закону в определенных случаях судебной ошибки, как это указано в данном пункте. Как явствует из многих докладов государств, это право часто не соблюдается или недостаточно гарантировано внутренним законодательством. Государства должны, где это необходимо, дополнить свои законодательства в этой области в целях приведения их в соответствие с положениями Пакта.

19. При рассмотрении докладов государств мнения в отношении сферы охвата пункта 7 статьи 14 часто расходились. Некоторые государства-участники даже считали необходимым высказать оговорки относительно процедуры возобновления слушания уголовных дел. Комитету представляется, что большинство государств-участников проводит четкое различие между возобновлением процесса, обусловленным исключительными обстоятельствами, и повторным слушанием дела, запрещенным в соответствии с принципом *ne bis in idem*, содержащимся в пункте 7. Такое понимание смысла принципа *ne bis in idem* может поощрить государства-участники пересмотреть их оговорки, сделанные в отношении пункта 7 статьи 14.

### **Двадцать третья сессия (1984 год)**

#### **Замечание общего порядка № 14 - Статья 6 (право на жизнь)**

1. В своем замечании общего порядка 6 [16], принятом на 378-м заседании 27 июля 1982 года, Комитет по правам человека указал, что право на жизнь, провозглашенное в первом пункте статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, является основополагающим правом, от которого не допускается никаких отступлений даже во время чрезвычайного положения в государстве. Это же самое право на жизнь

провозглашено также в статье 3 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года. Это право является основой всех прав человека.

2. В своем предыдущем общем замечании Комитет также указал, что высшим долгом государств является предотвращение войн. Война и другие акты массового насилия по-прежнему являются бедствием человечества и ежегодно уносят жизни тысяч невинных людей.

3. Будучи по-прежнему глубоко обеспокоенным числом человеческих жизней, уносимых во время вооруженных конфликтов с применением обычных видов оружия, Комитет отметил, что в ходе целого ряда сессий Генеральной Ассамблеи представители всех географических регионов выражали свою возрастающую обеспокоенность в связи с разработкой и распространением все более страшных видов оружия массового уничтожения, которые не только ставят под угрозу жизнь человека, но и поглощают ресурсы, которые могли бы быть использованы для жизненно важных экономических и социальных целей, в частности в развивающихся странах, и таким образом для поощрения и обеспечения осуществления прав человека для всех.

4. Комитет разделяет эту обеспокоенность. Очевидно, что разработка, испытание, производство и развертывание ядерного оружия представляют собой одну из наиболее серьезных угроз праву на жизнь, нависших в настоящее время над человечеством. Эта угроза усугубляется опасностью, что такое оружие может быть фактически применено не только в случае войны, но даже в результате ошибки человека или механической неполадки.

5. Кроме того, само существование и серьезность этой угрозы порождают атмосферу подозрений и страха в отношениях между государствами, что само по себе противоречит задаче содействия всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и Международными пактами о правах человека.

6. Производство, испытание, обладание, развертывание и применение ядерного оружия должны быть запрещены и признаны преступлением против человечества.

7. В соответствии с этим Комитет в интересах всего человечества призывает все государства, являющиеся и не являющиеся участниками Пакта, принять в одностороннем порядке и на основе соглашений неотложные меры, чтобы избавить мир от этой угрозы.

#### **Двадцать седьмая сессия (1986 год)**

##### **Замечание общего порядка № 15 - Положение иностранцев в соответствии с Пактом**

1. В докладах государств-участников зачастую не учитывается то, что каждое государство-участник должно обеспечить права, предусматриваемые в Пакте, "всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам" (статья 2 (1)). В целом права, зафиксированные в Пакте, распространяются на всех лиц, независимо от принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового.

2. Таким образом, общее правило заключается в том, чтобы каждое из прав, установленных в Пакте, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и иностранцами. На иностранцев распространяется общее требование недискриминации в отношении прав, гарантированных в Пакте, согласно положениям статьи 2. Эта гарантия распространяется как на граждан, так и на иностранцев. В исключительных случаях некоторые права, признаваемые в Пакте, применимы, как на это прямо указывается, либо только к гражданам государства-участника (статья 25), либо только к иностранцам (статья 13). Однако опыт Комитета в рассмотрении докладов свидетельствует о том, что в ряде стран иностранцы лишены многих прав, которыми они должны пользоваться в соответствии с Пактом, или эти права ограничены, что не всегда может являться правомерным с точки зрения Пакта.

3. Некоторые конституции уравнивают иностранцев в правах с гражданами. В других, принятых позднее конституциях, тщательно разграничиваются и детализируются основные права, применимые ко всем, и основные права, предоставляемые только гражданам. Однако конституции многих государств составлены таким образом, что, когда речь идет о предоставлении соответствующих прав, имеются в виду только граждане. Законодательство и прецедентное право также могут играть важную роль в обеспечении прав иностранцев. Комитету сообщили, что, хотя в некоторых государствах основные права в соответствии с конституцией или иным законодательством и не предоставляются иностранцам, они будут также распространены на них, как этого требует Пакт. Тем не менее в определенных случаях при осуществлении предусмотренных Пактом прав имеет место явная дискриминация в отношении иностранцев.

4. Комитет считает, что в своих докладах государства-участники должны уделять внимание положению иностранцев как в рамках своего законодательства, так и в соответствии с существующей практикой. Пакт обеспечивает иностранцам полную защиту в том, что касается гарантированных в нем прав, и государства-участники должны надлежащим образом соблюдать его требования в своем законодательстве и своей практике. Это позволит значительно улучшить положение иностранцев. Государства-участники должны обеспечить, чтобы иностранцев в рамках их юрисдикции ставили в известность о положениях Пакта и об их правах в соответствии с ним.

5. В Пакте не признается право иностранцев въезжать на территорию государства-участника или проживать на ней. В принципе, решение вопроса о том, кого оно желает допускать на свою территорию, является прерогативой государства. Однако в определенных случаях иностранец может пользоваться защитой Пакта даже в отношении въезда и проживания, например, в случае возникновения соображений недопущения дискриминации, запрещения негуманного обращения и недопущения вмешательства в семейную жизнь.

6. Согласие на въезд может даваться на условиях, касающихся, например, передвижения, проживания и трудоустройства. Государство может также вводить общие условия для иностранца, проезжающего транзитом. Однако если иностранцам разрешено въехать на территорию государства-участника, на них распространяются права, зафиксированные в Пакте.

7. Таким образом, иностранцы имеют неотъемлемое право на жизнь, охраняемое законом, и не могут быть произвольно лишены жизни. Они не должны подвергаться пыткам и жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию; они не должны также содержаться в рабстве или в подневольном состоянии. Иностранцы имеют полное право на свободу и личную неприкосновенность. В случае законного лишения свободы они имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего их личности. Иностранец не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство. Иностранцам принадлежит право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства; они также имеют право покидать страну. Иностранцы равны перед судами и трибуналами и имеют право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого им, или при определении их прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. На иностранцев не должно распространяться уголовное законодательство, имеющее обратную силу; иностранцы не могут подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в их личную или семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность их жилища или тайну их корреспонденции. Они имеют право на свободу мысли, совести и религии, а также право придерживаться своих мнений и выражать их. На иностранцев распространяется право на мирные собрания и на свободу ассоциации. Они могут вступать в брак по достижении брачного возраста. Их дети имеют право на такие меры защиты, которые требуются в их положении как малолетних. В тех случаях, когда иностранцы составляют меньшинство по смыслу статьи 27, им не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Иностранцы имеют право на равную защиту закона. В применении этих прав не должно быть какой-либо дискриминации между иностранцами и гражданами. Эти права иностранцев могут быть подвергнуты лишь таким ограничениям, которые могут быть введены в соответствии с Пактом.

8. Если иностранец законно находится в пределах территории, свобода его передвижения по этой территории и его право покидать эту территорию могут быть ограничены лишь в соответствии со статьей 12 (3). Различия в соответствующем режиме иностранцев и граждан или разных категорий иностранцев должны обосновываться в соответствии со статьей 12 (3). Поскольку такие ограничения должны, в частности, соответствовать другим правам, признаваемым в Пакте, государство-участник, лишая иностранца свободы передвижения или высылая его в какую-либо третью страну, не может произвольно препятствовать его возвращению в его собственную страну (статья 12 (4)).

9. Во многих докладах не содержится достаточно полной информации по вопросам, относящимся к статье 13. Эта статья применима ко всем процедурам, имеющим своей целью обязательный выезд иностранца, независимо от того, называется ли в национальном законодательстве это действие высылкой или используются другие термины. Если подобные процедуры влекут за собой арест, то могут также применяться гарантии, предусмотренные Пактом в отношении лишения свободы (статьи 9 и 10). Если

арест преследует единственную цель экстрадиции, то могут применяться другие положения национального законодательства или международного права. Как правило, высылаемому иностранцу должно быть разрешено выехать в любую страну, которая согласится принять его. Конкретные права, зафиксированные в статье 13, предусматривают защиту лишь тех иностранцев, которые законно находятся на территории государства-участника. Это означает, что положения национального законодательства, касающиеся условий въезда в страну и пребывания в ней, должны приниматься во внимание при определении сферы такой защиты и что их действие не распространяется на лиц, незаконно въехавших в страну, и иностранцев, превысивших срок пребывания в стране, установленный законом или указанный в их виде на жительство. Однако если вопрос о законности въезда иностранца в страну или его пребывания в ней является спорным, то любое решение по этому вопросу, ведущее к его высылке или депортации, должно приниматься в соответствии с положениями статьи 13. Именно компетентные органы государства-участника, действующие в духе доброй воли и осуществляющие свои полномочия, должны применять и толковать внутреннее законодательство, соблюдая при этом такие требования Пакта, как равенство перед законом (статья 26).

10. Статья 13 непосредственно регулирует лишь процедуру, а не основания для высылки из страны. Однако, поскольку она допускает высылку из страны только "во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом", ее цель, безусловно, заключается в предотвращении произвольной высылки. В то же время она предоставляет каждому иностранцу право на решение его дела в индивидуальном порядке и поэтому принятие законов или решений о коллективной или массовой высылке противоречило бы положениям статьи 13. По мнению Комитета, такое понимание подтверждается другими положениями, касающимися права на представление доводов против высылки, на пересмотр решения компетентной властью или каким-либо назначенным ею лицом и права быть представленным перед этой властью или лицом. Иностранцу должны быть предоставлены все возможности использовать имеющиеся у него средства судебной защиты с целью воспрепятствовать его высылке, с тем чтобы во всех случаях это право имело действенный характер. Принципы статьи 13, касающиеся предоставления доводов против высылки и права на пересмотр дела компетентной властью, могут не соблюдаться лишь в том случае, если этого требуют "императивные соображения государственной безопасности". Дискриминация различных категорий иностранцев в применении статьи 13 не допускается.

### **Тридцать вторая сессия (1988 год)**

#### **Замечание общего порядка № 16 - Статья 17 (право на личную жизнь)**

1. Статья 17 предусматривает право каждого человека на защиту от произвольного или незаконного вмешательства в его личную и семейную жизнь, произвольных или незаконных посягательств на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции, а также от незаконных посягательств на его честь и репутацию. По мнению Комитета, это право должно быть подкреплено гарантиями от любого такого вмешательства и таких посягательств, независимо от того, совершаются ли они государственными органами, физическими или юридическими лицами. Обязательства,

вытекающие из данной статьи, требуют от государства принятия законодательных и других мер для действенного запрещения такого вмешательства и таких посягательств, а также защиты этого права.

2. В этой связи Комитет хотел бы подчеркнуть, что в докладах государств - участников Пакта не уделяется должного внимания информации о том, каким образом гарантируется соблюдение этого права законодательными, административными и судебными властями или любыми другими компетентными органами, созданными в государстве. В частности, недостаточное внимание уделяется тому, что в статье 17 Пакта речь идет о защите как от незаконного, так и от произвольного вмешательства. Это означает, что именно в законодательстве государства должна быть прежде всего предусмотрена защита права, закрепленного в этой статье. Между тем в настоящее время в докладах либо вообще не говорится о таком законодательстве, либо дается недостаточная информация о нем.

3. Термин "незаконное" означает, что вмешательство вообще не может иметь места за исключением случаев, предусмотренных законом. Вмешательство, разрешаемое государствами, может совершаться только на основании закона, который должен в свою очередь соответствовать положениям, целям и задачам Пакта.

4. Выражение "произвольное вмешательство" также связано с защитой права, предусмотренного в статье 17. По мнению Комитета, выражение "произвольное вмешательство" может также распространяться на допускаемое законом вмешательство. Введение понятия произвольности призвано обеспечить, чтобы даже вмешательство, допускаемое законом, соответствовало положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае являлось обоснованным в конкретных обстоятельствах.

5. Что касается термина "семья", то назначение Пакта требует, чтобы для целей статьи 17 это понятие толковалось широко и охватывало всех тех, кто входит в состав семьи, как она понимается в обществе соответствующего государства-участника. Слова "home" в английском, "manzel" в арабском, "zhùzhái" в китайском, "domicile" во французском, "жилище" в русском и "domicilio" в испанском текстах, употребленные в статье 17 Пакта, должны пониматься как термины, указывающие то место, в котором человек проживает или занимается своими обычными делами. В этой связи Комитет предлагает государствам раскрывать в своих докладах смысл, который их общество вкладывает в понятия "семья" и "жилище".

6. Комитет полагает, что в доклады должна включаться информация о том, какие власти и органы, существующие в рамках правовой системы государства, компетентны санкционировать допускаемое законом вмешательство. Необходима также информация о том, какие органы власти правомочны осуществлять контроль за подобным вмешательством в строгом соответствии с законом и в каком порядке и в каких органах заинтересованные лица могут обжаловать нарушение права, закрепленного в статье 17 Пакта. В своих докладах государства должны ясно указать, в какой мере практика действительно соответствует закону. Доклады государств должны также содержать информацию о жалобах, поданных в связи с произвольным или незаконным вмешательством, а также число тех или иных заключений на этот счет, равно как и информацию о средствах защиты в любых таких случаях.

7. Поскольку все люди живут в обществе, защита личной жизни не может быть абсолютной. Вместе с тем компетентные государственные органы должны иметь возможность запрашивать только ту информацию, касающуюся личной жизни индивида, получение которой необходимо в интересах общества, как они понимаются в Пакте. Поэтому Комитет рекомендует государствам указывать в их докладах законы и положения, регулирующие санкционированное вмешательство в личную жизнь.

8. Даже в отношении вмешательства, которое соответствует Пакту, в соответствующем законодательстве должны подробно определяться конкретные обстоятельства, в которых такое вмешательство может допускаться. Решение о санкционировании такого вмешательства должно приниматься только конкретным органом, предусмотренным законом, и строго индивидуально. Статья 17 требует, чтобы неприкосновенность и конфиденциальность корреспонденции были гарантированы де-юре и де-факто. Корреспонденция должна доставляться адресату без перехвата, не вскрываться и не прочитываться так или иначе. Должно быть запрещено электронное или иное наблюдение, перехватывание телефонных, телеграфных и других сообщений, прослушивание и запись телефонных разговоров. Обыск жилища должен ограничиваться поиском необходимых доказательств и не должен причинять излишнее беспокойство проживающим в данном жилище лицам. Что касается личного обыска, то необходимо принимать эффективные меры к тому, чтобы этот обыск производился так, чтобы это не оскорбляло достоинства обыскиваемого лица. Лица, подвергаемые личному досмотру государственными должностными лицами или медицинским персоналом, действующим по поручению государства, должны досматриваться только лицами того же пола.

9. Государства-участники обязаны не участвовать сами в осуществлении вмешательств, несовместимых со статьей 17 Пакта, и обеспечивать правовую основу, запрещающую такие действия со стороны физических или юридических лиц.

10. Законом должны регулироваться сбор и хранение информации личного характера государственными властями или частными лицами или органами в компьютерах, банках данных или как-либо иначе. Государства должны принимать эффективные меры к тому, чтобы информация, касающаяся личной жизни какого-либо лица, не попадала в руки лиц, которые не имеют разрешения на ее получение, обработку и использование, и к тому, чтобы такая информация никогда не использовалась в целях, не совместимых с целями Пакта. Для наиболее эффективной защиты своей личной жизни каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их файлы. Если в таких файлах содержится неправильная информация личного характера или если она собиралась или обрабатывалась в нарушение положений закона, каждое лицо должно иметь право потребовать исправления или изъятия этой информации.

11. Статья 17 обеспечивает защиту личного достоинства и репутации, и государства обязаны обеспечивать принятие в этих целях надлежащего законодательства. Каждому должна быть также обеспечена эффективная защита от любых имевших место незаконных

посягательств и эффективные средства правовой защиты от тех, кто совершает такие посягательства. В своих докладах государства-участники должны указывать степень обеспечиваемой законом защиты личного достоинства и репутации и порядок предоставления такой защиты в их правовых системах.

### **Тридцать пятая сессия (1989 год)**

#### **Замечание общего порядка № 17 - Статья 24 (права ребенка)**

1. Статья 24 Международного пакта о гражданских и политических правах признает за каждым ребенком без всякой дискриминации право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как несовершеннолетнего со стороны его семьи, общества и государства. Таким образом, осуществление этого положения подразумевает принятие специальных мер, призванных обеспечить защиту детей, в дополнение к мерам, которые государства обязаны на основании статьи 2 принять, чтобы обеспечить всем лицам права, признаваемые в Пакте. Зачастую в представленных государствами докладах это обязательство, по всей видимости, недооценивается и содержится недостаточная информация о том, каким образом гарантируется детям осуществление их права на специальную защиту.

2. В этой связи Комитет считает необходимым отметить, что права, предусмотренные статьей 24, не являются единственными правами, признаваемыми Пактом за детьми, и что дети как индивиды пользуются всеми гражданскими правами, закрепленными в Пакте. Некоторые положения Пакта, провозглашая то или иное право, предлагают государствам в четких выражениях меры, которые должны быть приняты в целях обеспечения несовершеннолетним лицам более эффективной защиты по сравнению со взрослыми. Так, в том, что касается права на жизнь, исключительная мера наказания не может быть назначена за совершение преступлений лицами в возрасте до 18 лет. Точно так же, в случае лишения свободы в установленном законом порядке, осужденные несовершеннолетние содержатся отдельно от взрослых и имеют право на то, чтобы решение по их делам было принято в кратчайшие по возможности сроки; с другой стороны, осужденные несовершеннолетние правонарушители содержатся в заключении отдельно от взрослых и в условиях, соответствующих их возрасту и их правовому статусу в целях содействия их перевоспитанию и социальной реабилитации. В других случаях защита детей обеспечивается путем возможного ограничения, при условии, что такое ограничение является оправданным, какого-либо права, признаваемого в Пакте: например, права на гласность судебного разбирательства по гражданским или уголовным делам, от которого допускается отступление, если того требуют интересы несовершеннолетнего лица.

3. Тем не менее в большинстве случаев в Пакте не содержится конкретного определения мер, подлежащих принятию, и именно каждому государству надлежит определить их в зависимости от требований в отношении защиты детей, которые находятся на его территории и относятся к его компетенции. В этой связи Комитет отмечает, что такие меры, притом что они призваны в первую очередь обеспечить детям полное осуществление других прав, закрепленных в Пакте, могут также относиться к экономической, социальной и культурной областям. Так, например, следует принять все

возможные меры экономического и социального характера, чтобы снизить детскую смертность и ликвидировать случаи недоедания среди детей, а также обеспечить, чтобы они не подвергались актам насилия или грубому и бесчеловечному обращению, либо чтобы их не подвергали эксплуатации посредством принудительного труда, проституции, использования в незаконной торговле наркотическими средствами или посредством любых других действий. В области культуры следует принять все возможные меры, способствующие расцвету их личности и обеспечивающие определенный уровень образования, который позволит им пользоваться правами, закрепленными в Пакте, в частности свободой взглядов и выражения. Кроме того, Комитет хотел бы обратить внимание государств-участников на необходимость включения в их доклады информации о мерах по обеспечению того, чтобы дети не принимали непосредственного участия в вооруженных конфликтах.

4. Каждому ребенку, в силу его положения как несовершеннолетнего лица, принадлежит право на специальные меры защиты. Тем не менее Пакт не устанавливает возраст совершеннолетия. Его устанавливает каждое государство-участник в соответствии с существующими условиями в социальной и культурной областях. В этой связи государства должны указывать в своих докладах возраст, когда ребенок достигает совершеннолетия в гражданских делах и может быть привлечен к уголовной ответственности. Государства должны также указывать возраст, когда ребенок обретает право на законное трудоустройство, и возраст, когда на него распространяется трудовое законодательство, предусмотренное для взрослых граждан. Государства должны также указывать возраст, когда ребенка можно считать взрослым по смыслу пунктов 2 и 3 статьи 10. Вместе с тем Комитет отмечает, что возраст в данном случае не должен быть чрезмерно заниженным и что в любом случае государство-участник не должно отказываться от своих предусмотренных Пактом обязательств в отношении лиц, не достигших 18-летнего возраста, даже в том случае, если по внутреннему законодательству они достигли совершеннолетия.

5. В соответствии с Пактом детям обязательно должна обеспечиваться защита от дискриминации по любым признакам, как-то: раса, цвет кожи, пол, язык, религия, национальное или социальное происхождение, имущественное положение или рождение. В этом плане Комитет отмечает, что, хотя недискриминация в осуществлении прав, предусмотренных Пактом, вытекает также применительно к детям из статьи 2, а их равенство перед законом - из статьи 26, положение о недискриминации статьи 24 относится конкретно к мерам защиты, предусмотренным этим положением. В докладах государств должно быть показано, каким образом законодательство и практика обеспечивают, чтобы меры защиты были направлены на устранение любых проявлений дискриминации в любой области, включая право наследования, особенно между детьми - гражданами страны и иностранцами или между законнорожденными детьми и детьми, родившимися вне брака.

6. Семья, общество и государство несут ответственность за обеспечение детям необходимой защиты. Хотя в Пакте не говорится о разделении этой ответственности, именно в первую очередь на семью, которая в широком смысле слова понимается как включающая всех лиц, которые составляют ее в обществе соответствующего государства-участника, и особенно на родителей возлагается задача создавать условия,

способствующие всестороннему развитию личности ребенка и осуществлению им прав, предусмотренных Пактом. Тем не менее, поскольку в современном обществе получает все большее распространение такая ситуация, когда отец и мать находят оплачиваемую работу вне домашнего хозяйства, в докладах государств должно указываться, каким образом общество, социальные институты и государство выполняют свои функции в плане оказания семье помощи в обеспечении защиты ребенка. С другой стороны, в том случае, если родители и семья явно не справляются со своими обязанностями, грубо обращаются с ребенком или не уделяют ему внимания, государству следует вмешаться и ограничить родительскую власть, а ребенок может быть разъединен со своей семьей, если этого требуют обстоятельства. В случае расторжения брака должны быть приняты меры, с учетом первоочередной важности обеспечения интересов детей, по предоставлению им необходимой защиты и гарантирующие, насколько это возможно, сохранение личных связей с обоими родителями. Комитет счел целесообразным представление государствами-участниками в своих докладах сведений о специальных мерах, принятых в целях обеспечения защиты покинутых или лишенных своего семейного окружения детей и призванных обеспечить их развитие в условиях, наиболее отвечающих тем условиям, которые характеризуют семейное окружение.

7. На основании пункта 2 статьи 24 каждый ребенок имеет право быть зарегистрированным немедленно после рождения и иметь имя и фамилию. По мнению Комитета, это положение должно истолковываться как тесно связанное с положением, которое предусматривает право на специальные меры защиты, и призванное способствовать признанию правосубъектности ребенка. Признание права иметь имя и фамилию приобретает особую важность в отношении детей, родившихся вне брака. Обязанность регистрировать детей после их рождения в первую очередь направлена на то, чтобы уменьшить для них опасность стать предметом похищения, торговли или незаконных перемещений либо других видов обращения, несовместимых с осуществлением прав, предусмотренных в Пакте. В докладах государств-участников следует конкретно указывать, какие меры обеспечивают немедленную регистрацию детей, родившихся на их территории.

8. Аналогичным образом в рамках защиты, предоставляемой детям, особое внимание следует уделить праву, провозглашенному в пункте 3 статьи 24, т.е. праву каждого ребенка на приобретение гражданства. Хотя цель этого положения заключается в предотвращении такого положения, когда ребенок получает меньшую защиту со стороны общества и государства ввиду его положения апатрида, оно не предписывает в обязательном порядке государствам предоставлять свое гражданство всем детям, родившимся на их территории. Тем не менее государства обязаны принять все соответствующие меры как во внутреннем плане, так и в сотрудничестве с другими государствами в целях обеспечения предоставления любому ребенку гражданства в момент его рождения. В этой связи во внутригосударственном законодательстве не допускается никакой дискриминации в отношении приобретения гражданства между законнорожденными детьми и детьми, родившимися вне брака или детьми, родившимися от родителей-апатридов, или на основе гражданства одного или обоих родителей. В докладах государств-участников следует всегда указывать меры, принятые в целях обеспечения права детей на гражданство.

## Тридцать седьмая сессия (1989 год)

### Замечание общего порядка № 18 - Недискриминация

1. Недискриминация, наряду с равенством перед законом и правом на равную защиту закона без какой-либо дискриминации, представляет собой основополагающий и общий принцип, касающийся защиты прав человека. Так, пункт 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах обязывает каждое государство-участник уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Статья 26 не только обеспечивает всем людям равенство перед законом и право на равную защиту закона, но и предусматривает, что всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.
2. И действительно, принцип недискриминации является настолько основополагающим, что статья 3 обязывает каждое государство-участник обеспечивать равное для мужчин и женщин право пользования всеми правами, предусмотренными в Пакте. Хотя согласно пункту 1 статьи 4 государства-участники во время чрезвычайного положения могут принимать меры в отступление от некоторых обязательств по Пакту, та же статья требует, в частности, чтобы такие меры не влекли за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 20 государства-участники обязаны запрещать в законодательном порядке всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации.
3. Ввиду основополагающего и общего характера принципа недискриминации, а также принципов равенства перед законом и равной защиты закона, они в некоторых случаях непосредственно упоминаются в статьях, касающихся конкретных категорий прав человека. В пункте 1 статьи 14 предусматривается, что все лица равны перед судами и трибуналами, а в пункте 3 этой же статьи предусматривается, что каждый при рассмотрении любого предъявляемого ему обвинения имеет, на основе полного равенства, право на минимальные гарантии, перечисленные в подпунктах а)-g) пункта 3. Аналогичным образом, статья 25 предусматривает равное участие в общественной жизни всех граждан без каких бы то ни было различий, упомянутых в статье 2.
4. Государства-участники сами решают, какие меры необходимы для осуществления соответствующих положений. Вместе с тем Комитет хотел бы иметь информацию о характере таких мер и их соответствии принципам недискриминации, а также равенства перед законом и равной защиты закона.

5. Комитет хотел бы обратить внимание государств-участников на тот факт, что Пакт в некоторых случаях четко требует от них принимать меры по гарантированию равенства прав тех лиц, которых это касается. Например, в пункте 4 статьи 23 отмечается, что государства-участники должны принимать надлежащие шаги для обеспечения равенства прав, а также обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. Такие шаги могут принимать форму законодательных, административных или других мер, а практические обязанности государств-участников должны заключаться в контроле за тем, чтобы супруги действительно имели равные права, как это требуется Пактом. Что касается детей, то в статье 24 предусматривается, что каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства.

6. Комитет отмечает, что в Пакте не содержится ни определения понятия "дискриминация", ни указания на то, что можно считать дискриминацией. Однако в статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривается, что выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни. Аналогичным образом, в статье 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предусматривается, что "дискриминация в отношении женщин" означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.

7. Хотя в этих конвенциях рассматриваются только случаи дискриминации по каким-либо конкретным признакам, Комитет считает, что выражение "дискриминация", как оно используется в Пакте, следует понимать как означающее любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод.

8. Пользование правами и свободами на равных началах, однако, вовсе не означает одинакового обращения в любом случае. В этой связи положения Пакта являются четкими. Так, например, пункт 5 статьи 6 запрещает вынесение смертных приговоров лицам моложе 18 лет. Тот же пункт запрещает приведение в исполнение такого приговора в отношении беременных женщин. Аналогичным образом, пункт 3 статьи 10 предусматривает отделение несовершеннолетних правонарушителей от

совершеннолетних. Кроме того, статья 25 гарантирует определенные политические права, проводя различие на основе гражданства и возраста.

9. В докладах многих государств-участников содержится информация, касающаяся законодательных и административных мер и решений судебных органов в отношении защиты против дискриминации, закрепленной законодательством, однако в них очень часто отсутствует информация, касающаяся фактической дискриминации. Представляя информацию по пункту 1 статьи 2 и по статьям 3 и 26 Пакта, государства-участники, как правило, цитируют положения своих конституций или законов о равных возможностях, касающиеся равенства между лицами. Хотя подобного рода информация, разумеется, является полезной, Комитету хотелось бы знать о том, существуют ли все еще какие-либо проблемы фактической дискриминации, которая осуществляется либо государственными органами, либо общиной, либо частными лицами или органами. Комитет хотел бы получить информацию о законодательных положениях и административных мерах, направленных на сокращение или ликвидацию такой дискриминации.

10. Комитет хотел бы также отметить, что принцип равенства иногда требует, чтобы государства-участники предпринимали активные практические меры с целью сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют осуществление дискриминации, запрещенной Пактом. Например, в государстве, где общее положение определенной части населения не допускает или ущемляет осуществление им прав человека, государство должно принимать конкретные меры для исправления такого положения. Такие меры могут предполагать предоставление на какое-то время данной части населения некоего преференциального режима в конкретных областях по сравнению с остальной частью населения. Вместе с тем, когда такие меры являются необходимыми для исправления фактической дискриминации, различие является законным по Пакту.

11. Как в пункте 1 статьи 2, так и в статье 26 перечисляются признаки, по которым может проводиться дискриминация, как-то: раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иное обстоятельство. Комитет отметил, что в ряде конституций и законов перечисляются не все признаки, перечисленные в пункте 1 статьи 2, по которым запрещается дискриминация. Поэтому Комитет хотел бы получить информацию от государств-участников в отношении того, что подразумевается под этими пропусками.

12. Хотя статья 2 ограничивает сферу действия прав человека, подлежащих защите против дискриминации, правами, предусмотренными в самом Пакте, в статье 26 такие ограничения конкретно не определяются. То есть в статье 26 предусматривается, что все лица равны перед законом и имеют право на равную защиту закона без всякой дискриминации и что закон гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по каким-либо из перечисленных признаков. По мнению Комитета, статья 26 не просто повторяет то, что уже предусмотрено в статье 2, а сама предусматривает отдельное право. Она запрещает формальную и фактическую дискриминацию во всех областях, в которых государственные органы осуществляют регулирование или защиту. Статья 26, таким образом, касается обязательств

государств-участников в отношении их законодательства и его применения. Таким образом, принимаемое государством-участником законодательство должно отвечать требованию статьи 26 относительно того, что его содержание не должно носить дискриминационный характер. Другими словами, применение принципа недискриминации, содержащегося в статье 26, не ограничивается теми правами, которые предусмотрены в Пакте.

13. В заключение Комитет отмечает, что не всякое различие в обращении представляет собой дискриминацию при условии, что критерии такого различия являются разумными и объективными, а задача состоит в том, чтобы достичь цель, которая допускается по Пакту.

### **Тридцать девятая сессия (1990 год)**

#### **Замечание общего порядка № 19 - Статья 23 (семья)**

1. Статья 23 Международного пакта о гражданских и политических правах признает, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. Защита семьи и ее членов также прямо или косвенно гарантируется другими положениями Пакта. Так, статья 17 запрещает произвольное или незаконное вмешательство в семейную жизнь. Кроме того, статья 24 Пакта непосредственно касается защиты прав ребенка как такового или в качестве члена семьи. В своих докладах государства-участники зачастую дают недостаточную информацию о том, как государство и общество выполняют свои обязательства по обеспечению защиты семьи и ее членов.

2. Комитет отмечает, что понятие семьи в определенных аспектах может отличаться в различных государствах и даже в разных районах одного государства, в связи с чем не представляется возможным дать стандартное определение этому понятию. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что когда в законодательстве и практике какого-либо государства группа лиц рассматривается в качестве семьи, то она должна являться объектом защиты, предусмотренной статьей 23. В связи с этим государства-участники должны излагать в своих докладах толкование или определение понятия семьи и ее состава в их обществе и в их правовой системе. Если в рамках одного государства существуют различные понятия семьи - "основной" и "расширенной", - то это необходимо указать, наряду с разъяснением того, какая степень защиты обеспечивается для каждой из таких семей. С учетом существования различных форм семьи, таких, например, как незарегистрированные супружеские пары и их дети или одинокие родители и их дети, государства-участники должны также сообщать информацию о том, признаются ли и защищаются ли такие семьи национальным законодательством и практикой и в каком объеме.

3. Для обеспечения защиты, предусмотренной в статье 23 Пакта, необходимо, чтобы государства-участники приняли меры законодательного, административного и иного характера. Государства-участники должны сообщать подробную информацию о характере таких мер и о путях обеспечения их эффективного применения на практике. Действительно, поскольку в Пакте также признается право семьи на защиту со стороны общества, государства-участники должны указывать в докладах, каким образом необходимая защита семьи обеспечивается государством и другими общественными

институтами, оказывает ли государство, и если да, то в какой мере, поддержку деятельности этих институтов финансовыми или другими средствами, и каким образом государство обеспечивает, чтобы эта деятельность соответствовала содержанию Пакта.

4. Пункт 2 статьи 23 Пакта подтверждает за мужчинами и женщинами брачного возраста право на вступление в брак и право основывать семью. В пункте 3 указанной статьи предусматривается, что такие браки не могут быть заключены без свободного и полного согласия вступающих в брак. В докладах государств-участников следует сообщать о возможных ограничениях и препятствиях осуществлению права на вступление в брак на основе таких особых факторов, как степень родства или умственная отсталость. Хотя в Пакте не устанавливается какой-либо конкретный брачный возраст ни для мужчин, ни для женщин, он должен быть таким, чтобы согласие могло считаться свободным, полным и личным в форме и на условиях, установленных законом. В этой связи Комитет хотел бы отметить, что такие правовые положения не должны противоречить полному осуществлению других прав, гарантированных Пактом; так, например, право на свободу мысли, совести и религии предполагает, что в законодательстве каждого государства должна быть предусмотрена возможность заключения как религиозного, так и гражданского брака. Однако, по мнению Комитета, требование государства, чтобы брак, заключаемый в соответствии с религиозными обычаями, оформлялся, подтверждался или регистрировался также согласно нормам гражданского права, не противоречит Пакту. Государствам-участникам также предлагается включать в свои доклады информацию по этому вопросу.

5. Право основывать семью подразумевает в принципе возможность произведения потомства и совместного проживания. Когда государства-участники проводят политику планирования семьи, она должна быть совместимой с положениями Пакта и, в частности, не должна носить дискриминационный или принудительный характер. Равным образом, обеспечение возможности совместного проживания подразумевает принятие соответствующих мер, как внутри страны, так и, возможно, в сотрудничестве с другими государствами, для обеспечения сохранения или воссоединения семей, особенно тогда, когда раздельное проживание их членов зависит от причин политического, экономического или аналогичного характера.

6. В пункте 4 статьи 23 Пакта предусматривается, что участвующие в нем государства должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении.

7. Что касается равенства в вопросах брака, то Комитет хотел бы, в частности, отметить, что нельзя допускать никакой дискриминации по признаку пола в отношении приобретения или утраты гражданства по причине брака. Таким же образом необходимо защищать право супруга или супруги продолжать носить свою первоначальную фамилию или участвовать на равной основе в выборе новой фамилии.

8. Во время состояния в браке оба супруга должны обладать равными правами и обязанностями в семье. Это равенство распространяется на все вопросы, вытекающие из их отношений, такие, как выбор местожительства, ведение домашнего хозяйства,

образование и воспитание детей и распоряжение имуществом. Такое равенство должно быть обеспечено также в случае соглашения или решения суда о раздельном проживании супругов или в случае расторжения брака.

9. Таким образом, необходимо запретить дискриминационный подход в вопросах мотивов и процедур установления режима раздельного проживания или развода, опекуна над ребенком, выплаты содержания или алиментов, посещения ребенка, утраты или восстановления родительских прав с учетом преобладающего характера интересов детей в этом отношении. Государства-участники должны, в частности, включать в свои доклады информацию о положениях, принятых ими для обеспечения детям необходимой защиты при расторжении брака или при раздельном проживании супругов.

#### **Сорок четвертая сессия (1992 год)**

##### **Замечание общего порядка № 20 - Статья 7 (запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания)**

1. Настоящее Замечание общего порядка заменяет Замечание общего порядка № 7 (шестнадцатая сессия, 1982 год), отражая содержание последнего и развивая его.
2. Цель положений статьи 7 Международного пакта о гражданских и политических правах заключается как в защите достоинства, так и в обеспечении физической и психической неприкосновенности личности. Государство-участник обязано путем принятия законодательных и других необходимых мер обеспечивать защиту любого лица от действий, запрещенных в статье 7, независимо от того, совершаются ли эти действия лицами, действующими в рамках своих официальных полномочий, вне рамок этих полномочий или в личном качестве. Содержащееся в статье 7 запрещение дополняется позитивными требованиями пункта 1 статьи 10 Пакта, в котором предусматривается, что "все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности".
3. Текст статьи 7 не допускает никаких ограничений. Комитет также подтверждает, что даже в случаях чрезвычайного положения, о которых говорится в статье 4 Пакта, никаких отступлений от положений статьи 7 не допускается, и положения этой статьи должны оставаться в силе. Аналогичным образом Комитет отмечает, что никакие оправдания или смягчающие обстоятельства не могут приводиться в качестве основания для нарушения статьи 7 по любым причинам, включая приказ вышестоящего должностного лица или органа государственной власти.
4. В Пакте не содержится какого-либо определения понятий, охватываемых статьей 7, и Комитет не считает необходимым разрабатывать перечень запрещенных действий или устанавливать четкие разграничения между различными формами наказания или обращения; эти разграничения зависят от характера, цели и жестокости применяемого обращения.

5. Предусмотренное статьей 7 запрещение касается не только действий, причиняющих жертве физическую боль, но и действий, вызывающих психические страдания. Кроме того, по мнению Комитета, это запрещение должно распространяться и на телесные наказания, включая чрезмерную порку, назначаемую в качестве наказания за преступление или в качестве воспитательной или дисциплинарной меры. В этом отношении следует подчеркнуть, что статья 7 защищает, в частности, детей, учащихся и пациентов в учебных заведениях и медицинских учреждениях.

6. Комитет отмечает, что продолжительное одиночное заключение содержащегося под стражей или лишённого свободы лица может приравниваться к актам, запрещенным статьей 7. Как было указано Комитетом в его замечании общего порядка 6 (16), в статье 6 Пакта в общем говорится об отмене смертной казни в выражениях, которые явно подразумевают, что такая отмена является желательной. Кроме того, когда какое-либо государство-участник применяет смертную казнь за самые тяжкие преступления, она не только должна строго ограничиваться в соответствии со статьей 6, но и должна приводиться в исполнение таким образом, чтобы причинять как можно меньше физических и психических страданий.

7. В статье 7 содержится однозначное запрещение проведения медицинских или научных опытов без свободного согласия соответствующего лица. Комитет отмечает, что в докладах государств-участников обычно содержится мало информации по этому вопросу. Следует уделять больше внимания необходимости и путям обеспечения соблюдения данного положения. Комитет также отмечает, что особую защиту в связи с проведением таких опытов следует обеспечить для лиц, не способных давать предусмотренное законом согласие, в частности, лиц, которые подвергаются какой-либо форме содержания под стражей или лишения свободы. Эти лица не должны являться объектом медицинских или научных опытов, которые могут причинить вред их здоровью.

8. Комитет отмечает, что для осуществления статьи 7 недостаточно запретить такое обращение или наказание либо квалифицировать их в качестве преступления. Государствам-участникам следует информировать Комитет о законодательных, административных, судебных и прочих мерах, принимаемых ими с целью предупреждения актов пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения на любой территории, находящейся под их юрисдикцией, а также с целью наказания за них.

9. По мнению Комитета, государства-участники не должны подвергать лиц опасности применения пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания по их возвращению в другую страну посредством выдачи, высылки или возвращения (*refoulement*). В своих докладах государствам-участникам следует указывать, какие меры приняты с этой целью.

10. Комитет следует информировать о том, как государства-участники распространяют среди широких слоев населения соответствующую информацию о запрещении пыток и определенных видов обращения в соответствии со статьей 7. Сотрудники правоохранительных органов, медицинский персонал, сотрудники полиции и любые другие лица, имеющие отношение к содержанию под стражей любого лица,

подвергнутого аресту, задержанию или лишению свободы в какой бы то ни было форме или к обращению с ним, должны пройти соответствующий инструктаж и получить надлежащую подготовку. Государствам-участникам следует информировать Комитет о проведенных инструктаже и подготовке и о том, является ли содержащееся в статье 7 запрещение составной частью положений о функциональных обязанностях таких лиц и этических норм, которых они должны придерживаться.

11. Помимо описания мер, обеспечивающих общую защиту от действий, запрещенных статьей 7, на что имеет право каждый, государствам-участникам следует представлять подробную информацию о гарантиях специальной защиты для особенно уязвимых лиц. Следует отметить, что систематический контроль за соблюдением правил, инструкций, методов и практики проведения допросов, а также положений, касающихся содержания под стражей лиц, подвергаемых аресту, задержанию или лишению свободы в какой бы то ни было форме, и обращения с ними, представляет собой эффективное средство недопущения пыток и плохого обращения. Для обеспечения эффективной защиты содержащихся под стражей лиц необходимо принимать меры к тому, чтобы они содержались в местах, официально признанных в качестве мест содержания под стражей, а их фамилии и места содержания под стражей, равно как и фамилии лиц, ответственных за их содержание под стражей, указывались в реестре, доступном для заинтересованных лиц, в том числе для родственников и друзей. В этих же целях должно фиксироваться время и место проведения всех допросов, а также фамилии всех присутствующих там лиц, и эта информация также должна быть доступной для целей судебного и административного разбирательства. Следует также принимать меры в целях запрещения содержания под стражей без права переписки и общения. В этой связи государства-участники должны обеспечить, чтобы во всех местах задержания не устанавливалось какого-либо оборудования, которое можно было бы использовать для пыток или плохого обращения. Защита содержащегося под стражей лица предполагает также обеспечение своевременного и регулярного доступа к врачам и адвокатами, под надлежащим контролем, если того требуют интересы следствия, к членам семьи.

12. Для противодействия нарушениям по статье 7 важно, чтобы закон запрещал использование или принятие в качестве приемлемых в судебных разбирательствах заявлений или признаний, полученных путем применения пыток или других запрещенных видов обращения.

13. Государства-участники, представляя свои доклады, должны сообщать о положениях своего уголовного права, запрещающих пытки и жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение или наказание, и указывать, какие меры наказания применяются в отношении таких действий, совершенных официальными или иными лицами, выступающими от имени государства, или частными лицами. Лица, нарушающие статью 7 в форме побуждения к совершению запрещенных действий или отдачи приказа об их совершении, или проявления терпимости к их совершению, или собственно совершения таких действий, должны нести ответственность. Следовательно, лица, отказавшиеся выполнять приказы, не должны подвергаться наказанию или какому-либо неблагоприятному обращению.

14. Статью 7 следует рассматривать в сочетании с пунктом 3 статьи 2 Пакта. В своих докладах государства-участники должны указывать, каким образом их правовая система на практике гарантирует незамедлительное прекращение всех действий, запрещенных статьей 7, равно как и возможность соответствующего возмещения ущерба. Во внутреннем законодательстве должно быть признано право подачи жалобы в отношении неправильного обращения, запрещенного статьей 7. Жалобы должны расследоваться безотлагательно и беспристрастно компетентными органами с целью обеспечения эффективного использования данного средства правовой защиты. Доклады государств-участников должны содержать конкретную информацию о средствах правовой защиты, имеющихся в распоряжении жертв неправильного обращения, и о процедурах, которых должны придерживаться податели жалоб, а также статистические данные о количестве жалоб и результатах их рассмотрения.

15. Комитет отметил, что некоторые государства объявили амнистию в отношении актов пыток. Амнистии обычно несовместимы с обязанностью государств проводить расследование таких деяний, гарантировать свободу от таких актов в пределах своей юрисдикции, и обеспечивать, чтобы они не повторялись в будущем. Государства не могут лишать лиц права на эффективное использование какого-либо средства защиты, включая компенсацию и такую полную реабилитацию, которая может оказаться возможной.

#### **Сорок четвертая сессия (1992 год)**

##### **Замечание общего порядка № 21 - Статья 10 (гуманное обращение с лицами, лишенными свободы)**

1. Настоящее Замечание общего порядка заменяет Замечание общего порядка № 9 (шестнадцатая сессия, 1982 год), отражая и развивая его.
2. Пункт 1 статьи 10 Международного пакта о гражданских и политических правах применим в отношении любых лиц, лишенных свободы в соответствии с законами и властью государства, которые содержатся в тюрьмах, больницах - в частности в психиатрических больницах, - лагерях для интернированных лиц или исправительных учреждениях или в других местах. Государства-участники должны обеспечить соблюдение принципа, закрепленного в указанной статье, во всех учреждениях и организациях в рамках их юрисдикции, где содержатся упомянутые лица.
3. Пункт 1 статьи 10 налагает на государства-участники позитивное обязательство по отношению к лицам, находящимся в особо уязвимом положении в силу того, что они лишены свободы, и дополняет для них содержащиеся в статье 7 Пакта положения, запрещающие пытки или иное жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание. Таким образом, лица, лишенные свободы, не только не могут подвергаться обращению, противоречащему статье 7, включая медицинские или научные опыты, но и не должны испытывать иных лишений или тягот помимо тех, которые являются результатом лишения свободы; достоинство этих лиц должно уважаться в той же степени, что и достоинство лиц, находящихся на свободе. Лица, лишенные свободы, пользуются всеми правами, провозглашенными в Пакте, с учетом ограничений, неизбежных для жизни в неволе.

4. Гуманное обращение со всеми лицами, лишенными свободы, при уважении их достоинства, является основополагающим правилом универсального применения. Поэтому его применение, как минимум, не должно находиться в зависимости от материальных ресурсов, которыми располагает государство-участник. Это правило должно применяться без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.
5. Государствам-участникам предлагается указывать в своих докладах, в какой степени они применяют соответствующие установленные Организацией Объединенных Наций нормы, касающиеся обращения с заключенными: Минимальных стандартных правил обращения с заключенными (1957 год), Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988 год), Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1978 год) и Принципов медицинской этики, относящихся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1982 год).
6. Комитет напоминает, что в докладах должна содержаться подробная информация о национальных законодательных и административных положениях, связанных с правом, предусмотренным в пункте 1 статьи 10. Комитет также считает, что в докладах необходимо точно указывать конкретные меры, принятые компетентными органами для осуществления контроля за применением на практике правил, имеющих отношение к обращению с лицами, лишенными свободы. Государствам-участникам следует включать в свои доклады информацию, касающуюся системы контроля за пенитенциарными учреждениями, конкретных мер по недопущению пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, а также средств обеспечения беспристрастного надзора.
7. Кроме того, Комитет напоминает, что в докладах следует указывать, образуют ли различные применяемые положения составную часть обучения и профессиональной подготовки должностных лиц, имеющих власть над лицами, лишенными свободы, и придерживаются ли эти должностные лица неукоснительно указанных положений при осуществлении ими своих обязанностей. Также было бы целесообразно уточнять, имеют ли задержанные или содержащиеся под стражей лица доступ к этой информации и располагают ли они эффективными средствами правовой защиты, позволяющими им обеспечивать соблюдение этих правил, обращаться с жалобами, если они не соблюдаются, и получать соразмерную компенсацию в случае нарушения.
8. Комитет напоминает, что принцип, изложенный в пункте 1 статьи 10, представляет собой основу для более определенных обязательств государств-участников в отношении уголовного правосудия, которые закреплены в пунктах 2 и 3 статьи 10.
9. В подпункте а) пункта 2 статьи 10 предусматривается, что обвиняемые в случаях, когда отсутствуют исключительные обстоятельства, помещаются отдельно от осужденных. Такое отделение требуется для того, чтобы подчеркнуть их статус

неосужденных лиц, которые в то же время имеют право считаться невиновными, как об этом говорится в пункте 2 статьи 14. В докладах государств-участников следует указывать, каким образом осуществляется отделение обвиняемых от осужденных, и уточнять, в чем состоит отличие режима для обвиняемых от режима для осужденных.

10. Что касается пункта 3 статьи 10, имеющего отношение к осужденным лицам, то Комитет хотел бы получить подробную информацию о функционировании пенитенциарной системы государства-участника. Пенитенциарная система не должна носить лишь карательный характер; в значительной степени она должна стремиться к исправлению и социальной реабилитации заключенного. Государствам-участникам предлагается конкретно указать наличие у них системы оказания помощи после освобождения из заключения и представить информацию о том, насколько успешно она функционирует.

11. В ряде случаев сведения, предоставляемые государством-участником, не содержат конкретной ссылки ни на законодательные или административные положения, ни на практические меры, направленные на обеспечение перевоспитания осужденных. Комитет просит представлять ему конкретную информацию о мерах, принимаемых в целях обеспечения обучения, образования, перевоспитания, профессиональной ориентации и подготовки, а также программах трудового воспитания, предназначенных для лиц, содержащихся как в пенитенциарном учреждении, так и вне его.

12. Для того чтобы установить, в полном ли мере соблюдается принцип, закрепленный в пункте 3 статьи 10, Комитет также просит представлять ему информацию о конкретных мерах, применяемых в период задержания, касающихся, например, методов обращения с осужденным в каждом конкретном случае и проведения классификации осужденных, дисциплинарной системы, изоляции в одиночной камере и содержания под стражей в условиях усиленного надзора, а также условий обеспечения осужденному контактов с внешним миром (семьей, адвокатом, социальными и медицинскими службами, неправительственными организациями).

13. Кроме того, Комитет отмечает, что в докладах некоторых государств-участников не содержится информации относительно обращения с обвиняемыми несовершеннолетними и несовершеннолетними правонарушителями. В подпункте b) пункта 2 статьи 10 говорится, что обвиняемые несовершеннолетние отделяются от совершеннолетних. Данные, содержащиеся в докладах, указывают, что некоторые государства не уделяют должного внимания тому, что в данном случае речь идет об обязательном положении Пакта. В тексте этого подпункта также предусматривается, чтобы дела, касающиеся несовершеннолетних, рассматривались в кратчайшие сроки. В докладах должны конкретно указываться меры, принимаемые государствами-участниками для выполнения этого положения. И наконец, в соответствии с пунктом 3 статьи 10, в целях содействия исправлению и социальному перевоспитанию этих правонарушителей, они должны отделяться от совершеннолетних правонарушителей и им должен предоставляться режим, отвечающий их возрасту, а также соответствующий правовой статус в том, что касается условий содержания под стражей, например сокращенный рабочий день и общение с родственниками. В статье 10 не указываются какие-либо пределы возраста несовершеннолетних нарушителей. Хотя он определяется каждым государством-

участником с учетом соответствующих социальных, культурных и других условий, Комитет считает, что пункт 5 статьи 6 предполагает, что все лица моложе 18 лет считаются несовершеннолетними, по крайней мере в делах, касающихся уголовного правосудия. Государствам следует представлять соответствующую информацию о возрастных группах лиц, считающихся несовершеннолетними. В этой связи участникам предлагается указывать, применяют ли они Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, известные как "Пекинские правила" (1987 год).

### **Сорок восьмая сессия (1993 год)**

#### **Замечание общего порядка № 22 - Статья 18 (свобода мысли, совести и религии)**

1. Право на свободу мысли, совести и религии (включая свободу убеждений), предусмотренное в пункте 1 статьи 18, является весьма широким и глубоким; оно охватывает свободу мысли по всем вопросам, а также воззрения человека и приверженность религии или убеждениям, исповедуемым как единолично, так и сообща с другими. Комитет обращает внимание государств-участников на то, что свобода мысли и свобода совести защищаются в такой же степени, как и свобода религии и убеждений. Об основополагающем характере этих свобод свидетельствует и тот факт, что в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Пакта даже в период чрезвычайного положения не допускается никаких отступлений от этой нормы.
2. Статья 18 защищает теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений. Понятия "убеждения" и "религия" следует толковать широко. Применение положений статьи 18 не ограничивается традиционными религиями или религиями и убеждениями, которые по своим организационным формам или практике аналогичны традиционным религиям. В связи с этим Комитет беспокоит любая тенденция к дискриминации любых религий или вероисповеданий на любых основаниях, в том числе потому, что они являются вновь созданными или что их исповедуют религиозные меньшинства, к которым может враждебно относиться преобладающая религиозная община.
3. В статье 18 проводится различие между свободой мысли, совести, религии или убеждений и свободой исповедовать религию или убеждения. Эта статья не допускает установления каких-либо ограничений свободы мысли и совести или свободы иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору. Эти свободы защищены без каких-либо ограничений, равно как и право каждого без ущерба для пункта 1 статьи 19 придерживаться своего мнения. В соответствии с пунктом 2 статьи 18 и статьей 17 никто не может быть принужден к раскрытию своих мыслей или своей приверженности той или иной религии или убеждениям.
4. Свобода исповедовать религию или убеждения может осуществляться "как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком". Свобода исповедовать религию или убеждения при отпращивании культа, выполнении религиозных или ритуальных обрядов и учении охватывает весьма широкую сферу действий. Понятие "отпращивание культа" включает ритуалы и церемонии, в которых вера проявляет себя непосредственно, а также различные, присущие им действия, включая строительство мест

отправления культа, использование ритуальных формул и предметов, демонстрацию символов и соблюдение праздников и дней отдыха. Соблюдение и исповедование религии или убеждений могут заключаться не только в осуществлении церемоний, но и в следовании таким обычаям, как соблюдение предписанных ограничений в рационе питания, ношение отличительной одежды или головных уборов, участие в ритуальных обрядах, связанных с определенными этапами жизни, и использование особого языка, с помощью которого обычно общаются принадлежащие к соответствующей общине лица. Кроме того, практика и учение, связанные с той или иной религией или убеждениями, включают осуществление таких мероприятий, неразрывно связанных с ведением религиозными группами своей основной деятельности, как, например, свободное назначение религиозных руководителей, священнослужителей и проповедников, свободное создание семинарий или религиозных школ и свободное составление и распространение религиозных текстов или публикаций.

5. Комитет отмечает, что свобода "иметь или принимать" религию или убеждения обязательно предполагает свободу выбирать религию или убеждения, включая право менять свою религию или убеждения или придерживаться атеистических воззрений, а также право продолжать исповедовать свою религию или убеждения. В пункте 2 статьи 18 запрещается принуждение, умаляющее право иметь или принимать религию или убеждения, включая применение или угрозу применения физической силы или уголовных санкций с целью заставить верующих или неверующих придерживаться своих религиозных убеждений или воззрений, отказаться от своей религии или убеждений или поменять их на другие. Преследующие эти же цели политика или практика, например, ограничивающие доступ к образованию, медицинскому обслуживанию, трудоустройству или правам, гарантированным в статье 25 и других положениях Пакта, также являются несовместимыми с пунктом 2 статьи 18. Такая же защита гарантирована тем, кто придерживается любых нерелигиозных убеждений.

6. Комитет считает, что положения пункта 4 статьи 18 допускают преподавание в государственных школах курса общей истории религий и этики, если такое преподавание ведется беспристрастно и объективно. Свобода родителей или законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями, о которой говорится в пункте 4 статьи 18, связана с гарантиями свободы проповедовать религию или убеждения, о которых говорится в пункте 1 статьи 18. Комитет отмечает, что государственное образование, которое включает обучение в области какой-либо конкретной религии или верования, не совместимо с положениями пункта 4 статьи 18, если не предусмотрены не имеющие дискриминационного характера исключения и альтернативные варианты, учитывающие пожелания родителей или опекунов.

7. В соответствии со статьей 20 никакое исповедование религии или убеждений не должно превращаться в пропаганду войны или выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Как было отмечено Комитетом в его Замечании общего порядка № 11 [19], государства-участники обязаны принимать законы, запрещающие подобные деяния.

8. Согласно пункту 3 статьи 18 свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц. Свобода от принуждения иметь или принимать религию или убеждения и свобода родителей и опекунов обеспечивать религиозное и нравственное образование не подлежат ограничениям. При толковании сферы действия положений, касающихся допустимых ограничений, государства-участники должны исходить из необходимости защиты прав, гарантированных в Пакте, включая право на равенство и свободу от дискриминации в какой бы то ни было форме, закрепленное в статьях 2, 3 и 26. Ограничения должны устанавливаться законом и применяться таким образом, чтобы не наносить ущерба правам, гарантированным в статье 18. Комитет отмечает, что положения пункта 3 статьи 18 должны толковаться строго: не признаются никакие основания для установления ограничений, кроме тех, которые конкретно предусмотрены, даже если такие ограничения разрешаются в отношении других прав, защищаемых Пактом, в частности по соображениям государственной безопасности. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой ими преследуется, и быть ей соразмерны. Ограничения не могут устанавливаться в дискриминационных целях или применяться дискриминационным образом. Комитет отмечает, что понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений на свободу исповедовать религию или убеждения в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции. Лица, в отношении которых применяются некоторые установленные законом ограничения, например заключенные, продолжают пользоваться своими правами исповедовать религию или убеждения максимально полным образом, совместимым с конкретным характером ограничения. В докладах государств-участников должна содержаться информация, касающаяся полного объема и последствий ограничений, устанавливаемых в соответствии с пунктом 3 статьи 18, как с точки зрения закона, так и с точки зрения их применения в конкретных условиях.

9. Тот факт, что та или иная религия признана в качестве государственной или что она провозглашена в качестве официальной или традиционной, или что ее приверженцы составляют большинство населения, не должен ни наносить ущерб осуществлению любого из прав, закрепленных в Пакте, включая статьи 18 и 27, ни вести к дискриминации в отношении приверженцев других религий или лиц, не исповедующих никакой религии. В частности, некоторые меры, являющиеся дискриминационными по отношению к последним, такие, как ограничение круга лиц, имеющих доступ к государственной службе, приверженцами доминирующей религии, или предоставление им экономических привилегий, или установление специальных ограничений на исповедование других убеждений, противоречат положениям, запрещающим дискриминацию на основании религии или убеждений, и гарантии равной защиты, предусмотренной в статье 26. Важной гарантией от нарушения свобод религиозных меньшинств и других религиозных групп, предусмотренных статьями 18 и 27, а также от актов насилия или преследования в отношении этих групп являются меры, о которых говорится в пункте 2 статьи 20 Пакта. Комитет хотел бы получить информацию о мерах, принятых соответствующими государствами-участниками в целях защиты всех религий или убеждений от ущемления

свобод, а их приверженцев - от дискриминации. Комитету необходима также информация о правах религиозных меньшинств согласно статье 27, с тем чтобы он мог оценить степень соблюдения государствами-участниками свободы мысли, совести, религии и убеждений. Соответствующие государства-участники должны включать в свои доклады информацию, касающуюся действий, квалифицируемых в рамках их законодательства и судебной практики как богохульство и поэтому подлежащих наказанию.

10. Если в уставах, положениях, заявлениях правящих партий и т.д. или в реальной жизни тот или иной набор убеждений рассматривается в качестве официальной идеологии, это не должно вести ни к нанесению какого-либо ущерба свободам, провозглашенным в статье 18, или другим правам, признанным в Пакте, ни к дискриминации в отношении лиц, не принимающих официальную идеологию или выступающих против нее.

11. Многие лица заявляют о праве отказываться от военной службы (отказ по соображениям совести) на том основании, что источником этого права являются свободы, гарантированные в статье 18. В связи с такими отказами растет число государств, освобождающих по закону от обязательной военной службы граждан, которые действительно исповедуют религиозные или иные убеждения, запрещающие им несение военной службы, и заменяющих такую службу альтернативной национальной службой. В Пакте конкретно не говорится о праве на отказ от военной службы по соображениям совести, однако Комитет считает, что такое право вытекает из статьи 28, поскольку обязанности в отношении применения оружия могут находиться в серьезном противоречии со свободой совести и правом исповедовать религию или убеждения. В тех случаях, когда такое право признано законом или практикой, не должно проводиться никаких различий между лицами, отказывающимися от военной службы по соображениям совести на основании характера их конкретных убеждений; точно так же не должно быть никакой дискриминации в отношении таких лиц из-за их отказа нести военную службу. Комитет предлагает государствам-участникам представить информацию об условиях освобождения лиц от военной службы на основании их прав, закрепленных в статье 18, и характере и продолжительности альтернативной национальной службы.

#### **Пятидесятая сессия (1994 год)**

#### **Замечание общего порядка № 23 - Статья 27 (права меньшинств)**

1. Статья 27 Пакта предусматривает, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Комитет отмечает, что данная статья устанавливает и признает за лицами, принадлежащими к меньшинствам, право, которое является ясно различимым и предоставляется в дополнение ко всем другим правам, которыми эти лица вместе со всеми другими членами общества уже пользуются в соответствии с Пактом.

2. В некоторых сообщениях, представленных Комитету в соответствии с Факультативным протоколом, право, закрепленное в статье 27, смешивалось с правом народов на самоопределение, провозглашенным в статье 1 Пакта. Кроме того, в докладах,

представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 40 Пакта, обязательства государств-участников по статье 27 иногда смешивались с их обязанностью по статье 2 (1) обеспечить осуществление прав, гарантированных в Пакте, без какой-либо дискриминации, а также равенство перед законом и равную защиту закона, о которых говорится в статье 26.

3.1 В Пакте проводится различие между правом на самоопределение и правами, предусмотренными в статье 27. Первое является правом, принадлежащим народам, и рассматривается в отдельной части (часть I) Пакта. Самоопределение не относится к числу прав, закрепленных в Факультативном протоколе. Статья 27, которая касается прав индивидов как таковых, напротив, включена подобно всем другим статьям, имеющим отношение к личным правам индивидов, в часть III Пакта и подпадает под действие Факультативного протокола<sup>1</sup>.

3.2 Права, закрепленные в статье 27, должны осуществляться без ущерба для суверенитета и территориальной целостности государств-участников. В то же время тот или иной аспект прав лиц, защищаемых в соответствии с этой статьей, - например, в отношении пользования какой-либо конкретной культурой - может предполагать образ жизни, тесно связанный с территорией и использованием ее ресурсов<sup>2</sup>. Это особенно касается членов общин коренных народов, составляющих меньшинство.

4. В Пакте проводится также различие между правами по статье 27 и гарантиями по статьям 2 (1) и 26. Предусмотренное статьей 2 (1) право осуществлять без дискриминации закрепленные в Пакте права распространяется на всех лиц, находящихся в пределах территории государства или под его юрисдикцией, независимо от того, принадлежат эти лица к меньшинствам или нет. Кроме того, в статье 26 отдельно предусмотрено право на равенство перед законом, равную защиту закона и защиту от дискриминации в отношении осуществления предоставленных государствами прав и установленных ими обязанностей. Это право регламентирует осуществление всех прав, - как тех, на которые распространяется действие Пакта, так и тех, на которые действие Пакта не распространяется, - которые государство-участник в законодательном порядке предоставляет лицам, находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией, независимо от того, принадлежат ли они к меньшинствам, определенным в статье 27 или нет<sup>3</sup>. Некоторые государства-участники, заявляющие, что они не допускают дискриминации по принципу этнической принадлежности, языка или религии, ошибочно утверждают на основании этого, что на их территории нет меньшинств.

5.1 Из формулировки статьи 27 следует, что к числу лиц, имеющих право на защиту, относятся лица, принадлежащие к той или иной группе и пользующиеся общей культурой, религией и/или языком. Эта формулировка также свидетельствует о том, что лица, имеющие право на защиту, необязательно должны быть гражданами государства-участника. В этой связи существенное значение также имеют обязательства, вытекающие из статьи 2 (1), поскольку государство-участник в соответствии с положениями этой статьи обязано обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией, закрепленные в Пакте права, за исключением тех прав, которые совершенно четко относятся к его гражданам, - например, политические права по статье 25. Поэтому государство-участник не может распространять права по статье 27 только на своих граждан.

5.2 Статья 27 представляет права лицам, принадлежащим к меньшинствам, которые "существуют" на территории государства-участника. Учитывая содержание и объем прав, предусмотренных в этой статье, нет смысла определять, какая степень постоянного пребывания подразумевается под словом "существуют". Эти права сводятся к тому, что лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не должно быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и говорить на своем языке. Эти лица могут не являться не только подданными или гражданами, но и постоянными резидентами данной страны. Так, трудящимся-мигрантам и даже приезжим, находящимся на территории государства-участника и принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в осуществлении этих прав. Как и все другие лица, находящиеся на территории государства-участника, они будут в связи с этим обладать общими правами, например правом на свободу ассоциации и выражения своего мнения. Существование этнических, религиозных или языковых меньшинств на территории данного государства-участника не зависит от решения этого государства-участника, а должно устанавливаться на основе объективных критериев.

5.3 Право лиц, принадлежащих к языковым меньшинствам, пользоваться родным языком в общении между собой в частной или официальной обстановке представляет собой самостоятельное право, отличное от других прав в отношении пользования языком, установленных в соответствии с Пактом. В частности, это право следует отличать от общего права на свободное выражение своего мнения, закрепленного в статье 19. Право на свободное выражение своего мнения распространяется на всех лиц независимо от того, принадлежат ли они к меньшинствам или нет. Кроме того, право, установленное в статье 27, следует отличать от представляемого обвиняемым в соответствии со статьей 14 (3) f) отдельного права пользоваться помощью переводчика, если они не понимают языка, используемого в суде, или не говорят на этом языке. Статья 14 (3) f) ни в каких иных обстоятельствах не представляет обвиняемым право пользоваться в суде языком по своему выбору или говорить на таком языке<sup>4</sup>.

6.1 Несмотря на то, что статья 27 сформулирована в отрицательной форме, в ней, тем не менее, признается существование такого "права" и содержится требование относительно того, что в таком праве не может быть отказано. Следовательно, государство-участник обязано не допускать отказа в обеспечении этого права или его нарушения. Поэтому необходимы эффективные меры защиты не только действий самого государства-участника, осуществляемых при помощи его законодательных, судебных или административных органов, но и от действий других лиц, находящихся на территории государства-участника.

6.2 Хотя права, закрепленные в статье 27, являются правами личности, они в свою очередь зависят от способности группы, относящейся к числу меньшинств, сохранять свою культуру, язык или религию. Соответственно эффективные меры со стороны государств могут быть необходимы также для сохранения самобытности какого-либо меньшинства и прав его членов пользоваться своей культурой и языком и развивать их, а также исповедовать свою религию совместно с другими членами группы. В этой связи следует отметить, что при осуществлении такого рода эффективных мер должны соблюдаться положения статей 2 (1) и 26 Пакта в том, что касается как

дифференцированного подхода к различным меньшинствам, так и дифференцированного подхода к лицам, принадлежащим к ним и остальной части населения. Однако, поскольку эти меры нацелены на исправление условий, которые препятствуют осуществлению прав, гарантированных в статье 27 или умаляют их, они могут представлять собой законную дифференциацию в соответствии с Пактом, при условии, что в их основе лежат разумные и объективные критерии.

7. Что касается осуществления культурных прав, закрепленных в статье 27, то Комитет отмечает, что культура проявляется во многих формах, включая особый образ жизни, связанный с использованием земельных ресурсов, особенно в случае коренных народов. Это право может включать такие традиционные виды деятельности, как рыболовство или охота, и право жить в резервациях, охраняемых законом<sup>5</sup>. Пользование этими правами может потребовать осуществления действенных правовых мер по защите и мер, направленных на обеспечение эффективного участия членов общин меньшинств в принятии решений, которые их затрагивают.

8. Комитет отмечает, что ни одно из прав, закрепленных в статье 27 Пакта, не может законным образом осуществляться каким-либо способом или в объеме, которые несовместимы с другими положениями Пакта.

9. В заключение Комитет отмечает, что статья 27 имеет отношение к правам, защита которых налагает конкретные обязательства на государства-участники. Защита этих прав направлена на обеспечение сохранения и непрерывного развития культурной, религиозной и социальной самобытности соответствующих меньшинств, обогащая тем самым ткань общества в целом. В этой связи Комитет отмечает, что данные права подлежат защите как таковые и что их не следует путать с другими правами личности, предоставляемыми всем без исключения лицам в соответствии с Пактом. Поэтому государства-участники обязаны обеспечивать всестороннюю защиту осуществления этих прав, и им следует сообщать в своих докладах о мерах, принятых ими с этой целью.

### Примечания

<sup>1</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать девятая сессия, Дополнение № 40 (A/39/40)*, приложение VI, Замечание общего порядка № 12 (21) (статья 1), так же опубликовано, как документ ССРР/C/21/Rev.1; там же, *сорок пятая сессия, Дополнение № 40, (A/45/40)*, том II, приложение IX, раздел А, сообщение № 167/1984 (Бернард Оминаяк, вождь племени озера Любикон, против Канады), решение, принятое 26 марта 1990 года.

<sup>2</sup> См. там же, *сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40)*, приложение VII, раздел G, сообщение № 197/1985 (Киток против Швеции), соображения, принятые 27 июля 1988 года.

<sup>3</sup> См. там же, *сорок вторая сессия, Дополнение № 40 (A/42/40)*, приложение VIII, раздел D, сообщение № 182/1984 (Ф.Х. Зваан-де-Врие против Нидерландов), соображения, принятые 9 апреля 1987 года; там же, раздел C, сообщение № 180/1984 (Л.Г. Даннинг против Нидерландов), соображения, принятые 9 апреля 1987 года.

<sup>4</sup> См. там же, *сорок пятая сессия, Дополнение № 40 (A/45/40)*, том II, приложение X, раздел А, сообщение № 220/1987 (Т.К. против Франции), решение от 8 ноября 1989 года; там же, раздел В, сообщение № 222/1987 (М.К. против Франции), решение от 8 ноября 1989 года.

<sup>5</sup> См. примечания 1 и 2 выше, сообщение № 167/1984 (Бернард Оминаяк, вождь племени озера Любикон, против Канады), соображения, принятые 26 марта 1990 года, и сообщение 197/1985 (Киток против Швеции), соображения, принятые 27 июля 1988 года.

### Пятьдесят вторая сессия (1994 год)

#### **Замечание общего порядка № 24 - Вопросы, касающиеся оговорок, сделанных при ратификации Пакта и Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта**

1. По состоянию на 1 ноября 1994 года 46 из 127 государств-участников Международного пакта о гражданских и политических правах, сделали в общей сложности 150 оговорок разной значимости при принятии на себя обязательств по Пакту. Некоторые из этих оговорок исключают обязанность предоставлять и гарантировать определенные права, закрепленные в Пакте. Другие оговорки составлены в более общих выражениях и часто направлены на обеспечение существующего примата определенных национальных законодательных положений. Есть также оговорки, которые затрагивают полномочия Комитета. Число оговорок, их содержание и сфера действия могут подорвать эффективное осуществление Пакта и привести к ослаблению соблюдения обязательств государствами-участниками. Важно, чтобы государства-участники точно знали, какие обязательства они и другие государства-участники действительно приняли на себя. Комитету, в свою очередь, в ходе осуществления своих обязанностей, будь то по статье 40 Пакта или в соответствии с факультативными протоколами, необходимо знать, связано то или иное государство каким-либо конкретным обязательством и в какой мере. Для этого потребуется установить, является ли одностороннее заявление оговоркой или же толковательной декларацией, и определить приемлемость и последствия такой оговорки.

2. По указанным причинам Комитет счел целесообразным изложить в Замечании общего порядка возникающие в этой связи вопросы международного права и политики в области прав человека. В настоящем Замечании общего порядка излагаются принципы международного права, которые относятся к оговоркам и с помощью которых должна определяться их приемлемость и толковаться их суть. В нем говорится также о роли государств-участников по отношению к оговоркам, сделанным другими. Помимо этого, в нем раскрывается роль самого Комитета по отношению к оговоркам. Кроме того, в нем содержатся определенные рекомендации для нынешних государств-участников относительно пересмотра оговорок, а тем государствам, которые еще не стали участниками, рекомендуется учитывать юридические соображения последствия политики в области прав человека в случае, если они примут решение о ратификации Пакта или присоединении к нему с определенными оговорками.

3. Не всегда легко отличить оговорку от заявления государства о понимании и толковании им того или иного положения, или от заявления о политике. Следует учитывать намерение государства, а не форму, в которое оно облечено. Если какое-либо заявление, независимо от его названия или заголовка, направлено на то, чтобы упразднить или изменить юридические последствия договора применительно к соответствующему государству, такое заявление представляет собой оговорку<sup>1</sup>. И наоборот, если так называемая оговорка просто представляет собой понимание государством того или иного положения, но не упраздняет и не изменяет этого положения применительно к этому государству, она в действительности не является оговоркой.

4. Возможность представления оговорки может подтолкнуть государство, которое испытывает трудности в гарантировании всех прав, предусмотренных в Пакте, к принятию, тем не менее, в общем и целом обязательств, содержащихся в этом договоре. Оговорки могут исполнять полезную функцию, позволяющую государствам приспособить конкретные элементы в своем внутригосударственном праве к этим неотъемлемым правам каждого человека, которые закреплены в Пакте. Вместе с тем в принципе желательно, чтобы государства приняли весь набор обязательств, поскольку нормы прав человека являются юридическим выражением основных прав, на которые вправе рассчитывать каждый, будучи человеческой личностью.

5. Пакт не запрещает оговорки и не указывает, какого вида оговорки допускаются. То же самое касается Первого факультативного протокола. В пункте 1 статьи 2 Второго факультативного протокола предусматривается, что "не допускается никаких оговорок к настоящему Протоколу, за исключением оговорки, сделанной в момент ратификации или присоединения, которая предусматривает применение смертной казни в военное время после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время". В пунктах 2 и 3 предусматриваются определенные процедурные обязательства.

6. Отсутствие запрещения делать оговорки не означает, что допускается любая оговорка. Вопрос об оговорках, которые могут делаться к Пакту и к Первому факультативному протоколу, регулируется международным правом. В статье 19(3) Венской конвенции о праве договоров содержится на этот счет соответствующее указание<sup>2</sup>. В ней говорится, что в тех случаях, когда оговорка не запрещается договором или относится к определенным разрешенным категориям, государство может сделать оговорку при условии, что она не будет являться несовместимой с объектом и целями договора. Хотя, в отличие от некоторых других договоров о правах человека, в Пакте не содержится конкретной ссылки на объект и цели проверки, такая проверка регулирует вопрос о толковании и приемлемости оговорки.

7. В договоре, который охватывает очень многие гражданские и политические права, каждая из многочисленных статей, а по существу и их взаимосвязь, обеспечивает цели Пакта. Объект и цель Пакта состоят в установлении имеющих обязательную силу стандартов по правам человека путем определения ряда гражданских и политических прав и придания им формы обязательств, которые имеют обязательную силу для государств, ратифицировавших Пакт, а также в установлении эффективного механизма по наблюдению за выполнением принятых обязательств.

8. Оговорки, нарушающие императивные нормы, не совместимы с объектом и целями Пакта. Хотя договоры, которые представляют собой обычный обмен обязательствами между государствами, позволяют государствам резервировать в отношении между собой применение норм общего международного права, дело обстоит иным образом в договорах о правах человека, которые служат на благо людей, находящихся под юрисдикцией этих государств. Соответственно, положения Пакта, которые представляют собой обычное международное право (и *a fortiori*, если они имеют характер императивных норм), не могут быть предметом оговорок. В этой связи государство не может резервировать за собой право заниматься рабством, совершать пытки, подвергать людей жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, произвольно лишать людей жизни, арестовывать и задерживать людей в произвольном порядке, отрицать свободу мысли, совести и религии, считать человека виновным до тех пор, пока он не докажет свою невиновность, казнить беременных женщин или детей, позволять пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, отрицать за людьми брачного возраста право на вступление в брак или отрицать за меньшинствами право пользоваться своей собственной культурой, исповедовать свою религию или использовать свой язык. И хотя оговорки к определенным положениям статьи 14 могут допускаться, общая оговорка к праву на справедливое судебное разбирательство будет неприемлемой.

9. Применяя в более общем плане проверку соответствия объекту и целям Пакта, Комитет отмечает, что, например, оговорка к статье 1, отрицающая за народами право устанавливать свой политический статус и обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие, будет несовместима с объектом и целями Пакта. В равной степени оговорка к обязательству уважать и обеспечивать права и делать это на недискриминационной основе (статья 2 (1)) не будет приемлемой. Не может также какое-либо государство резервировать за собой право не принимать необходимых шагов на национальном уровне для осуществления прав, содержащихся в Пакте (статья 2 (2)).

10. Комитет более подробно рассмотрел вопрос о том, могут ли определенные категории оговорок противоречить "объекту и целям". В частности, следует рассмотреть вопрос о том, являются ли оговорки к положениям Пакта, не допускающим отступлений, совместимыми с его объектом и целью. Хотя в Пакте не устанавливается степень важности прав, действие определенных прав не может быть приостановлено даже во время чрезвычайного положения в государстве. Этим подчеркивается огромная важность прав, не допускающих отступлений. Однако не всем правам, имеющим первостепенное значение, например правам в статьях 9 и 27 Пакта, в действительности был придан характер прав, не допускающих отступлений. Одна из причин, почему определенные права становятся правами, не допускающими отступлений, состоит в том, что приостановление их действия не имеет значения для законного контроля за чрезвычайным положением в стране (например, недопущение тюремного заключения за долги). Другая причина заключается в том, что отступление в действительности может оказаться невозможным (как, например, свобода совести). В то же время некоторые положения не допускают отступлений именно потому, что без них не было бы верховенства права. К этой категории относится оговорка к положениям статьи 4, в которой точно устанавливается баланс между интересами государства и правами личности в период чрезвычайного положения. А некоторые не допускающие отступления права, к которым в

любом случае не может быть сделана оговорка из-за их статуса как императивных норм, также носят этот характер - примером является запрещение пыток и произвольного лишения жизни<sup>3</sup>. Хотя не существует автоматической связи между оговорками к положениям, не допускающим отступлений, и оговорками, которые умаляют объект и цель Пакта, на государстве лежит тяжелое бремя доказать необходимость такой оговорки.

11. Пакт состоит не только из конкретных прав, но и из важных подкрепляющих гарантий. Эти гарантии образуют необходимые рамки обеспечения прав, закрепленных в Пакте, и они, таким образом, являются весьма важными для его объекта и цели. Некоторые действуют на национальном уровне, а другие - на международном. Оговорки, направленные на ликвидацию этих гарантий, являются, таким образом, неприемлемыми. Так, например, государство не может сделать оговорку к пункту 3 статьи 2 Пакта, указывающую на то, что оно намерено не предоставлять никаких средств правовой защиты в случае нарушений прав человека. Подобного рода гарантии составляют неотъемлемую часть структуры Пакта и подчеркивают его действенность. Для более эффективного достижения его объявленных целей Пакт предусматривает также наблюдательную роль Комитета. Оговорки, предназначенные для того чтобы обойти этот важный элемент в механизме Пакта, который также направлен на обеспечение осуществления прав, являются также не совместимыми с его объектом и целью. Государство не может зарезервировать за собой право не представлять доклад для рассмотрения его Комитетом. Роль Комитета по Пакту, будь то на основании статьи 40 или же на основании положений факультативных протоколов, неизменно включает в себя толкование положений Пакта и развитие юриспруденции. Соответственно любая оговорка, которая не признает компетенцию Комитета толковать требования любых положений Пакта, также будет противоречить объекту и цели этого договора.

12. Цель Пакта заключается в том, чтобы обеспечить содержащиеся в нем права для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства-участника. Для достижения этой цели необходимо выполнить определенные сопутствующие требования. Может оказаться необходимым внести соответствующие изменения в национальное законодательство, с тем чтобы оно отражало требования Пакта; механизмы внутри страны должны будут обеспечивать осуществление предусмотренных Пактом прав на местном уровне. Оговорки зачастую вскрывают тенденцию, свидетельствующую о нежелании государств изменять какой-либо конкретный закон. Подчас эта тенденция возводится в ранг общей политики. Особую озабоченность вызывают сформулированные в общих чертах оговорки, по существу делающие неэффективными все закрепленные в Пакте права, осуществление которых потребовало бы каких-либо изменений национального законодательства с целью обеспечения выполнения обязательств по Пакту. Таким образом, фактически не принимаются международно признанные права и обязательства. А с учетом отсутствия положений, дающих возможность возбуждать в национальных судах дела для обеспечения осуществления прав, закрепленных в Пакте, и, кроме того, из-за невозможности подавать индивидуальные жалобы в Комитет на основании Первого факультативного протокола, все основные элементы гарантий, предусмотренных в Пакте, перестают действовать.

13. Возникает вопрос о том, допустимы ли оговорки на основании первого Факультативного протокола, и если да, то может ли какая-либо такая оговорка противоречить объекту и цели Пакта или самого первого Факультативного протокола. Вполне ясно, что первый Факультативный протокол сам по себе является международным договором, отличным от Пакта, но тесно связанным с ним. Его объектом и целью является признание компетенции Комитета получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, которые заявляют, что они являются жертвами нарушения государством-участником каких-либо прав, предусмотренных в Пакте. Государства признают основные права индивидуумов со ссылкой на Пакт, а не на первый Факультативный протокол. Функция первого Факультативного протокола заключается в том, что он допускает рассмотрение Комитетом жалоб, касающихся этих прав. Следовательно, оговорка к обязательству государства уважать и обеспечивать какое-либо право, содержащееся в Пакте, сделанная на основании первого Факультативного протокола, если она не была сделана ранее в отношении тех же прав на основании Пакта, не влияет на обязанность государства соблюдать свое основное обязательство. Оговорка к Пакту не может быть сделана через посредство Факультативного протокола, однако такая оговорка будет действенной в том плане, что она не будет позволять проверять в Комитете выполнение государством этого обязательства в соответствии с первым Факультативным протоколом. Поскольку объект и цель первого Факультативного протокола заключаются в том, чтобы дать возможность проверять в Комитете осуществление прав, которые государство обязано обеспечивать в соответствии с Пактом, то оговорка, направленная на то, чтобы не допустить этого, будет противоречить объекту и цели первого Факультативного протокола, хотя и не Пакта. Оговорка к основному обязательству, сделанная впервые на основании первого Факультативного протокола, будет, по-видимому, отражать намерение соответствующего государства не дать Комитету возможности выразить свое мнение относительно той или иной статьи Пакта в каждом отдельном случае.

14. Комитет считает, что оговорки, касающиеся требуемых процедур по первому Факультативному протоколу, не будут совместимы с его объектом и целью. Комитет должен осуществлять контроль за своими собственными процедурами, как это указано в Факультативном протоколе и правилах процедуры Комитета. Однако оговорки подразумевают ограничение компетенции Комитета деяниями и событиями, происходящими после вступления в силу первого Факультативного протокола для соответствующего государства. По мнению Комитета, указанное не является оговоркой, а чаще всего представляет собой заявление, не противоречащее его обычной компетенции *ratione temporis*. В то же время Комитет настаивает на своей компетенции даже перед лицом таких заявлений или соображений, когда события или деяния, происшедшие до даты вступления в силу первого Факультативного протокола, продолжают иметь последствия для прав жертвы после этой даты. Были сделаны оговорки, которые по существу приносят дополнительное основание для неприемлемости, согласно пункту 2 статьи 5, путем запрещения рассмотрения сообщения в тех случаях, когда один и тот же вопрос уже рассматривается в соответствии с другой сравнимой процедурой. Поскольку основным обязательством является обеспечение рассмотрения вопроса о правах человека индивидуумов независимой третьей стороной, то, по мнению Комитета, такая оговорка не нарушает объект и цель первого Факультативного протокола, если юридическое право и основной предмет являются идентичными по Пакту и по другому международному договору.

15. Основная цель второго Факультативного протокола состоит в том, чтобы расширить рамки основных обязательств, принятых по Пакту, в том плане, в каком они касаются права на жизнь, посредством отмены смертной казни и запрещения вынесения смертных приговоров<sup>4</sup>. В этом Протоколе есть отдельное положение, касающееся оговорок, в котором говорится о том, что допускается. В пункте 1 статьи 2 предусматривается, что допускается лишь одна категория оговорки, а именно оговорка, которая резервирует право применять смертную казнь в военное время после признания вины в совершении в военное время наиболее тяжких преступлений военного характера. Государства-участники, которые желают воспользоваться такой оговоркой, должны выполнить два процедурных обязательства. Пункт 1 статьи 2 обязует такое государство сообщить Генеральному секретарю в момент ратификации или присоединения о соответствующих положениях своего национального законодательства, применяемого в военное время. Это положение явно направлено на достижение конкретизации и транспарентности, и, по мнению Комитета, упомянутая оговорка, не сопровождаемая такой информацией, не будет иметь юридической силы. Пункт 3 статьи 2 обязует государство, делающее такую оговорку, уведомить Генерального секретаря о начале или прекращении состояния войны применительно к своей территории. По мнению Комитета, ни одно государство не может прибегнуть к такой оговорке (а именно считать смертную казнь во время войны законной), если оно не выполнило процедурное требование пункта 3 статьи 2.

16. Комитет считает важным установить, какой именно орган имеет законные полномочия давать определения относительно оговорок к договорам о правах человека. Что касается международных договоров в целом, то Международный Суд указал в деле об оговорках к Конвенции о геноциде (1951), что государство, которое выдвинуло возражение против какой-либо оговорки на том основании, что она не совместима с объектом и целью договора, может посредством возражения считать этот договор недействительным в отношениях между ним и государством, сделавшим оговорку. В пункте 4 статьи 20 Венской конвенции о праве договоров 1969 года содержатся положения, наиболее подходящие к рассматриваемому вопросу о принятии и возражении против оговорок. В этом пункте предусматривается возможность государства возражать против оговорки, сделанной другим государством. В статье 21 говорится о юридических последствиях возражений со стороны государств против оговорок, сделанных другими государствами. Прежде всего оговорка прекращает действие положения, в связи с которым она сделана, в отношениях между государством, сделавшим оговорку, и другими государствами; и возражение против оговорки означает, что оговорка действует в отношениях между государством, сделавшим оговорку, и государством, возразившим против нее, только в той ее части, против которой не выдвинуто возражение.

17. Как указывалось выше, определение оговорок, а также проверка предмета и цели в отсутствие других конкретных положений приводятся в Венской конвенции о праве международных договоров. Однако Комитет полагает, что ее положения относительно роли возражений государств в связи с оговорками являются неприемлемыми для решения проблемы оговорок к договорам о правах человека. Такие договоры, и особенно Пакт, не представляют собой обмена взаимными обязательствами между государствами. Они касаются надления людей правами. Принцип межгосударственной взаимности не может применяться, за исключением, возможно, ограниченного контекста оговорок к заявлениям относительно компетенции Комитета в соответствии со статьей 41. И, поскольку классические нормы, касающиеся оговорок, являются столь неприемлемыми для Пакта,

государства зачастую не проявляют никакого юридического интереса к оговоркам или не ощущают потребности возражать против них. Отсутствие возражений не дает возможности предположить, что та или иная оговорка совместима или несовместима с объектом и целями Пакта. Возражения являются случайными, выдвигаются одними государствами и не выдвигаются другими, не всегда конкретно обосновываются; когда выдвигается возражение, оно часто не конкретизирует юридическое последствие, а иногда даже указывает, что возражающая сторона, тем не менее, не рассматривает Пакт как не действующий в отношениях между соответствующими сторонами. Короче говоря, общий их характер является столь неясным, что нельзя с уверенностью предположить, что не выдвигающее возражений государство считает данную оговорку приемлемой. По мнению Комитета, учитывая особые характеристики Пакта как договора о правах человека, открытым остается вопрос о том, какие последствия имеют оговорки для отношений между самими государствами. Однако возражение на оговорку со стороны государств может служить для Комитета важным указанием при толковании вопроса о ее совместимости с объектом и целями Пакта.

18. Комитету необходимо установить, совместима ли та или иная конкретная оговорка с объектом и целью Пакта. Как указывалось выше, отчасти это объясняется тем, что такая задача для государств-участников является неподходящей, поскольку она связана с договорами о правах человека, а отчасти тем, что в ходе осуществления своих функций Комитет не может избежать этой задачи. Для того чтобы определить рамки своих обязанностей рассматривать вопрос о выполнении государством обязательств на основании статьи 40 или рассматривать сообщение в соответствии с первым Факультативным протоколом, Комитету неизбежно приходится высказывать мнение по вопросу о совместимости той или иной оговорки с объектом и целью Пакта и с общим международным правом. Ввиду особого характера договора о правах человека совместимость оговорки с объектом и целями Пакта должна устанавливаться объективно путем ссылок на юридический принцип, и Комитет вполне способен выполнить эту задачу. Последствие неприемлемой оговорки обычно не состоит в том, что Пакт вовсе не будет действовать для стороны, сделавшей оговорку. Скорее, такая оговорка будет отделимой в том смысле, что Пакт будет действовать для стороны, сделавшей оговорку, без действия самой оговорки.

19. Оговорки должны быть конкретными и транспарентными, с тем чтобы для Комитета, для тех, кто находится под юрисдикцией государства, сделавшего оговорку, и других государств-участников было ясно, какие обязательства по соблюдению прав человека были приняты, а какие нет. Таким образом, оговорки не могут носить общего характера, а должны относиться к конкретному положению Пакта и точно указывать сферу своего действия по отношению к этому положению. При рассмотрении вопроса о совместимости возможных оговорок с объектом и целью Пакта государства должны также принимать во внимание совокупный эффект той или иной группы оговорок, а также последствия каждой оговорки для целостности Пакта, сохранение которой остается основной задачей. Государства не должны делать великое множество оговорок, иначе окажется, что они в действительности приняли ограниченное число обязательств по правам человека, а не сам Пакт как таковой. С тем чтобы оговорки не представляли собой постоянное препятствие на пути обеспечения международных стандартов по правам человека, они не должны систематически ограничивать принятые обязательства только теми, которые в настоящее время существуют во внутригосударственных правовых

нормах, имеющих менее обязательную силу. Кроме того, толковательные заявления или оговорки также не должны использоваться для лишения обязательств по Пакту их собственного смысла путем объявления их идентичными или принятия их при неизменном условии, что они являются идентичными действующим положениям национального законодательства. Государства не должны посредством оговорок или толковательных заявлений пытаться установить, что смысл того или иного положения Пакта является таким же, какой был определен руководящим подразделением какого-либо другого международного договорного органа.

20. Государствам следует учредить процедуры, обеспечивающие, что все оговорки были совместимы с объектом и целями Пакта. Целесообразно, чтобы государство, делающее оговорку, указывало в точных формулировках внутреннее законодательство или практику, которые, по его мнению, являются несовместимыми с обязательством, предусмотренным по Пакту, в отношении которого делается оговорка; кроме того, оно должно указать срок, который ему требуется для приведения своего законодательства и практики в соответствие с Пактом, или объяснить, почему оно не будет готово привести свое законодательство и практику в соответствие с Пактом. Государства также должны обеспечить периодическое рассмотрение вопроса о необходимости сохранения оговорок с учетом любых замечаний и рекомендаций, сделанных Комитетом в ходе рассмотрения их докладов. При первой же возможности оговорки должны сниматься. В докладах Комитету должна содержаться информация о том, какие действия предприняты по вопросу о пересмотре или снятии оговорок.

### Примечания

- <sup>1</sup> Статья 2 (1) d) Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.
- <sup>2</sup> Хотя Венская Конвенция о праве международных договоров была заключена в 1969 году и вступила в силу в 1980 году, т.е. после вступления в силу Пакта, ее положения отражают общее международное право по этому вопросу, которое уже было закреплено Международным Судом в 1951 году в его заключении по *делу об оговорках к Конвенции о геноциде*.
- <sup>3</sup> Оговорки были сделаны как к статье 6, так и к статье 7, хотя и не в формулировках, которые резервируют право на пытки или произвольное лишение человека жизни.
- <sup>4</sup> Компетенция Комитета в отношении этого расширенного обязательства предусмотрена по статье 5, которая сама подпадает под определенную оговорку в том плане, что автоматическое предоставление этой компетенции может быть зарезервировано посредством заявления об обратном в момент ратификации или присоединения.

### Пятьдесят седьмая сессия (1996 год)<sup>1, 2</sup>

#### Замечание общего порядка № 25 - Статья 25 (участие в ведении государственных дел и право голосовать)

1. Статья 25 Пакта признает и защищает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе. Независимо от того, какая в стране действует конституция или

какое правительство в ней находится у власти, согласно положениям Пакта государства обязаны принять такие законодательные и другие меры, которые необходимы для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте. Статья 25 закладывает фундамент демократического правления, основывающегося на согласии народа и соответствующего принципам Пакта.

2. Права, закрепленные в статье 25, связаны с правом народов на самоопределение, но в то же время отличаются от него. В силу прав, закрепленных в пункте 1 статьи 1, народы могут свободно устанавливать свой политический статус и обладают правом самостоятельно выбирать себе форму конституции и правления. Статья 25 касается права отдельных лиц принимать участие в процессах, относящихся к ведению государственных дел. Согласно первому Факультативному протоколу, эти права, рассматриваемые в качестве прав личности, могут служить основой для подачи сообщений.

3. В отличие от других прав и свобод, закрепленных в Пакте (которые гарантируются всем лицам, находящимся в пределах территории государства и под его юрисдикцией), статья 25 защищает права "каждого гражданина". В докладах государств должны отражаться те правовые положения, которые определяют гражданство в контексте прав, закрепленных в статье 25. В процессе осуществления этих прав не допускается каких-либо различий между гражданами в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Проведение каких-либо различий между лицами, являющимися гражданами по рождению и получившими гражданство в результате натурализации, могут вызвать сомнения в плане соответствия статье 25. В докладах должны указываться случаи, когда какие-либо группы населения, например постоянные резиденты, пользуются этими правами на ограниченной основе, например, обладая правом участвовать в местных выборах или занимать определенные государственные посты.

4. Любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление прав, закрепленных в статье 25, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. Например, обоснованным может быть требование об установлении более высокого возрастного порога для занятия выборных постов или назначения на определенные должности, чем для участия в голосовании, право на которое должно предоставляться каждому совершеннолетнему гражданину. Осуществление этих прав гражданами может быть приостановлено или отменено только по установленным законом объективным и обоснованным причинам. Например, установленная психическая недееспособность может служить основанием для отказа какому-либо лицу в праве голосовать или занимать определенные должности.

5. Упомянутое в пункте а) ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Процесс наделения полномочиями и средствами, при помощи которых отдельные граждане осуществляют свое право принимать участие в ведении

государственных дел, закрепленное в статье 25, должен быть регламентирован конституцией и другими законами.

6. Граждане принимают участие в ведении государственных дел непосредственно в том случае, если они осуществляют свои полномочия в качестве членов законодательных органов или занимают исполнительные посты. Это право непосредственного участия подкрепляют и положения пункта b). Граждане также принимают непосредственное участие в ведении государственных дел, если они голосуют за изменение конституции своей страны или по другим государственным вопросам в рамках референдума или иной избирательной процедуры, осуществляемой в соответствии с пунктом b). Граждане могут принимать непосредственное участие в ведении государственных дел в качестве членов народных собраний, обладающих правом принимать решения по местным вопросам или делам определенной общины, а также представительных органов, создаваемых по консультации с правительством страны. После того как форма непосредственного участия граждан в ведении государственных дел установлена, не допускается проведения каких-либо различий в плане участия граждан в ведении государственных дел на основаниях, упомянутых в пункте 1 статьи 2, и введение каких-либо необоснованных ограничений.

7. В том случае, когда граждане принимают участие в ведении государственных дел через посредство свободно выбранных представителей, из статьи 25 имплицитно следует, что эти представители фактически осуществляют властные полномочия и являются подотчетными в рамках избирательного процесса в связи с осуществлением ими этих полномочий. Из этой статьи следует также, что представители осуществляют лишь те полномочия, которыми они наделены в соответствии с положениями конституции. Участие в ведении государственных дел через посредство свободно выбранных представителей осуществляется в рамках избирательных процедур, которые должны быть установлены в законах, соответствующих положениям пункта b).

8. Кроме того, граждане принимают участие в ведении государственных дел в рамках общенародных дискуссий и диалога со своими представителями или путем осуществления своего права на организацию. Содействием такому участию является право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации.

9. В пункте b) статьи 25 закреплены конкретные положения, касающиеся права граждан на участие в ведении государственных дел в качестве избирателей или кандидатов на выборные должности. Подлинные периодические выборы в соответствии с пунктом b) имеют важнейшее значение для обеспечения подотчетности представителей граждан в связи с осуществлением ими законодательных или исполнительных полномочий, которыми они наделены. Такие выборы должны проводиться через промежутки времени, которые не являются чрезмерно продолжительными и которые обеспечивают положение, когда властные полномочия правительства неизменно основываются на свободном волеизъявлении избирателей. Права и обязанности, закрепленные в пункте b), должны быть гарантированы законом.

10. Право голосовать на выборах и референдумах должно быть закреплено в законе и подлежит лишь разумным ограничениям, таким, как установление минимального возраста для получения права голоса. Не представляется обоснованным ограничение права голоса на основании физической неполноценности или введение образовательных или имущественных цензов. Членство в той или иной партии не должно служить условием для предоставления права голоса или основанием для его лишения.

11. Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять. При регистрации избирателей ее процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий. Если при регистрации применяется ценз оседлости, эта мера должна быть обоснованной и не должна лишать бездомных лиц права голоса. Любые нарушения, касающиеся вмешательства в процедуры регистрации или голосования, а также запугивание или принуждение избирателей должны быть запрещены уголовным законодательством, каковое должно строго применяться. Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав, предусмотренных в статье 25, той частью населения, которая лишена соответствующей информации.

12. Право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой. Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств. Следует использовать такие методы, как распространение фотоматериалов и наглядных пособий, с тем чтобы неграмотные избиратели располагали адекватной информацией, на основании которой они могли бы сделать свой выбор. Государствам-участникам следует отражать в своих докладах вопрос о том, каким образом преодолеваются упомянутые в данном пункте сложности.

13. В докладах государств должны быть изложены правила, регламентирующие осуществление права голоса, и указан порядок применения этих правил в течение охватываемого докладом периода. В докладах государств следует также перечислить факторы, мешающие гражданам осуществлять свое право голоса, и указать меры, принятые для преодоления этих сложностей.

14. В своих докладах государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, лишаящие граждан права голоса. Причины этого должны быть объективными и обоснованными. Если основанием для временного лишения права голоса является осуждение в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлен, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору. Лицам, лишенным свободы, но еще не осужденным, не может быть отказано в осуществлении их права голоса.

15. Эффективное осуществление права голосовать и возможности быть избранным обеспечивает лицам, имеющим право голоса, свободу выбора кандидатов. Любые ограничения в отношении права быть избранным, например в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и разумных критериях. В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации. Никто не должен подвергаться какой-либо дискриминации или находиться в невыгодном положении в связи с фактом выставления своей кандидатуры на выборную должность. Государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, которые лишают какую-либо группу или категорию лиц права быть избранным.

16. Условия, регламентирующие вопросы выдвижения кандидатур, внесения залогов или депозитов, должны быть обоснованными и недискриминационными. Если существуют обоснованные причины считать, что занятие определенных выборных должностей не совместимо с пребыванием на каких-либо конкретных постах (например, в судебных органах, в числе высокопоставленных военных, на государственной службе), то меры, принимаемые для устранения конфликта интересов, не должны чрезмерно ограничивать права, закрепленные в пункте b). Причины отстранения от должности лиц, занимающих выборные посты, должны быть установлены законами на базе обоснованных и объективных критериев и при соблюдении справедливых процедур.

17. Право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии. Если для выдвижения своей кандидатуры какое-либо лицо должно располагать минимальным числом сторонников, то такое требование должно быть обоснованным и не должно служить препятствием для выдвижения кандидатуры. Без ущерба для положений пункта 1 статьи 5 Пакта политические убеждения не могут использоваться в качестве основания для лишения какого-либо лица права быть избранным.

18. Государствам следует охарактеризовать законодательные положения, в которых перечислены условия для занятия выборных государственных должностей, а также любые ограничения и цензы, которые применяются в отношении определенных постов. В докладах следует указать условия для выдвижения кандидатуры, например возрастные рамки, а также любые другие цензы и ограничения. В докладах государств должно быть указано, существуют ли ограничения, в соответствии с которыми лица, занимающие посты на государственной службе (включая полицию или вооруженные силы), не могут быть избраны на определенные государственные должности. Необходимо разъяснить правовые основания и процедуры для снятия с должности лиц, находящихся на выборных постах.

19. В соответствии с пунктом b) справедливые и свободные выборы должны проводиться на периодической основе в соответствии с законами, гарантирующими действительное осуществление права голосовать и быть избранным. Лицам, имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать за любого

выдвинутого кандидата, а также за любое предложение, вынесенное на референдум или плебисцит, или против него, голосовать в поддержку правительства страны или против него без чрезмерного влияния или какого-либо принуждения, которое может помешать или препятствовать свободному волеизъявлению избирателей. Избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства. Представляется обоснованным введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии. Результаты подлинных выборов должны пользоваться уважением и применяться на практике.

20. Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта. Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, если такая система существует. Это означает, что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов. Отступление от этих прав не совместимо со статьей 25 Пакта. Необходимо гарантировать неприкосновенность урн для голосования и обеспечить подсчет голосов в присутствии кандидатов или их представителей. Требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчета голосов. В ходе голосования следует обеспечить независимый характер процедуры оказания помощи инвалидам, слепым или неграмотным лицам. Избиратели должны быть в полной мере проинформированы о вышеупомянутых гарантиях.

21. Хотя в положениях Пакта и не содержится требования о введении какой-либо определенной избирательной системы, любая система, действующая в государстве-участнике, должна соответствовать правам, закрепленным в статье 25, и гарантировать и обеспечивать свободное волеизъявление избирателей. Необходимо применять принцип "один человек - один голос" и в рамках любой принятой в государстве избирательной системы обеспечить, чтобы голоса всех избирателей имели одинаковый вес. Порядок определения границ избирательных участков и метод учета численности избирателей не должны противоречить их фактическому распределению, не должны приводить к дискриминации в отношении какой-либо группы населения, лишению граждан права свободно выбирать своих представителей или его необоснованному ограничению.

22. В докладах государств следует указывать, какие меры были приняты для гарантированного проведения подлинных, свободных и периодических выборов и каким образом их избирательная система или системы гарантируют и обеспечивают действенность свободного волеизъявления избирателей. В докладах надлежит раскрыть функционирование избирательной системы и пояснить, каким образом в выборных органах обеспечивается представительство различных политических направлений. Кроме

того, в докладах надлежит указать законы и процедуры, обеспечивающие действительно свободное осуществление права голоса всех граждан, и указать, каким образом закон гарантирует тайну, безопасность и достоверность избирательного процесса. Необходимо пояснить практическое применение этих гарантий в охватываемый докладом период.

23. В пункте с) статьи 25 рассматривается право и возможность граждан допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Чтобы обеспечить доступ к государственной службе на общих условиях равенства, критерии и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или полного отстранения от должности, должны быть объективными и обоснованными. В некоторых случаях могут понадобиться действенные меры для обеспечения равного доступа к государственной службе для всех граждан. Гарантия доступа к государственной службе на условиях равенства и с использованием общих принципов учета достоинств кандидатов, а также соблюдения сроков занятия выборных должностей обеспечивает то, что лица, занимающие посты на государственной службе, свободны от политического вмешательства или давления. Особенно важно гарантировать, чтобы люди не испытывали дискриминации в осуществлении своих прав, закрепленных в пункте с) статьи 25, на каком-либо из оснований, перечисленных в пункте 1 статьи 2.

24. В докладах государств должны быть указаны условия для занятия государственных постов, любые применяемые ограничения, а также процедуры назначения на должность, продвижения по службе, временного и полного отстранения от должности или увольнения со службы, равно как и механизмы судебного или иного контроля, которые действуют в отношении этих процедур. Кроме того, в докладах должно быть указано, каким образом выполняется требование о равном доступе, а также принимались ли, и в какой степени, соответствующие меры по его обеспечению.

25. Для обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в статье 25, особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которая могла бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Кроме того, для этого необходимы полное осуществление и соблюдение прав, гарантированных в статьях 19, 21 и 22 Пакта, включая свободу заниматься политической деятельностью как лично, так и в составе политических партий и других организаций, свободу обсуждения государственных дел, право на мирные демонстрации и собрания, право на критику и возражения, на публикацию политических материалов, на проведение избирательных кампаний и на пропаганду политических убеждений.

26. Право на свободу ассоциации, включая право создавать организации и ассоциации, занимающиеся политическими и государственными вопросами, и вступать в таковые, является важным дополнением прав, закрепленных в статье 25. Политические партии и членство в партиях играют значительную роль в ведении государственных дел и ходе выборов. Государствам следует обеспечить, чтобы во внутреннем устройстве политических партий соблюдались применимые положения статьи 25, что позволит гражданам осуществлять закрепленные в ней права.

27. Ссылаясь на положения пункта 1 статьи 5 Пакта, никакие права, признаваемые и закрепленные в статье 25, не могут толковаться как означающие, что кто бы то ни был, имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

### Примечания

<sup>1</sup> Принято Комитетом на его 1510-м заседании (пятьдесят седьмая сессия) 12 июля 1996 года.

<sup>2</sup> Цифры в скобках означают номер сессии, на которой было принято данное Замечание общего порядка.

### Шестьдесят первая сессия (1997 год)\*

#### Замечание общего порядка № 26 - Континуитет обязательств

1. Международный пакт о гражданских и политических правах не содержит каких-либо положений о прекращении его действия и не предусматривает денонсации или выхода сторон. Следовательно, возможность прекращения действия, денонсации или выхода следует рассматривать в свете применимых норм обычного международного права, которые закреплены в Венской конвенции о праве международных договоров. На этом основании Пакт не подлежит денонсации и не предусматривает возможность выхода, если только не будет установлено, что стороны имели намерение допустить возможность денонсации или выхода или что право на это вытекает из характера договора.

2. То, что участниками Пакта не предусматривалась возможность денонсации и что неупоминание о денонсации не было следствием простого недосмотра с их стороны, подтверждается тем фактом, что в соответствии со статьей 41 (2) Пакта государства-участники могут отказаться от признания компетенции Комитета рассматривать сообщения государств, касающиеся других государств, путем направления соответствующего уведомления, тогда как такого положения о денонсации самого Пакта или выходе из него не существует. Кроме того, Факультативный протокол к Пакту, который обсуждался и принимался одновременно с ним, допускает его денонсацию государствами-участниками. Если продолжить сравнение, то в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая была принята за год до Пакта, специально предусматривается возможность денонсации. Следовательно, можно сделать вывод о том, что составители Пакта сознательно стремились исключить возможность денонсации. Этот вывод касается и второго Факультативного протокола, при разработке которого была сознательно исключена клаузула о денонсации.

---

\* Содержится в документе A/53/40, приложение VII.

3. Кроме того, совершенно очевидно, что Пакт не относится к числу договоров, которые в силу своего характера предполагают право на денонсацию. Наряду с одновременно подготовленным и принятым Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах в Пакте в договорной форме кодифицируются универсальные права человека, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, и эти три договора часто упоминаются под общим названием "Международный билль о правах человека". По существу, Пакт не носит временного характера, присущего договорам, в которых, как считается, допускается право на денонсацию, несмотря на отсутствие конкретного положения, касающегося этой возможности.
4. Права, закрепленные в Пакте, принадлежат людям, проживающим на территории государства-участника. Комитет по правам человека, как подтверждает его многолетняя практика, неизменно выражал мнение о том, что, как только населению предоставляется защита прав в соответствии с Пактом, сфера действия такой защиты распространяется на территорию и продолжает действовать в отношении проживающего на ней населения, несмотря на изменения в государственном устройстве государства-участника, включая расчленение на несколько государств, правопреемство государств или любые последующие действия государства-участника, направленные на лишение населения прав, гарантируемых Пактом.
5. В этой связи Комитет твердо убежден в том, что в соответствии с международным правом государство, которое ратифицировало Пакт, присоединилось к нему или стало его участником в порядке правопреемства, не может денонсировать его или выйти из него.

### **Шестьдесят седьмая сессия (1999 год)\***

#### **Замечание общего порядка № 27 - Статья 12 (свобода передвижения)**

1. Свобода передвижения является одним из неотъемлемых условий для обеспечения свободного развития личности. Она взаимодействует с рядом других провозглашенных в Пакте прав, о чем нередко свидетельствует практика Комитета по рассмотрению докладов государств-участников и сообщений от частных лиц. Кроме того, в своем замечании общего порядка 15 ("Положение иностранцев в соответствии с Пактом", 1986 год) Комитет упомянул о существовании особой связи между статьями 12 и 13<sup>1</sup>.
2. Разрешаемые ограничения, которые могут вводиться в отношении прав, защищаемых статьей 12, не должны подрывать принцип свободы передвижения и регулируются требованием о необходимости, предусмотренным в пункте 3 статьи 12, и необходимостью обеспечения совместимости с другими признанными в Пакте правами.
3. Государства-участники должны представлять Комитету в своих докладах информацию о соответствующих внутренних правовых нормах и видах административной и судебной практики, касающихся прав, защищаемых статьей 12, принимая во внимание вопросы, обсуждаемые в настоящем замечании общего порядка. Они также должны включать информацию об имеющихся средствах правовой защиты в тех случаях, когда эти права ограничиваются.

---

\* Содержится в документе CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

### **Свобода передвижения и свобода выбора местожительства (пункт 1)**

4. Каждый человек, законно проживающий на территории государства, имеет право свободно передвигаться в пределах этой территории и выбирать свое местожительство. В принципе, граждане государства всегда находятся на законном основании на территории этого государства. Вопрос о том, является ли пребывание того или иного иностранца на территории государства "законным", регулируется национальным законодательством, в соответствии с которым в отношении въезда иностранцев на территорию государства могут вводиться ограничения при условии, что они соответствуют международным обязательствам государства. В этой связи Комитет пришел к выводу о том, что иностранца, который въехал в государство на незаконном основании, однако статус которого впоследствии был урегулирован, для целей статьи 12 пунктами 1 и 2 статьи 12, а также любое обращение, отличающееся от того, которое следует рассматривать в качестве находящегося на территории этого государства на законном основании<sup>2</sup>. Как только то или иное лицо находится на территории государства на законном основании, любые ограничения в отношении его прав, гарантируемых обеспечивается гражданам государства, должны являться обоснованными в соответствии с правилами, предусмотренными в пункте 3 статьи 12<sup>3</sup>. Поэтому важно, чтобы в своих докладах государства-участники указывали обстоятельства, при которых их отношение в этой связи к иностранцам отличается от соответствующего отношения к гражданам, а также причины, оправдывающие проведение такого различия.

5. Право на свободу передвижения касается всей территории государства, включая все части федеральных государств. Согласно пункту 1 статьи 12 лица имеют право передвигаться с одного места на другое и обосновываться в любом месте по их выбору. Осуществление этого права лицом, желающим передвигаться или оставаться на конкретном месте, не должно обуславливаться наличием какой-либо конкретной цели или причины. Любые ограничения должны соответствовать положениям пункта 3.

6. Государство-участник обязано обеспечивать, чтобы гарантируемые в статье 12 права защищались от вмешательства со стороны не только государства, но и частных лиц. В случае женщин это обязательство, касающееся обеспечения защиты, имеет особое значение. Например, ситуация, в которой осуществление права женщины на свободу передвижения и выбор местожительства определяется де-юре или де-факто решением другого лица, включая родственника, является не совместимой с положениями пункта 1 статьи 12.

7. Согласно положениям пункта 3 статьи 12 право на проживание в любом месте по своему выбору на территории соответствующего государства включает защиту от всех форм принудительного перемещения внутри страны. Оно также исключает принятие мер, препятствующих въезду или пребыванию лиц на определенной части такой территории. Вместе с тем законное задержание более непосредственно затрагивает право на личную свободу и оговаривается в статье 9 Пакта. В некоторых обстоятельствах положения статей 12 и 9 могут взаимодействовать<sup>4</sup>.

### **Свобода покидать любую страну, включая свою собственную (пункт 2)**

8. Свобода покидать территорию государства не может обуславливаться наличием какой-либо конкретной цели или сроком, в течение которого индивидуум желает находиться за пределами территории государства. Это положение охватывает как поездки за границу, так и окончательную эмиграцию из страны. Аналогичным образом, право индивидуума на выбор государства назначения является составной частью соответствующей правовой гарантии. Поскольку сфера применения пункта 2 статьи 12 не ограничивается лицами, законно находящимися на территории государства, иностранец, которого в соответствии с законодательством высылают из государства, также имеет право на выбор государства назначения при условии согласия со стороны данного государства<sup>5</sup>.

9. Для того чтобы индивидуумы могли осуществлять права, гарантируемые пунктом 2 статьи 12, в отношении государства проживания и государства гражданства вводятся определенные обязательства<sup>6</sup>. Поскольку поездки в другие страны, как правило, требуют наличия соответствующих документов, в частности паспорта, право покидать страну должно включать в себя право на получение необходимых проездных документов. Задача по выдаче паспортов обычно возлагается на государство гражданства соответствующего лица. Отказ государства выдать паспорт или продлить срок его действия для гражданина, проживающего за границей, может лишить данное лицо права покидать страну проживания и выезжать в другие страны<sup>7</sup>. При этом государство не может выдвигать в качестве оправдания аргумент о том, что его гражданин будет иметь возможность вернуться на его территорию без паспорта.

10. Практика государств зачастую свидетельствует о том, что правовые нормы и административные меры неблагоприятно затрагивают право покидать, в частности, ту страну, в которой проживает заинтересованное лицо. Поэтому крайне важно, чтобы государства-участники представляли информацию о всех правовых и практических ограничениях в отношении права покидать страну, которые они применяют в отношении как граждан страны, так и иностранцев, с тем чтобы Комитет имел возможность оценить соответствие этих правил и видов практики положениям пункта 3 статьи 12. Государства-участники также должны включать в свои доклады информацию о мерах, которые предусматривают введение санкций против международных перевозчиков, доставляющих на их территорию лиц без требуемых документов, если такие меры затрагивают право покидать другую страну.

### **Ограничения (пункт 3)**

11. В пункте 3 статьи 12 оговариваются исключительные обстоятельства, при которых могут ограничиваться права, закрепленные в пунктах 1 и 2. Это положение разрешает государству ограничивать осуществление указанных прав лишь для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц. Для того чтобы являться допустимыми, ограничения должны предусматриваться законодательством, должны являться необходимыми в демократическом обществе для защиты указанных целей и должны соответствовать всем другим правам, признаваемым в Пакте (см. пункт 18 ниже).

12. Условия, при которых права могут ограничиваться, должны быть оговорены в самом законодательстве. Поэтому в докладах государств следует указывать правовые нормы, на которых основываются ограничения. Ограничения, которые не предусмотрены законодательством или не соответствуют требованиям пункта 3 статьи 12, представляют собой нарушение прав, гарантируемых пунктами 1 и 2.

13. Принимая законы, предусматривающие ограничения, которые разрешены пунктом 3 статьи 12, государствам следует всегда руководствоваться принципом, согласно которому ограничения не должны ущемлять существа рассматриваемого права (ср. пункт 1 статьи 5); соотношение между правом и ограничением, между нормой и исключением, не должно видоизменяться. Законы, разрешающие применение ограничений, должны основываться на четких критериях и не должны наделять неограниченными дискреционными полномочиями лиц, которым поручено их осуществление.

14. В пункте 3 статьи 12 четко отмечается, что недостаточно лишь того, чтобы ограничения служили достижению разрешенных целей; они также должны являться необходимыми для их защиты. Ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу.

15. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства. Государства должны обеспечивать, чтобы любые процедуры, связанные с осуществлением или ограничением этих прав, осуществлялись в кратчайшие сроки и чтобы приводились причины, оправдывающие применение ограничительных мер.

16. Государства зачастую не могли продемонстрировать того, что применение их законов, ограничивающих права, провозглашенные в пунктах 1 и 2 статьи 12, соответствует всем требованиям, изложенным в пункте 3 статьи 12. Применение ограничений в каждом конкретном случае должно объясняться четкими правовыми основаниями и соответствовать критерию необходимости и требованиям соразмерности. Эти условия не будут соблюдены, например, в том случае, если тому или иному лицу будет отказано в выезде из страны лишь на том основании, что ему известны "государственные секреты", или если соответствующему лицу будет отказано в передвижении по территории страны без конкретного разрешения. С другой стороны, условия могут быть соблюдены в случае применения ограничений в отношении доступа к военным зонам по причине обеспечения национальной безопасности или ограничений, касающихся свободы расселения в районах, в которых проживают общины, состоящие из представителей коренных народов или меньшинств<sup>8</sup>.

17. Основной вопрос, вызывающий беспокойство, связан с существованием многочисленных правовых и бюрократических барьеров, неоправданно препятствующих полному осуществлению прав индивидуумов свободно передвигаться, покидать страну,

включая свою собственную, и выбирать место жительства. Что касается права на передвижение внутри страны, то Комитет высказывал критику в отношении положений, требующих, чтобы индивидуумы ходатайствовали о разрешении на изменение своего места жительства или обращались к местным властям с целью получения их одобрения планируемой поездки, а также в отношении задержек при рассмотрении таких письменных ходатайств. Практика государств в этой области связана даже с еще большим числом препятствий, которые в еще большей степени затрудняют выезд из страны, в особенности для их собственных граждан. Эти правила и виды практики включают, в частности, отсутствие доступа для заявителей к компетентным властям и отсутствие информации, касающейся предъявляемых требований; требование о получении специальных бланков, на основании которых могут быть получены надлежащие документы для последующего получения паспорта; необходимость предъявления дополнительных заявлений от нанимателей или родственников; точное описание маршрутов; выдачу паспортов лишь после уплаты больших сборов, которые значительно превышают стоимость оказываемой администрацией услуги; необоснованные задержки при выдаче проездных документов; ограничения в отношении родственников, путешествующих вместе; требование об оставлении гарантийной суммы для обеспечения репатриации или о предъявлении обратного билета; требование о наличии приглашения от государства-назначения или от проживающих в нем лиц; оказание давления на заявителей, например, в виде физических мер запугивания, ареста, увольнения или отчисления детей заявителей из школы или университета; отказ в выдаче паспорта по причине того, что заявитель якобы порочит честь страны. В свете существования этих видов практики государствам-участникам следует обеспечить, чтобы любые вводимые ими ограничения полностью соответствовали положениям пункта 3 статьи 12.

18. Применение ограничений, допускаемых в соответствии с положениями пункта 3 статьи 12, не должно противоречить осуществлению других прав, гарантируемых Пактом, а также основополагающим принципам равенства и недискриминации. Так, ограничение прав, закрепленных в пунктах 1 и 2 статьи 12, посредством проведения любых различий, например, по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущества, рождения или другого статуса, представляло бы собой явное нарушение Пакта. При рассмотрении докладов государств Комитет неоднократно приходил к выводу о том, что меры, ограничивающие права женщин на свободное передвижение или на выезд из страны, предусматривая требование, в соответствии с которым женщины должны получить согласие мужчины или передвигаться в сопровождении мужчины, представляют собой нарушение положений статьи 12.

#### **Право на въезд в свою собственную страну (пункт 4)**

19. Право лица въезжать в свою страну признает наличие особой связи между рассматриваемым лицом и этой страной. Данное право имеет несколько аспектов. Оно предполагает право оставаться в своей стране. Оно включает не только право на возвращение в свою страну после выезда из нее, но и может также наделять лицо правом въехать в эту страну впервые, если оно родилось за пределами данной страны (например, если данная страна является страной гражданства рассматриваемого лица). Право на

возвращение имеет огромное значение для беженцев, добивающихся добровольной репатриации. Оно также предполагает запрещение насильственного перемещения населения или массовой высылки в другие страны.

20. В формулировке пункта 4 статьи 12 не проводится различия между гражданами и иностранцами ("никто"). Поэтому лица, имеющие возможность осуществлять это право, могут быть определены лишь благодаря толкованию значения выражения "свою собственную страну"<sup>9</sup>. Сфера охвата понятия "свою собственную страну" шире сферы охвата понятия "страну своего гражданства". Оно не ограничивается гражданством в формальном значении этого понятия, т.е. гражданством, приобретенным по рождению или в результате присвоения; оно распространяется, как минимум, на лиц, которые в силу своих особых связей с рассматриваемой страной или своих претензий в отношении этой страны не могут рассматриваться в качестве иностранцев. В таком положении могут находиться, например, граждане страны, которые были лишены в ней своего гражданства в нарушение международного права, или лица, чья страна гражданства была включена в другое национальное образование или передана ему, однако в получении гражданства этого образования им отказывается. Формулировка пункта 4 статьи 12 также допускает более широкое толкование, которое может охватывать другие категории длительно проживающих в стране лиц, включая лиц без гражданства, которые были произвольно лишены права на приобретение гражданства страны проживания, а также возможные другие категории лиц. Поскольку другие факторы могут при некоторых обстоятельствах приводить к возникновению тесных и длительных связей между тем или иным лицом и соответствующей страной, государствам-участникам следует включать в свои доклады информацию о правах постоянных жителей на возвращение в свою страну проживания.

21. Ни при каких обстоятельствах никакое лицо не может быть произвольно лишено права на въезд в свою страну. Упоминание в этом контексте о понятии "произвольность" делается с целью подчеркнуть, что оно применяется к любым мерам, принимаемым государством, будь то законодательным, административным или судебным; этот принцип гарантирует, что даже вмешательство, предусмотренное законодательством, должно соответствовать положениям, целям и задачам Пакта и должно, в любом случае, являться разумным в соответствующих конкретных обстоятельствах. Комитет считает, что обстоятельства, при которых лишение права на въезд в свою страну могло бы являться разумным, являются весьма немногочисленными, если они существуют вообще. Лишая то или иное лицо гражданства или высылая его в третью страну, государство-участник не должно произвольно препятствовать возвращению этого лица в свою страну.

### Примечания

<sup>1</sup> HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 26 (пункт 8).

<sup>2</sup> Сообщение № 456/1991, *Целепли против Швеции*, пункт 9.2.

<sup>3</sup> Замечание общего порядка № 15, пункт 8, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 26.

<sup>4</sup> См., например, сообщение № 138/1983, *Мпандаджила против Заира*, пункт 10; сообщение № 157/1983, *Мпака-Нсусу против Заира*, пункт 10; сообщения № 241/1987 и 242/1987, *Бирхашивирва/Тиисекеди против Заира*, пункт 13.

<sup>5</sup> См. Замечание общего порядка № 15, пункт 9, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 27.

<sup>6</sup> См. сообщение № 106/1981, *Монтеро против Уругвая*, пункт 9.4; сообщение № 57/1979, *Видадь Мартинс против Уругвая*, пункт 7; сообщение № 77/1980, *Лихтеништейн против Уругвая*, пункт 6.1.

<sup>7</sup> См. сообщение № 57/1979, *Видадь Мартинс против Уругвая*, пункт 9.

<sup>8</sup> См. Замечание общего порядка № 23, пункт 7, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 49.

<sup>9</sup> См. сообщение № 538/1993, *Стюарт против Канады*.

### **Шестьдесят восьмая сессия (2000 год)**

#### **Замечание общего порядка № 28 - Статья 3 (равноправие мужчин и женщин)<sup>1</sup>**

1. Комитет принял решение обновить свое Замечание общего порядка по статье 3 Пакта и заменить Замечание общего порядка № 4 (тринадцатая сессия, 1981 год) в свете опыта, накопленного им за последние 20 лет. Настоящее пересмотренное Замечание призвано учесть важное значение данной статьи для осуществления женщинами прав человека, защищаемых в соответствии с Пактом.
2. Из статьи 3 следует, что все люди должны пользоваться правами, предусмотренными в Пакте, на равной основе и в полном объеме. Данное положение не будет осуществлено полностью, если какому-либо лицу отказывается в полном и равном пользовании любым правом. Соответственно, государства обязаны обеспечить для мужчин и женщин на равной основе пользование всеми правами, предусмотренными в Пакте.
3. Обязательство по обеспечению для всех лиц прав, признанных в Пакте, предусмотренное в статьях 2 и 3 Пакта, требует от государств-участников принятие всех необходимых мер к тому, чтобы позволить каждому человеку пользоваться этими правами. Такие меры включают в себя устранение препятствий для равного пользования такими правами, просвещение населения и государственных служащих по вопросам прав человека и внесение изменений во внутреннее законодательство в порядке осуществления обязательств, предусмотренных в Пакте. Государство-участник должно принимать не только меры защиты, но и позитивные меры во всех областях, с тем чтобы достигнуть эффективного и равного наделения правами женщин. Государства-участники должны представлять информацию о непосредственной роли женщин в обществе, с тем чтобы Комитет мог увидеть, какие меры, в дополнение к законодательным, были приняты или должны быть приняты для выполнения этих обязательств, какие были достигнуты успехи, какие встретились трудности и какие меры были приняты для их преодоления.

4. Государства-участники несут ответственность за обеспечение равного осуществления прав без какой бы то ни было дискриминации. Статьи 2 и 3 требуют от государств-участников принятия всех необходимых мер, включая запрещение дискриминации по признаку пола, с тем чтобы покончить как в государственном, так и в частном секторе с дискриминационными проявлениями, которые препятствуют равному осуществлению прав.
5. Неравенство женщин во всем мире имеет глубокие корни в традициях, истории и культуре, включая религиозные воззрения. О подчиненной роли женщин в некоторых странах говорит высокий процент аборт, если дородовое обследование показывает, что родится девочка. Государства-участники должны обеспечить, чтобы традиционные, исторические или культурные предрассудки не служили оправданием нарушений права женщин на равенство перед законом и равное осуществление всех предусмотренных Пактом прав. Государства-участники должны представлять необходимую информацию по таким аспектам традиций, истории, культурной практики и религиозных взглядов, которые ставят или могут поставить под угрозу соблюдение статьи 3, и сообщать о мерах, которые они приняли или намереваются принять для преодоления воздействия подобных факторов.
6. С тем чтобы выполнить обязательство, предусмотренное в статье 3, государства-участники должны учитывать факторы, которые препятствуют равному осуществлению женщинами и мужчинами каждого права, предусмотренного в Пакте. Для того чтобы Комитет мог получить полное представление о положении женщин в каждом государстве-участнике применительно к осуществлению предусмотренных Пактом прав, в настоящем замечании общего порядка конкретно указываются некоторые из факторов, затрагивающих равное осуществление женщинами прав по Пакту и обозначается информация, которая требуется в отношении таких прав.
7. Равное осуществление прав человека женщинами должно находиться под защитой во время чрезвычайного положения (статья 4). Государства-участники, которые принимают меры в направлении к ограничению своих обязательств по Пакту во время чрезвычайной ситуации, как это предусмотрено в статье 4, должны представлять в Комитет информацию о воздействии подобных мер на положение женщин и должны показывать, что данные меры не носят дискриминационного характера.
8. Женщины особенно уязвимы в ситуациях внутренних или международных вооруженных конфликтов. Государства-участники должны информировать Комитет обо всех мерах, принятых в такого рода ситуациях для защиты женщин от изнасилований, похищений и других форм гендерного насилия.
9. Присоединяясь к Пакту, государства обязуются в соответствии со статьей 3 обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в Пакте, и в соответствии со статьей 5 ничто в Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав

или свобод, предусмотренных в статье 3, или на их ограничение, не предусмотренное Пактом. Кроме того, не подлежит ограничению или умалению равное осуществление женщинами всех основных прав человека, признаваемых или существующих в силу закона, конвенций, правил или обычаев, под тем предлогом, что в Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

10. При представлении информации о праве на жизнь, защищаемом статьей 6, государствам-участникам необходимо представлять статистические данные о рождаемости, а также о смертности женщин во время беременности и родов. Кроме того, данные о младенческой смертности надлежит представлять в разбивке по полу. Государствам-участникам необходимо представлять информацию о любых мерах, принимаемых государством, для того чтобы помочь женщинам избегать нежелательной беременности, равно как и для обеспечения того, чтобы женщинам не приходилось делать нелегальные аборты, сопряженные с риском для жизни. Государствам-участникам необходимо также представлять информацию о мерах по защите женщин от практики, которая нарушает их право на жизнь, такое как умерщвление новорожденных девочек, сожжение вдов и убийства на почве востребования приданого. Комитет также хотел бы располагать информацией о непосредственном воздействии на женщин нищеты и лишений, которые могут ставить под угрозу их жизнь.

11. Для оценки соблюдения статьи 7 Пакта, а также статьи 24, предусматривающей особую защиту детей, в Комитет необходимо представлять информацию о национальных законах и практике, касающихся бытового и других типов насилия в отношении женщин, включая изнасилования. Ему также требуется знать, обеспечивает ли государство-участник для женщин, забеременевших в результате изнасилования, доступ к безопасным абортam. Государства-участники должны также представлять в Комитет информацию о мерах по предотвращению насильственных абортов или принудительной стерилизации. Государствам-участникам, в которых существует практика калечащих операций на женских половых органах, необходимо представлять информацию о ее масштабах и мерах, принятых для ее искоренения. В информацию, представляемую государствами-участниками по этим вопросам, необходимо включать данные о мерах защиты, включая средства правовой защиты, в интересах женщин, права которых предусмотренные статьей 7, были нарушены.

12. С учетом обязательств по статье 8 государства-участники должны информировать Комитет о принятых мерах по искоренению торговли женщинами и детьми в самой стране или через границы, равно как о принудительной проституции. Они должны также представлять информацию о мерах по защите женщин и детей, включая иностранок и их детей, от рабства, замаскированного, в частности, под работу в качестве домашней или другой личной прислуги. Государства-участники, в которых вербуются такие женщины и дети и из которых они затем вывозятся, равно как и государства-участники, куда их доставляют, должны представлять информацию о национальных или международных мерах, принятых для предотвращения нарушений прав женщин и детей.

13. Государствам-участникам необходимо представлять информацию о любых специфических правилах в отношении того, каким образом женщины должны быть одеты в общественных местах. Комитет подчеркивает, что подобные правила могут быть

сопряжены с нарушением ряда прав, гарантированных Пактом, включая: статью 26 о недискриминации; статью 7, если за несоблюдение таких требований полагается телесное наказание; статью 9, если несоблюдение этих правил карается арестом; статью 12, если это влечет за собой ограничение свободы передвижения; статью 17, которая гарантирует для всех защиту частной жизни от произвольного или незаконного вмешательства; статьи 18 и 19, если предъявляемые к женщине требования в отношении одежды не соответствуют ее религии или праву на самовыражение; и наконец, статью 27, если правила в отношении одежды вступают в противоречия с культурными традициями, выразителем которых может быть такая женщина.

14. В отношении статьи 9 государствам-участникам необходимо предоставлять информацию о любых законах или практике, которые могут ограничивать свободу женщины на произвольной или неравной основе, таких, как заточение в пределах дома (см. Замечание общего порядка № 8, пункт 1).

15. Что касается статей 7 и 10, то государствам-участникам необходимо представлять всю информацию, относящуюся к обеспечению того, чтобы права лиц, лишенных свободы, одинаково защищались в отношении мужчин и женщин. В частности, государствам-участникам следует сообщать о том, обеспечивается ли раздельное содержание мужчин и женщин в тюрьмах, и о том, организована ли охрана женских тюрем таким образом, чтобы там работали только надзиратели-женщины. Государства-участники должны также предоставлять информацию о соблюдении требований, согласно которым обвиняемые в совершении преступлений несовершеннолетние девушки должны содержаться отдельно от взрослых, и о том, существуют ли какие-либо различия в режимах содержания между мужчинами и женщинами, лишенными свободы, в том числе в вопросах доступа к программам реабилитации и просвещения, а также в отношении свиданий с супругом или родственниками. Беременные женщины, лишенные свободы, всегда должны пользоваться гуманным обращением и уважением присущего им достоинства, и особенно во время родов и ухода за новорожденными детьми; государствам-участникам необходимо предоставлять информацию о том, каким образом обеспечиваются уход за такими матерями и их детьми, а также их медицинское обслуживание.

16. В связи со статьей 12 государствам-участникам необходимо представлять информацию о любых законодательных положениях или любой практике, ограничивающих право женщин на свободу передвижения, например, в порядке осуществления мужем своих прав в отношении жены или родителями – в отношении взрослых дочерей; юридических или фактических запретах на поездки женщин, например требованиях о согласии третьей стороны на выдачу паспорта или других проездных документов взрослой женщине. Государствам-участникам необходимо также представлять информацию о мерах, принятых для отмены таких законов и практики и защиты женщин от них со ссылками на доступные внутринациональные средства правовой защиты (см. Замечание общего порядка № 27, пункты 6 и 18).

17. Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы иностранкам предоставлялось на равных основаниях право на представление доводов против своей высылки и на пересмотр своего дела компетентной властью, которое предусмотрено статьей 13. В этой

связи они должны иметь возможность представлять такие доводы с учетом сугубо гендерных нарушений Пакта, подобных тем, которые упоминаются в пунктах 10 и 11 выше.

18. Государствам-участникам следует представлять информацию, позволяющую Комитету удостовериться в том, что женщины наравне с мужчинами пользуются доступом к правосудию и правом на справедливое судебное разбирательство, предусмотренным в статье 14. В частности, государствам-участникам следует информировать Комитет о существовании любых юридических положений, затрудняющих для женщин прямой и самостоятельный доступ к судам (см. сообщение № 202/1986, *Ато дель Авельянал против Перу*, сообщения от 28 октября 1988 года); о том, могут ли женщины давать показания в качестве свидетелей наравне с мужчинами; и принимаются ли меры для обеспечения в интересах женщин равного доступа к юридической помощи, в частности по семейным вопросам. Государствам-участникам необходимо предоставить информацию о том, не лишены ли определенные категории женщин права на презумпцию невиновности в соответствии с пунктом 2 статьи 14, и о том, какие меры приняты для искоренения любых ограничений в этом вопросе.

19. Право каждого на признание его правосубъектности в соответствии со статьей 16 имеет самое прямое отношение к женщинам, которым в нем часто отказывают по признаку пола или семейного положения. Это право подразумевает, что способность женщин владеть имуществом, заключать контракты или осуществлять другие гражданские права не может быть ограничена на основе семейного положения или по каким-либо другим дискриминационным основаниям. Оно также подразумевает, что к женщинам нельзя относиться как к собственности, которая вместе с другим имуществом умершего мужа переходит к его родственникам. Государства должны представлять информацию о законах или практике, препятствующих рассмотрению женщин или деятельности женщин в качестве полноправных юридических лиц, и принятым мерах для искоренения законов или практики, допускающих такое отношение.

20. Государства-участники должны представлять информацию, позволяющую Комитету оценить воздействие любого законодательства или практики, которые могут ущемлять право женщин на неприкосновенность в частной жизни и другие права, защищаемые статьей 17, на основе равенства с мужчинами. Примером такого ущемления может служить ситуация, когда при определении объема юридических прав и гарантий женщины, включая защиту от изнасилования, во внимание принимается половая жизнь женщины. Другие примеры возможного несоблюдения государствами права женщин на неприкосновенность частной жизни связаны с их репродуктивными функциями, например, при наличии требования о согласии мужа при принятии решения о стерилизации; наличием общих требований в отношении стерилизации женщин, например, при наличии определенного числа детей или по достижении определенного возраста; или установлением государствами требования, согласно которому врачи и другие медицинские работники должны передавать информацию о женщинах, которым были сделаны аборт. В подобных ситуациях под угрозу могут быть поставлены и другие права, предусмотренные Пактом, в том числе в его статьях 6 и 7. На неприкосновенность личной жизни женщин могут посягать и частные стороны, например

работодатели, которые требуют прохождения проверки на предмет беременности до приема на работу. Государства-участники должны представлять информацию о любых законах и государственных или частных мерах, посягающих на равное осуществление женщинами прав, предусмотренных статьей 17, и о мерах, принятых для борьбы с такими посягательствами и защите женщин от них.

21. Государства-участники должны принимать меры для обеспечения того, чтобы свобода мысли, совести и религии, а также свобода принимать религию или убеждения по своему собственному выбору, - включая свободу менять религию или убеждения и выражать их, - гарантировались и защищались законом и на практике как для мужчин, так и для женщин на одинаковой основе и без какой бы то ни было дискриминации. Эти свободы, защищаемые статьей 18, не могут подлежать никаким ограничениям, кроме тех, которые допускаются Пактом, и не могут ущемляться, в частности, правилами, требующими разрешения третьих сторон или вмешательства со стороны отцов, мужей, братьев или какого бы то ни было еще. На статью 18 нельзя ссылаться в оправдание дискриминации женщин в плане свободы мысли, совести и религии; поэтому государствам-участникам необходимо представлять информацию о положении женщин применительно к осуществлению ими свободы мысли, совести и религии и сообщать о мерах, которых они приняли или намереваются принять для искоренения и недопущения ограничений этих свобод в отношении женщин и по защите их права на недискриминацию.

22. В связи со статьей 19 государствам-участникам необходимо информировать Комитет о любых законах или других факторах, которые могут мешать осуществлению женщинами своих прав, предусмотренных этим положением, на равной основе. Так как опубликование и распространение непристойных и порнографических материалов, изображающих женщин и девочек в качестве объектов насилия или унижающего достоинство либо бесчеловечного обращения, провоцируют такого рода отношение к женщинам и девочкам, государствам-участникам необходимо представлять информацию о юридических мерах, принятых с целью ограничения публикации или распространения подобных материалов.

23. Государства обязаны одинаково относиться к мужчинам и женщинам в вопросах брака в соответствии со статьей 23, о чем подробнее говорится в Замечании общего порядка № 19 (1990). Мужчины и женщины имеют право вступать в брак только со своего свободного и полного согласия, и государства обязаны защищать осуществление этого права на равной основе. Многие факторы могут мешать женщинам принимать свободное решение о вступлении в брак. Один из них связан с минимальным возрастом для вступления в брак. Такой возраст должен быть установлен государством на базе одинаковых критериев для мужчин и женщин. Эти критерии должны обеспечивать способность женщины принять осознанное решение без какого бы то ни было принуждения. Еще одним фактором в некоторых государствах может быть предусмотренное статутным или обычным правом требование, согласно которому согласие на вступление в брак вместо самой женщины дает опекун, каковым обычно является мужчина, исключая тем самым возможность свободного выбора со стороны женщины.

24. Другим фактором, который может затрагивать право женщин на вступление в брак лишь на основе своего свободного и полного согласия, служит существование в обществе представлений, согласно которым женщины, ставшие жертвами изнасилований, считаются опозоренными, подталкивая их тем самым к тому, чтобы дать согласие на вступление в брак. Свободное и полное согласие женщины на брак может также подрываться законами об освобождении насильника от ответственности или смягчении его ответственности в том случае, если женится на своей жертве. Государства-участники должны представлять информацию о том, предусматривается ли их законодательством смягчение или освобождение от уголовной ответственности при заключении брака с жертвой изнасилования, а в случае, если жертва является несовершеннолетней, - снижается ли минимальный возраст для вступления в брак, особенно в обществах, в которых жертвы изнасилований считаются опозоренными. Другой аспект права на вступление в брак может затрагиваться введением государствами ограничений на повторные браки женщин при отсутствии таких ограничений для мужчин. Кроме того, право на выбор супруга может ограничиваться законом или практикой, препятствующими браку женщины какой-либо одной религии с мужчиной, не исповедующим религии или исповедующим другую религию. Государства должны представлять информацию о таких законах и практике и о мерах, принятых для отмены законов и искоренения практики, подрывающих право женщин на вступление в брак только с их свободного и полного согласия. Следует отметить, что равенство обращения в отношении права на вступление в брак подразумевает, что полигамия несовместима с этим принципом. Полигамия оскорбляет достоинство женщин. Она является недопустимой дискриминацией в отношении женщин. Следовательно, там, где она продолжает существовать, ее необходимо окончательно запретить.

25. Для выполнения своих обязательств в соответствии с пунктом 4 статьи 23 государства-участники должны обеспечить равенство прав и обязанностей в браке обоих супругов в отношении опеки и ухода за детьми, духовного и нравственного воспитания детей, способности передавать детям гражданство родителей и владения или распоряжения имуществом, будь то нажитым совместно или имуществом, находящимся в исключительной собственности любого из супругов. Государства-участники должны пересмотреть свое законодательство на предмет обеспечения того, чтобы замужние женщины обладали равными правами в отношении владения и распоряжения таким имуществом в необходимых случаях. Кроме того, государствам-участникам следует обеспечить отсутствие какой-либо дискриминации по признаку пола в отношении приобретения или утраты гражданства в силу брака, прав на жительство и права любого из супругов на сохранение своей первоначальной фамилии или на то, чтобы участвовать на равной основе в выборе новой фамилии. Равенство в браке подразумевает, что муж и жена должны поровну делить ответственность и права в семье.

26. Государства-участники должны также обеспечить равенство в отношении расторжения брака, которое исключает возможность одностороннего аннулирования брака. Основания для развода и аннулирования должны быть одинаковыми для мужчин и женщин, как и решения в отношении раздела имущества, алиментов и опеки за детьми. Решение вопроса о контактах между детьми и отдельно проживающим родителем должно приниматься на основе соображений, в равной степени учитывающей интересы всех

сторон. Женщины также должны иметь равные с мужчинами права наследования, если брак прекращается в результате смерти одного из супругов.

27. При осуществлении положений о семье в контексте статьи 23 важное значение имеет признание концепции различных форм семьи, включая незарегистрированные супружеские и одиноких родителей с детьми, и обеспечение равного отношения к женщинам в этих ситуациях (см. Замечание общего порядка № 19, пункт 2). Семьи родителей-одиночек зачастую состоят из одинокой женщины с одним ребенком или несколькими детьми, и государства-участники должны сообщать о том, какие меры поддержки осуществляются для того, чтобы помочь им выполнять родительские обязанности на основе равенства с мужчиной в аналогичном положении.

28. Обязательство государств-участников по защите детей (статья 24) должно выполняться одинаково по отношению к мальчикам и девочкам. Государства-участники должны представлять информацию о принятых ими мерах по обеспечению одинакового отношения к девочкам и мальчикам в сфере образования, питания и здравоохранения и представлять в Комитет дезагрегированные данные по этим вопросам. Государствам-участникам следует искоренять с помощью законодательных и других соответствующих мер любую культурную или религиозную практику, угрожающую свободе и благосостоянию девочек.

29. Право на участие в ведении государственных дел не везде полностью осуществлено на равной основе. Государства-участники должны обеспечить, чтобы закон гарантировал женщинам права, предусмотренные в статье 25, наравне с мужчинами, и обязаны принимать эффективные и позитивные меры по поощрению и обеспечению участия женщин в ведении государственных дел и их работы на государственной службе, включая соответствующие меры позитивной дискриминации. Эффективные меры, принимаемые государствами-участниками для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, были в состоянии реализовать это свое право, не должны быть дискриминационными по признаку пола. Комитет требует от государств-участников представления статистической информации о доле женщин на выборных должностях, включая законодательные органы, а также женщин, занимающих высокопоставленные государственные и судебные должности.

30. Дискриминация женщин зачастую сочетается с дискриминацией по другим признакам, таким, как раса, цвет кожи, язык, религия, политические или другие взгляды, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или другое состояние. Государствам-участникам необходимо рассматривать, каким образом любые проявления такого рода дискриминации по другим признакам особо затрагивают женщин и включать информацию о мерах, принимаемых для борьбы с такими последствиями.

31. Право на равенство перед законом и свободу от дискриминации, защищаемое статьей 26, требует от государств принятия мер по борьбе с дискриминацией со стороны государственных и частных учреждений во всех областях. Статью 26 нарушает дискриминация женщин в таких вопросах, как законодательство о социальном обеспечении (сообщения №№ 172/84, *Броекс против Нидерландов*, соображения от

9 апреля 1987 года; 182/84 *Зваан де Вриес против Нидерландов*, сообщения от 9 апреля 1987 года; 218/1986, *Вос против Нидерландов*, сообщения от 29 марта 1989 года), а также в области гражданства или прав неграждан в какой-либо стране (сообщение № 035/1978, *Аумирудди-Зиффра и др. против Маврикия*, сообщения от 9 апреля 1981 года). Совершение так называемых "преступлений по мотивам чести", которые остаются безнаказанными, представляют собой серьезное нарушение Пакта, и в частности статей 6, 14, 26. Законы, предусматривающие для женщин более суровое наказание, чем для мужчин, за супружескую измену или другие правонарушения, также нарушают принцип равного обращения. Комитет также зачастую отмечал при рассмотрении докладов государств-участников, что значительная доля женщин работает в областях, на которые не распространяется действие меры защиты по трудовому законодательству, и что существующие обычаи и традиции носят дискриминационный характер по отношению к женщинам, особенно в отношении доступа к более высоко оплачиваемой работе и равной плате за труд равной ценности. Государствам-участникам необходимо пересмотреть свое законодательство и практику и выступить инициатором осуществления всех необходимых мер по искоренению дискриминации женщин во всех областях, например запретив дискриминацию со стороны частных учреждений в таких областях, как работа по найму, образование, политическая деятельность и предоставление жилья, товаров и услуг. Государствам-участникам необходимо представлять информацию обо всех этих мерах и о средствах правовой защиты, имеющихся в распоряжении жертв такой дискриминации.

32. Права, которыми пользуются лица, принадлежащие к меньшинствам, в соответствии со статьей 27 Пакта в отношении их языка, культуры и религии, не позволяют никаким государствам, группам или лицам нарушать право на равное пользование женщинами любыми из предусмотренных Пактом прав, включая право на равную защиту со стороны закона. Государствам необходимо представлять информацию о любой законодательной или административной практике в отношении принадлежности к меньшинствам, которые могут ущемлять равноправие женщин в соответствии с Пактом (сообщение № 24/1977, *Лавлейс против Канады*, сообщения от июля 1981 года) и о принятых или предусмотренных мерах по обеспечению равноправия мужчин и женщин при осуществлении всех гражданских и политических прав, предусмотренных Пактом. Аналогичным образом государствам необходимо представлять информацию о принятых мерах по выполнению своих обязанностей в отношении культурной или религиозной практике внутри общин меньшинств, которые затрагивают права женщин. В своих докладах государства-участники должны освещать вклад женщин в культурную жизнь их общин.

### Примечание

<sup>1</sup> Принято Комитетом на его 1834-м заседании (шестьдесят восьмая сессия) 29 марта 2000 года.

**Семьдесят вторая сессия (2001 год)**

**Замечание общего порядка № 29 - Статья 4 (отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением)\***

1. Статья 4 Пакта имеет чрезвычайно важное значение для системы защиты прав человека, закрепленных в Пакте. С одной стороны, она позволяет государству-участнику в одностороннем порядке временно отступать от части его обязательств по Пакту. С другой стороны, статья 4 предусматривает особый режим гарантий как в отношении самого отступления, так и его материальных последствий. Восстановление нормальных условий, когда может быть вновь обеспечено всестороннее соблюдение положений Пакта, должно быть главной целью государства-участника, отступающего от своих обязательств по Пакту. В настоящем Замечании общего порядка, которое заменяет собой Замечание общего порядка № 5, принятое на тринадцатой сессии 1981 года, Комитет старается оказать содействие государствам-участникам в выполнении предписаний статьи 4.
2. Меры, принимаемые в отступление от положений Пакта, должны носить исключительный и временный характер. Перед тем как какое-либо государство сделает ссылку на статью 4, должны быть выполнены два основополагающих условия: сложившаяся ситуация должна быть равнозначна чрезвычайному положению, при котором жизнь нации находится под угрозой, и государство-участник должно официально объявить о введении чрезвычайного положения. Последнее требование имеет важнейшее значение для поддержания принципов законности и господства права в период, когда это более всего необходимо. Объявляя о введении чрезвычайного положения с последствиями, которые могут повлечь за собой отступление от какого-либо положения Пакта, государства должны действовать в рамках их конституциональных и иных законодательных положений, регулирующих порядок объявления такого положения и осуществление чрезвычайных полномочий; Комитету надлежит осуществлять наблюдение за тем, чтобы упомянутые законодательные акты позволяли и обеспечивали соблюдение положений статьи 4. Для того чтобы Комитет мог выполнять свою задачу, государствам - участникам Пакта надлежит включать в их доклады, представляемые в соответствии со статьей 40, достаточную и точную информацию об их законодательстве и практике в отношении чрезвычайных полномочий.
3. Не все беспорядки или бедствия можно квалифицировать как упоминаемое в пункте 1 статьи 4 чрезвычайное положение, при котором жизнь нации находится под угрозой. В ходе вооруженного конфликта, международного или немеждународного характера, вступают в действие нормы международного гуманитарного права, которые, в дополнение к положениям статьи 4 и пункта 1 статьи 5 Пакта, содействуют предотвращению злоупотреблений чрезвычайными полномочиями со стороны того или иного государства. В соответствии с Пактом даже в период вооруженного конфликта принятие мер в отступление от обязательств по Пакту допускается только в том случае и в той степени, в какой сложившаяся ситуация представляет угрозу для жизни нации. Если государства-участники захотят сослаться на статью 4 в иных ситуациях, помимо вооруженного конфликта, им следует тщательно рассмотреть основания и причины, по

---

\* Принято на 1950-м заседании 24 июля 2001 года.

которым подобная мера является в данных обстоятельствах необходимой и законной. В целом ряде случаев Комитет выражал свое беспокойство в связи с положением в государствах-участниках, которые, как представляется, совершили отступления от прав, закрепленных в Пакте, или внутреннее законодательство которых позволяет, по всей видимости, совершать такие отступления в ситуациях, не предусмотренных в статье 4<sup>1</sup>.

4. Одно из основных условий принятия любых мер в отступление от обязательств по Пакту заключается, как указано в пункте 1 статьи 4, в том, что подобные меры надлежит принимать только в той степени, в какой это требуется остротой положения. Данное требование касается продолжительности, территориального охвата и материальной сферы действия чрезвычайного положения и любых мер, принимаемых в отступление от Пакта вследствие чрезвычайного положения. Отступление от некоторых обязательств по Пакту во время чрезвычайных ситуаций не имеет ничего общего с ограничениями, которые допускаются даже в обычных условиях рядом положений Пакта<sup>2</sup>. Тем не менее обязанность ограничивать любые отступления лишь теми, которые диктуются остротой положения, отражает принцип соразмерности, который является общим для правомочий осуществлять как отступления, так и ограничения. Более того, сам факт, что допустимое отступление от какого-либо конкретного положения, может как таковое быть обосновано с учетом сложившейся ситуации, не снимает требования о необходимости доказать, что конкретные меры, принимаемые в рамках отступления, диктуются остротой положения. Таким образом, на практике будет обеспечено, что ни одно положение Пакта, от которого было совершено законное отступление, не утратит полностью свое действие применительно к поведению государства-участника. Рассматривая доклады государства-участника, Комитет выражал беспокойство в связи с тем недостаточным вниманием, которое уделяется принципу соразмерности<sup>3</sup>.

5. Вопросы о том, когда можно делать отступления от прав и в какой степени, нельзя отделять от положения пункта 1 статьи 4 Пакта, в соответствии с которым любые меры в отступление от обязательств государства-участника по Пакту должны приниматься "только в такой степени, в какой это требуется остротой положения". Данное условие предусматривает, что государствам-участникам надлежит представить подробное обоснование не только их решения объявить чрезвычайное положение, но и любых конкретных мер, вытекающих из такого решения. Если государства хотят сослаться на право отступать от положений Пакта во время, например, стихийного бедствия, массовых беспорядков, сопровождающихся проявлениями насилия, или крупной промышленной аварии, они должны быть в состоянии доказать не только то, что в подобной ситуации жизнь нации находится под угрозой, но и то, что они принимают все меры в отступление от положений Пакта только в такой степени, в какой это требуется остротой положения. По мнению Комитета, во время таких ситуаций возможность ограничения некоторых закрепленных в Пакте прав, например свободы передвижения (статья 12) или свободы собраний (статья 21), в целом достаточна и никакие отступления от упомянутых положений не могут быть оправданы остротой положения.

6. Тот факт, что в пункте 2 статьи 4 перечислены положения Пакта, не подлежащие отступлениям, не означает, что от других статей Пакта можно отступать произвольно, даже если жизнь нации находится под угрозой. Правовое требование совершать только те отступления, которые требуются остротой положения, обязывает как государства-

участники, так и Комитет, проводить тщательный анализ по каждой статье Пакта на основе объективной оценки сложившейся ситуации.

7. Пункт 2 статьи 4 Пакта четко запрещает отступать от следующих статей: статьи 6 (право на жизнь), статьи 7 (запрещение пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также медицинских или научных опытов без свободного согласия), пунктов 1 и 2 статьи 8 (запрещение рабства, работорговли и содержания в подневольном состоянии), статьи 11 (запрещение лишения свободы вследствие неспособности выполнить какое-либо договорное обязательство), статьи 15 (принцип законности в области уголовного законодательства: уголовная ответственность и наказание должны определяться ясными и четкими положениями только того законодательства, которое действовало и применялось в момент совершения деяния или упущения, за исключением случаев, когда принятое позже законодательство установило более легкое наказание), статьи 16 (признание правосубъектности каждого человека) и статьи 18 (свобода мысли, совести и религии). Права, закрепленные в этих положениях, не подлежат отступлению уже потому, что они перечислены в пункте 2 статьи 4. Применительно к государствам - участникам второго Факультативного протокола к Пакту этот же принцип действует в отношении обязательства отменить смертную казнь, закрепленного в статье 6 Протокола. Теоретически квалификация какого-либо положения Пакта как не подлежащего отступлению не означает невозможности каких-либо обоснованных ограничений. Ссылка в пункте 2 статьи 4 на статью 18, в пункте 3 которой содержится специальная клаузула об ограничениях, указывает на то, что допустимость ограничений не зависит от возможности отступлений. Даже в наиболее серьезных чрезвычайных ситуациях государства, которые нарушают свободу исповедовать собственную религию или убеждения, должны обосновать свои действия с точки зрения требований, изложенных в пункте 3 статьи 18. Несколько раз Комитет выражал беспокойство в связи с тем, что вследствие недостатков в правовом режиме государства-участника права, не подлежащие отступлению в соответствии с пунктом 2 статьи 4<sup>4</sup>, либо оказывались предметом отступлений, либо находились под угрозой таковых.

8. В соответствии с пунктом 1 статьи 4 одним из условий обоснованности любого отступления от положений Пакта является то, что принимаемые меры не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Хотя статья 26 и другие положения Пакта, касающиеся запрещения дискриминации (статьи 2 и 3, пункт 1 статьи 14, пункт 4 статьи 23, пункт 1 статьи 24 и статья 25), не перечисляются в пункте 2 статьи 4 среди положений, не допускающих отступлений, существуют элементы или аспекты права на защиту от дискриминации, от которых нельзя отступать ни при каких обстоятельствах. Так, положение пункта 1 статьи 4 надлежит соблюдать, если при принятии мер в отступление от Пакта проводятся какие-либо различия между отдельными людьми.

9. Кроме того, в пункте 1 статьи 4 предусматривается, что никакие меры в отступление от положений Пакта не могут быть несовместимыми с другими обязательствами государства-участника по международному праву, в частности с нормами международного гуманитарного права. Статью 4 Пакта нельзя рассматривать как основание для отступления от положений Пакта, если такое отступление повлечет за

собой нарушение государством других международных обязательств, вытекающих либо из того или иного международного договора, либо из норм общего международного права. Об этом также говорится в пункте 2 статьи 5: никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых в других договорах, не допускается под тем предлогом, что в Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

10. Хотя в функции Комитета по правам человека не входит наблюдение за действиями государств-участников применительно к другим международным договорам, при выполнении своих функций, предусмотренных в Пакте, он вправе учитывать другие международные обязательства государств-участников при рассмотрении вопроса о том, позволяет ли Пакт государству-участнику отступать от конкретных положений Пакта. Поэтому, ссылаясь на пункт 1 статьи 4 или представляя в соответствии со статьей 40 информацию о правовых рамках, связанных с чрезвычайными положениями, государства-участники должны сообщать о других взятых ими международных обязательствах, касающихся защиты рассматриваемых прав, в частности о тех обязательствах, которые действуют в период чрезвычайного положения<sup>5</sup>. В этой связи государствам-участникам надлежит должным образом учитывать те изменения в рамках международного права, которые касаются действующих в чрезвычайных ситуациях правозащитных стандартов<sup>6</sup>.

11. Перечисление не допускающих отступлений положений в статье 4 связано, но не совпадает с вопросом о том, носят ли некоторые обязательства в области прав человека характер императивных норм международного права. Провозглашение в пункте 2 статьи 4 ряда положений Пакта как не допускающих отступлений следует отчасти рассматривать как признание императивного характера некоторых основных прав, закрепленных в Пакте в договорной форме (например, в статьях 6 и 7). Однако представляется очевидным, что и ряд других положений Пакта входят в перечень не допускающих отступлений положений, поскольку ни при каких обстоятельствах не может возникнуть потребность в отступлении от соблюдения этих прав во время чрезвычайного положения (например, статьи 11 и 18). Кроме того, категория императивных норм выходит за рамки приведенного в пункте 2 статьи 4 перечня положений, не допускающих отступлений. Ни при каких обстоятельствах государства-участники не могут ссылаться на статью 4 Пакта для оправдания таких своих действий в нарушение положений гуманитарного права или императивных норм международного права, как, например, взятие заложников, применение коллективных наказаний, произвольное лишение свободы или отход от основных принципов справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности.

12. Один из критериев оценки сферы действия правомерного отступления от положений Пакта можно найти в определении некоторых нарушений прав человека в качестве преступлений против человечности. Если деяние, совершаемое от имени какого-либо государства, является основанием для возникновения индивидуальной уголовной ответственности причастных к его совершению лиц за преступления против человечности, то статья 4 Пакта не может служить оправданием того, что чрезвычайное положение освобождает данное государство от ответственности в связи с упомянутым деянием. В этой связи недавняя кодификация в юрисдикционных целях преступлений

против человечности в Статуте Международного уголовного суда имеет прямое отношение к толкованию статьи 4 Пакта<sup>7</sup>.

13. В не перечисленных в пункте 2 статьи 4 положениях Пакта есть элементы, которые, по мнению Комитета, не могут быть предметом правомерных отступлений в соответствии со статьей 4. Ниже приводится ряд примеров.

а) Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности. Хотя это право, закреплённое в статье 10 Пакта, не включено в содержащийся в пункте 2 статьи 4 перечень не допускающих отступлений прав, Комитет полагает, что в данном случае Пакт устанавливает норму общего международного права, не подлежащую отступлениям. Это подтверждают ссылка на достоинство, присущее человеческой личности, в преамбуле Пакта, а также тесная связь между статьями 7 и 10;

б) запрет в отношении взятия заложников, похищений или тайных задержаний не допускает отступлений. Абсолютный характер запрещения подобных деяний, даже во время чрезвычайного положения, обусловлен статусом этих норм как норм общего международного права;

в) Комитет полагает, что международная защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, включает элементы, которые надлежит уважать при любых обстоятельствах. Это находит свое отражение в запрещении геноцида в рамках международного права, во включении клаузулы о запрещении дискриминации в саму статью 4 (пункт 1), а также в недопустимости отступлений от статьи 18;

г) как определяется в Статуте Международного уголовного суда, депортация или насильственное перемещение населения, т.е. насильственное перемещение лиц, ставших объектом выселения или других принудительных действий, из района, в котором они законно проживают, без каких бы то ни было оснований, допускаемых международным правом<sup>8</sup>, является преступлением против человечности. Законное право отступать от статьи 12 Пакта во время чрезвычайного положения не может ни при каких обстоятельствах служить оправданием подобных мер;

д) никакое объявление чрезвычайного положения, сделанное в соответствии с пунктом 1 статьи 4, не может служить государству-участнику оправданием в плане ведения, в нарушение статьи 20, пропаганды войны или организации выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

14. Пункт 3 статьи 2 Пакта обязывает государства - участники Пакта обеспечивать средства правовой защиты от любого нарушения положений Пакта. Эта клаузула не упоминается в пункте 2 статьи 4 среди не допускающих отступлений положений, но является договорным обязательством, вытекающим из всего Пакта в целом. Хотя даже во время чрезвычайного положения и в той степени, в какой подобные меры требуются в связи с остротой положения, государство-участник может корректировать практическое функционирование своих процедур, регулирующих использование судебных и иных

средств правовой защиты, оно должно выполнять закрепленное в пункте 3 статьи 2 Пакта основополагающее обязательство обеспечивать, чтобы то или иное средство правовой защиты было эффективным.

15. Для защиты прав, которые в пункте 2 статьи 4 четко квалифицируются как не допускающие отступлений, характерно то, что уважение этих прав должно обеспечиваться процессуальными гарантиями, включая зачастую судебные. Положения Пакта, касающиеся процессуальных гарантий, не могут ни при каких обстоятельствах быть объектом мер в обход защиты не допускающих отступлений прав. Статья 4 не может быть использована каким-либо образом, который приведет к отступлению от прав, не допускающих отступлений. Так, например, поскольку статья 6 Пакта в целом не допускает отступлений, любое судебное разбирательство, приводящее к вынесению смертного приговора во время чрезвычайного положения, должно соответствовать положениям Пакта, в том числе всем требованиям статей 14 и 15.

16. Гарантии, закрепленные в статье 4 Пакта в связи с отступлениями, основаны на принципах законности и господства права, которые характерны для Пакта в целом. Поскольку некоторые элементы права на справедливое судебное разбирательство ясно гарантируются во время вооруженных конфликтов в соответствии с международным гуманитарным правом, Комитет не видит никаких оправданий для отступления от этих гарантий во время других чрезвычайных ситуаций. По мнению Комитета, из принципов законности и господства права вытекает, что основополагающие требования справедливого судебного разбирательства должны выполняться и во время чрезвычайного положения. Только суд может привлечь к ответственности и осудить какое-либо лицо за совершение уголовного преступления. Надлежит строго соблюдать презумпцию невиновности. В контексте защиты не допускающих отступлений прав право обратиться в суд, с тем чтобы он принял безотлагательное решение относительно законности задержания, не должно ущемляться принимаемым государством-участником решением отступить от положений Пакта<sup>9</sup>.

17. В соответствии с пунктом 3 статьи 4 государства-участники, использующие право отступления по статье 4, обязаны соблюдать режим международного уведомления. Государство-участник, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства-участники, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Подобное уведомление имеет важнейшее значение не только для выполнения функций Комитетом, в частности для определения того, принимает ли государство-участник меры только в такой степени, в какой это требуется остротой положений, но и для того, чтобы позволить другим государствам-участникам контролировать выполнение положений Пакта. С учетом краткости многих полученных ранее уведомлений Комитет подчеркивает, что уведомление должно содержать полную информацию о принимаемых мерах и четкое разъяснение причин, побудивших принять эти меры, и к уведомлению следует также приложить исчерпывающую документацию о действующем законодательстве. Дополнительное уведомление необходимо, если государство-участник впоследствии принимает новые меры по статье 4, например продляет срок действия чрезвычайного положения. Требование о незамедлительном уведомлении действует также в отношении прекращения

отступления. Эти обязательства не всегда выполнялись: государства-участники не направляли уведомлений другим государствам-участникам через посредство Генерального секретаря об объявлении чрезвычайного положения и о последующих мерах в отступление от одного или более положений Пакта; иногда государства-участники забывали направить уведомление о территориальных или иных изменениях в порядке использования их чрезвычайных полномочий<sup>10</sup>. Иной раз Комитет лишь случайно, в ходе рассмотрения доклада того или иного государства-участника, узнавал о действии чрезвычайного положения и задавался вопросом о том, отступило или нет государство-участник от положений Пакта. Комитет подчеркивает обязательство незамедлительного международного уведомления о принятии государствами-участниками мер в отступление от их обязательств по Пакту. Комитет обязан осуществлять наблюдение за законодательством и практикой государств-участников на предмет соблюдения ими статьи 4 вне зависимости от того, направили или нет эти государства-участники соответствующие уведомления.

### Примечания

- <sup>1</sup> См. заключительные замечания по следующим докладам: Объединенной Республики Танзании (1992 год), ССРР/С/79/Add.12, пункт 7; Доминиканской Республики (1993 год), ССРР/С/79/Add.18, пункт 4; Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (1995 год), ССРР/С/79/Add.55, пункт 23; Перу (1996 год), ССРР/С/79/Add.67, пункт 11; Боливии (1997 год), ССРР/С/79/Add.74, пункт 14; Колумбии (1997 год), ССРР/С/79/Add.76, пункт 25; Ливана (1997 год), ССРР/С/79/Add.78, пункт 10; Уругвая (1998 год) ССРР/С/79/Add.90, пункт 8 и Израиля (1998 год), ССРР/С/79/Add.93, пункт 11
- <sup>2</sup> См., например, статьи 12 и 19 Пакта.
- <sup>3</sup> См., например, заключительные замечания по докладу Израиля (1998 год), ССРР/С/79/Add.93, пункт 11.
- <sup>4</sup> См. заключительные замечания по следующим докладам: Доминиканской Республики (1993 год), ССРР/С/79/Add.18, пункт 4; Иордании (1994 год), ССРР/С/79/Add.35, пункт 6; Непала (1994 год), ССРР/С/79/Add.42, пункт 9; Российской Федерации (1995 год), ССРР/С/79/Add.54, пункт 27; Замбии (1996 год), ССРР/С/79/Add.62, пункт 11; Габона (1996 год), ССРР/С/79/Add.71, пункт 10; Колумбии (1997 год), ССРР/С/79/Add.76, пункт 25; Израиля (1998 год), ССРР/С/79/Add.93, пункт 11; Ирака (1997 год), ССРР/С/79/Add.84, пункт 9; Уругвая (1998 год), ССРР/С/79/Add.90, пункт 8; Армении (1998 год), ССРР/С/79/Add.100, пункт 7; Монголии (2000 год), ССРР/С/79/Add.120, пункт 14 и Кыргызстана (2000 год), ССРР/СО/69/KGZ, пункт 12.
- <sup>5</sup> Делается ссылка на Конвенцию о правах ребенка, которая была ратифицирована практически всеми государствами - членами Пакта и в которой нет клаузулы об отступлениях. В статье 38 этой Конвенции ясно указано на то, что она применима в чрезвычайных ситуациях.

<sup>6</sup> Ссылка делается на доклады о минимальных гуманитарных стандартах (позднее: основополагающие стандарты гуманности), представленные Генеральным секретарем Комиссии по правам человека в соответствии с резолюциями 1998/29, 1996/65 и 2000/69 Комиссии (E/CN.4/1999/92, E/CN.4/2000/94 и E/CN.4/2001/91), а также на предпринятые ранее усилия по определению основных прав, действующих при любых обстоятельствах, например Парижские минимальные стандарты в области прав человека в периоды чрезвычайных положений (Ассоциация международного права, 1984 год); Сиракузские принципы в отношении положений Международного пакта о гражданских и политических правах, касающихся ограничений и отступлений; заключительный доклад Специального докладчика Подкомиссии г-на Леандро Деспуй по вопросу о правах человека и чрезвычайных положениях (E/CN.4/Sub.2/1997/19 и Add.1); Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2) и принятую в Турку (Або) Декларацию минимальных гуманитарных стандартов (1990) (E/CN.4/1995/116). Что касается продолжающейся деятельности в этой области, то делается ссылка на решение двадцать шестой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (1995 года) поручить Международному комитету Красного Креста подготовку доклада об обычных нормах международного гуманитарного права, применимых во время международных и немеждународных вооруженных конфликтов.

<sup>7</sup> См. статьи 6 (геноцид) и 7 (преступления против человечности) Статута, который к 1 июля 2001 года ратифицировали 35 государств. Хотя многие конкретные деяния, перечисленные в статье 7 Статута, непосредственно связаны с нарушениями прав человека, которые перечислены в пункте 2 статьи 4 Пакта как права, не допускающие отступлений, категория преступлений против человечности, определяемая в этом положении, охватывает также нарушения ряда положений Пакта, не упомянутых в указанной статье Пакта. Так, например, некоторые серьезные нарушения статьи 27 можно в то же время квалифицировать как геноцид по статье 6 Устава Международного уголовного суда, а статья 7, в свою очередь, охватывает деяния, которые имеют отношение, помимо статей 6, 7 и 8, также к статьям 9, 12, 26 и 27 Пакта.

<sup>8</sup> См. статьи 7 (1) d) и 7 (2) d) Римского статута.

<sup>9</sup> См. заключительные замечания Комитета по докладу Израиля (1988 год) (CCPR/C/79/Add/93), пункт 21: "...Комитет считает, что применяемая в настоящее время практика административного задержания несовместима со статьями 7 и 16 Пакта, ни одна из которых не допускает отступлений от их соблюдения в период действия в стране чрезвычайного положения. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что государство-участник не может допускать отступлений от выполнения требования об обеспечении эффективного судебного пересмотра решения о заключении под стражу". См. также рекомендацию Комитета в адрес Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств относительно проекта третьего факультативного протокола к Пакту: "Комитет выражает удовлетворение тем, что государства-участники, как правило, признают, что право на хабеас корпус и ампаро не должно подлежать никаким ограничениям в чрезвычайных ситуациях. Кроме того, Комитет полагает, что предусмотренные в пунктах 3 и 4 статьи 9 средства правовой защиты, при их рассмотрении в совокупности со статьей 2, органически вытекают из всего Пакта в целом". *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40)*, том I, приложение XI, пункт 2.

<sup>10</sup> См. заключительные замечания по следующим докладам: Перу (1992 год), ССРР/С/79/Add.8, пункт 10; Ирландии (1993 год), ССРР/С/79/Add.21, пункт 11; Египта (1993 год), ССРР/С/79/Add.23, пункт 7; Камеруна (1994 год), ССРР/С/79/Add.33, пункт 7; Российской Федерации (1995 год), ССРР/С/79/Add.54, пункт 27; Замбии (1996 год), ССРР/С/79/Add.62, пункт 11; Ливана (1997 год), ССРР/С/79/Add.78, пункт 10; Индии (1997 год), ССРР/С/79/Add.81, пункт 19; и Мексики (1999 год), ССРР/С/79/Add.109, пункт 12.

### Семьдесят пятая сессия (2002 год)

#### **Замечание общего порядка № 30 - Обязательства государств-участников по представлению докладов в соответствии со статьей 40 Пакта<sup>\*</sup>**

1. Государства-участники обязались представлять доклады в соответствии со статьей 40 Пакта в течение одного года после вступления в силу Пакта в отношении соответствующих государств-участников и после этого во всех случаях, когда того потребует Комитет.
2. Комитет отмечает, что, как это видно из его ежегодных докладов, лишь небольшое число государств представили свои доклады вовремя. Большинство докладов было представлено с запозданием от нескольких месяцев до нескольких лет, а некоторые государства-участники еще не представили никаких докладов, несмотря на неоднократные напоминания Комитета.
3. Другие государства заявляли, что они будут представлены в Комитете, однако это не было сделано в установленный день.
4. Для исправления таких ситуаций Комитет принял новые правила:
  - a) если государство-участник представило доклад, но не направляет делегацию в Комитет, то Комитет может уведомить это государство-участник о запланированном для рассмотрения доклада и может приступить к рассмотрению доклада на том заседании, которое было первоначально запланировано;
  - b) если государство-участник не представило доклад, то Комитет может по своему усмотрению уведомить это государство-участник о предлагаемом Комитетом для рассмотрения мер, принятых этим государством-участником в целях реализации прав, гарантированных согласно Пакту:
    - i) если государство-участник представлено делегацией, то Комитет в присутствии делегации приступает к рассмотрению в установленный день;

---

<sup>\*</sup> Принято 16 июля 2002 года на 2025-м заседании Комитета. Настоящее Замечание общего порядка заменяет Замечание общего порядка № 1.

- ii) если государство-участник не представлено, то Комитет может по своему усмотрению либо принять решение о начале рассмотрения мер, принятых государством-участником в целях реализации гарантий, предусмотренных в Пакте, в изначально запланированный день, либо уведомить государство-участник о новом дне.

В целях применения настоящих процедур Комитет проводит открытые заседания, если делегация присутствует, и закрытые заседания, если делегация не присутствует, и действует согласно порядку, предусмотренному в руководящих принципах для представления докладов и в правилах процедуры Комитета.

5. После принятия Комитетом заключительных замечаний применяется процедура, касающаяся последующих мер, с тем чтобы установить, продолжить или восстановить диалог с государством-участником. Для этой цели и для того, чтобы дать Комитету возможность принимать дальнейшие меры, Комитет назначает специального докладчика, который представляет Комитету доклад.

6. В свете доклада Специального докладчика Комитет оценивает позицию, занятую государством-участником, и, в случае необходимости, устанавливает новую дату для представления государством-участником его следующего доклада.

#### **Восьмидесятая сессия (2004 год)**

#### **Замечание общего порядка № 31 - Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства - участники Пакта\***

1. Настоящее Замечание общего порядка заменяет Замечание общего порядка № 3, отражая и развивая его принципы. Содержащиеся в пункте 1 статьи 2 Пакта общие положения о недискриминации затрагивались в Замечании общего порядка № 18 и Замечании общего порядка № 28, и данное Замечание общего порядка подлежит совместному с ними прочтению.

2. Если даже статья 2 сформулирована в выражениях, предполагающих наличие обязательств государств-участников перед отдельными лицами как правообладателями по настоящему Пакту, верно и то, что каждое государство-участник с юридической точки зрения заинтересовано в выполнении всеми другими государствами-участниками своих обязательств. Это проистекает из того факта, что "нормы, касающиеся основных прав человеческой личности", являются обязательствами *erga omnes* и что, как указывается в четвертом пункте преамбулы Пакта, по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека. Кроме того, согласительный характер договора подразумевает, что любое государство-участник договора несет перед каждым другим государством-участником обязательство выполнять свои обязанности по Договору. В этой связи Комитет напоминает государствам-участникам о желательности с их стороны заявления, предусмотренного в

---

\* Принято 29 марта 2004 года на 2187-м заседании.

статье 41. Он также напоминает тем государствам-участникам, которые уже сделали такое заявление, о потенциальном значении использования процедуры, предусмотренной этой статьей. Однако тот простой факт, что к государствам-участникам, сделавшим заявление в соответствии со статьей 41, может применяться официальный межгосударственный механизм подачи жалоб в Комитет по правам человека, не означает, что данная процедура представляет собой единственный метод, с помощью которого государства-участники могут настаивать на своей заинтересованности в соблюдении положений Пакта другими государствами-участниками. Напротив, предусмотренную статьей 41 процедуру следует рассматривать как подкрепляющую, а не ослабляющую заинтересованность государств-участников в выполнении другими государствами-участниками своих обязательств. Исходя из этого, Комитет рекомендует государствам-участникам учесть то соображение, что нарушение предусмотренных Пактом прав каким-либо государством-участником заслуживает их внимания. Привлечение внимания к возможным нарушениям установленных Пактом обязательств другими государствами-участниками и предложение соблюдать их обязательства по Пакту следует рассматривать как отражение всеобщей законной заинтересованности и отнюдь не как недружественный акт.

3. В статье 2 определяется сфера охвата юридических обязательств, принимаемых на себя государствами - участниками Пакта. На государства-участники налагается общее обязательство уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте (см. пункты 9 и 10 ниже). Согласно принципу, сформулированному в статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров, государства-участники обязаны добросовестно выполнять свои обязательства по Пакту.

4. Обязательства по Пакту в целом и по статье 2 в частности являются юридически обязательными для каждого государства-участника в целом. Действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства-участника. Исполнительная ветвь государственной власти, которая обычно представляет государство-участник на международном уровне, в том числе и в Комитете, не может ссылаться на то обстоятельство, что действие, не совместимое с положениями Пакта, было осуществлено другой ветвью власти в качестве оправдания для освобождения государства-участника от ответственности за указанное действие и имевшее в результате этого место нарушение Пакта. Такое понимание проистекает непосредственно из содержащегося в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров принципа, согласно которому государство-участник "не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора". Хотя в пункте 2 статьи 2 государствам-участникам разрешается осуществлять признаваемые в Пакте права в соответствии со своими конституционными процедурами, этот же принцип работает и на то, чтобы не дать государствам-участникам возможности ссылаться на положения конституционного права или других отраслей внутреннего права для оправдания несоблюдения или невыполнения обязательств по договору. В этом отношении Комитет напоминает государствам-участникам, имеющим федеративную структуру, положения статьи 50 Пакта, согласно которым его постановления "распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий".

5. Предусмотренное в пункте 1 статьи 2 обязательство уважать и обеспечивать права, признаваемые в Пакте, имеет прямое действие для всех государств-участников. В пункте 2 статьи 2 обеспечивается аргументная структура, в рамках которой должны поощряться и защищаться права, перечисленные в Пакте. [Исходя из этого, Комитет ранее указал в своем замечании общего порядка № 24, что оговорки к статье 2 будут несовместимы с Пактом с точки зрения его объекта и целей.
6. Юридическое обязательство по пункту 1 статьи 2 является одновременно негативным и позитивным по своей природе. Государства-участники обязаны воздерживаться от нарушения прав, признаваемых в Пакте, и любое ограничение любого из этих прав должно быть допустимым соответствующими положениями Пакта. Когда такие ограничения имеют место, государства обязаны доказывать их необходимость и принимать только такие меры, которые требуются для достижения законных целей с точки зрения обеспечения непрерывной и эффективной защиты прав по Пакту. Ни при каких обстоятельствах ограничения не могут применяться или осуществляться таким образом, чтобы это нарушало существование признанного в Пакте права.
7. Статья 2 содержит требование о том, чтобы государства-участники принимали законодательные, судебные, административные, просветительские и иные соответствующие меры для выполнения своих юридических обязательств. Комитет считает важным повышать уровень осведомленности о Пакте не только государственных должностных лиц и государственных служащих, но также и всего населения.
8. Предусмотренные в пункте 1 статьи 2 обязательства юридически связывают государства-участники и как таковые не имеют прямой горизонтальной силы с точки зрения международного права. Пакт нельзя рассматривать как замену внутреннего уголовного или гражданского законодательства. Однако позитивные обязательства государств-участников по обеспечению соблюдения предусмотренных Пактом прав будут выполнены полностью только в том случае, если люди будут защищены государством не только от нарушения предусмотренных Пактом прав представителями государства, но и от актов, совершаемых частными лицами или негосударственными образованиями, наносящими ущерб осуществлению предусмотренных Пактом прав в той мере, в какой они могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями. Могут иметь место такие обстоятельства, при которых необеспечение признаваемых в Пакте прав, как это требуется положениями статьи 2, приведет к нарушениям государствами-участниками этих прав в результате попустительства со стороны государств-участников или непринятия ими необходимых мер или неосуществления должной предусмотрительности в целях предупреждения, наказания, расследования или компенсации вреда, причиненного такими действиями со стороны частных лиц или негосударственных образований. Государствам надлежит помнить о взаимосвязи между позитивными обязательствами, налагаемыми статьей 2, и необходимостью обеспечить в соответствии с пунктом 3 статьи 2 эффективные средства судебной защиты в случае нарушений. В некоторых статьях самого Пакта предусматриваются определенные области существования позитивного обязательства государств-участников, касающегося регулирования деятельности физических лиц или негосударственных образований. Например, защиты со стороны закона требует

гарантированное в статье 17 невмешательство в личную жизнь. Аналогичным образом из статьи 7 непрямо вытекает, что государства-участники должны принимать позитивные меры, для того чтобы частные лица или негосударственные образования не подвергали пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию других подвластных им лиц. По смыслу статьи 26 подлежат защите от различных видов дискриминации лица в областях, касающихся основных аспектов текущей жизни, таких, как трудовые отношения или право на жилище.]

9. Бенефициарами прав, признаваемых в Пакте, являются отдельные лица. Хотя, за исключением статьи 1, в Пакте не перечислены права юридических лиц или сходных с ними образований или сообществ, многие из прав, признанных в Пакте, таких, как свобода иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору (статья 18), свобода ассоциации с другими (статья 22) или права представителей меньшинств (статья 27), могут реализовываться сообща с другими лицами. Тот факт, что компетенция Комитета получать и рассматривать сообщения ограничивается теми из них, которые представляются отдельными лицами или от их имени (статья 1 (первого) Факультативного протокола), не мешает таким лицам утверждать, что действия или бездействие, затрагивающие юридических лиц и сходные с ними образования, представляют собой нарушение их собственных прав.

10. Согласно пункту 1 статьи 2, от государств-участников требуется уважать и обеспечивать признаваемые в Пакте права всем лицам, находящимся в пределах их территории, и всем лицам, находящимся под их юрисдикцией. Это означает, что государство-участник обязано уважать и обеспечивать любому лицу, находящемуся в пределах компетенции или эффективного контроля этого государства-участника, права, признаваемые в Пакте, даже если лицо не находится на территории государства-участника. Как указывается в замечании общего порядка № 15, принятом на двадцать седьмой сессии (1986 год), возможность пользоваться предусмотренными в Пакте правами имеют не только граждане государств-участников, но и все лица, независимо от их гражданства или отсутствия такового, которые могут оказаться на территории или под юрисдикцией государства-участника, т.е. такие лица, как просители убежища, беженцы, трудящиеся-мигранты или иные категории лиц. Этот принцип применим также к лицам, находящимся в рамках компетенции или под эффективным контролем сил государства-участника, действующих за пределами его территории, независимо от обстоятельств, при которых была установлена такая компетенция или эффективный контроль, как, например, в случае сил, представляющих собой национальный контингент государства-участника, выделенный для участия в международной операции по поддержанию или укреплению мира.

11. Как указывается в замечании общего порядка № 29, положения Пакта применяются также и в ситуациях вооруженного конфликта, к которым применимы нормы международного гуманитарного права. Даже если в отношении некоторых предусмотренных Пактом прав может быть уместно применение более конкретных норм международного гуманитарного права для целей толкования прав, закрепленных в Пакте, эти две правовые сферы являются взаимодополняющими, а не исключаящими друг друга.

12. Кроме того, предусмотренное в статье 2 обязательство государств-участников уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах их территории и под их контролем лицам признаваемые Пактом права влечет за собой обязательство не экстрадировать, не депортировать, не высылать и не выдворять каким-либо иным образом лицо со своей территории, когда имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность причинения невозмездимого вреда, такого, как предусмотренный в статьях 6 и 7 Пакта, будь то в страну, в которую планируется выдворить данное лицо, или в любую страну, в которую данное лицо может быть выслано впоследствии. Соответствующие судебные и административные власти должны быть поставлены в известность о необходимости обеспечения соблюдения устанавливаемых Пактом обязательств в подобных вопросах.

13. Пункт 2 статьи 2 налагает на государства-участники обязательство предпринимать необходимые шаги для обеспечения соблюдения признаваемых в Пакте прав во внутреннем законодательстве. Это означает, что, если только признаваемые в Пакте права уже не защищены во внутреннем законодательстве или практике государств-участников, от них требуется при ратификации Пакта внести во внутреннее законодательство и практику такие изменения, которые необходимы для обеспечения их соответствия положениям Пакта. Статья 2 требует, чтобы в случае наличия расхождений между положениями внутреннего законодательства и Пакта внутреннее законодательство или практика были изменены таким образом, чтобы они соответствовали стандартам, устанавливаемым предусмотренными в Пакте существенными гарантиями. Статья 2 разрешает государству-участнику принимать необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и соответственно не требует, чтобы Пакт путем инкорпорации его в национальное законодательство мог прямо применяться в судах. Комитет со своей стороны придерживается того мнения, что гарантируемые в Пакте права могут быть лучше защищены в государствах, в которых Пакт автоматически или через соответствующую процедуру инкорпорации становится частью внутренней правовой системы. В целях содействия полному осуществлению признаваемых в Пакте прав в соответствии со статьей 2 Комитет призывает те государства-участники, в которых Пакт не является частью внутренней правовой системы, рассмотреть вопрос об инкорпорации Пакта, с тем чтобы сделать его частью внутреннего права.

14. Провозглашаемое в пункте 2 статьи 2 обязательство принимать меры для обеспечения реализации признаваемых в Пакте прав является абсолютным обязательством непосредственного действия. Несоблюдение этого обязательства не может быть оправдано какими бы то ни было внутренними соображениями политического, социального, культурного или экономического характера.

15. В пункте 3 статьи 2 содержится требование о том, чтобы наряду с эффективной защитой признаваемых в Пакте прав государства-участники обеспечивали любым лицам доступные и эффективные средства правовой защиты для восстановления нарушенных прав. Такие средства правовой защиты должны соответствующим образом адаптироваться, с тем чтобы учитывать особую уязвимость некоторых категорий лиц, включая, в частности, детей. Комитет придает большое значение тому, чтобы государства-участники создавали надлежащие судебные и административные механизмы для рассмотрения жалоб на нарушение прав во внутреннем законодательстве. Комитет

отмечает, что осуществление признаваемых в Пакте прав может быть эффективным образом обеспечено судами различными способами, включая прямое применение положений Пакта, применение сопоставимых конституционных или иных положений закона или же путем ссылок на положения Пакта при применении положений национального законодательства. Особенно важное значение для выполнения общего обязательства по скорейшему, тщательному и эффективному расследованию утверждений о нарушениях прав с помощью независимых и беспристрастных органов имеют административные механизмы. Непринятие государством-участником мер для проведения расследования утверждений об имевших место нарушениях само по себе может стать отдельным нарушением Пакта. Важнейшим элементом права на эффективное средство правовой защиты является прекращение длящегося нарушения.

16. Пункт 3 статьи 2 требует, чтобы государства-участники обеспечивали возмещение [соотнести варианты значения термина "возмещение" в различных языках] лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены. Без обеспечения возмещения лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены, обязательство обеспечения эффективного средства судебной защиты, занимающее центральное место в обеспечении эффективности пункта 3 статьи 2, останется невыполненным. Наряду с ясно выраженным требованием возмещения в пункте 5 статьи 9 и пункте 6 статьи 14 Комитет считает, что Пактом предусматривается, как правило, обязательство выплаты соответствующей компенсации. Комитет отмечает, что в соответствующих случаях возмещение может представлять собой реституцию, реабилитацию и такие меры сатисфакции, как публичные извинения, публичные церемонии [проверить соотносимость этих терминов в различных языках], гарантии неповторения и внесение изменений в соответствующие законы и практику, а также привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека.

17. В целом, непризнание наличия вытекающего из статьи 2 обязательства принимать меры для предупреждения повторения нарушений Пакта противоречило бы его целям. Поэтому в своих соображениях по делам, рассматриваемым в соответствии с Факультативным протоколом, Комитет нередко отмечает необходимость принятия мер, направленных не только на обеспечение возмещения конкретному потерпевшему, но и на необходимость недопущения повторения рассматриваемого нарушения. Такие меры могут потребовать внесения изменений в законы и практику государства-участника.

18. В тех случаях, когда в результате расследований, о которых говорится в пункте 15, вскрываются нарушения некоторых признаваемых в Пакте прав, государства-участники обязаны обеспечить привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушении указанных прав. Как и в случае непроведения расследования, непривлечение к ответственности лиц, виновных в совершении таких нарушений, может само по себе стать отдельным нарушением Пакта. Эти обязательства возникают, в частности, в случае нарушений, признаваемых уголовными, будь то по внутреннему или международному праву, таких, как пытки и сходное с ними жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение (статья 7), казни без надлежащего судебного разбирательства и произвольные казни (статья 6) и насильственные исчезновения (статьи 7 и 9 и, зачастую, статья 6). Кроме того, важным фактором, ведущим к повторению нарушений, может служить проблема безнаказанности лиц, виновных в совершении таких нарушений, –

вопрос, который неизменно вызывает беспокойство у Комитета. В тех случаях, когда совершаемые нарушения представляют собой часть широко распространенных или систематических нападений на гражданское население, эти нарушения положений Пакта являются преступлениями против человечности (см. Римский статут Международного уголовного суда, статья 7).

Поэтому в тех случаях, когда государственные должностные лица или государственные служащие совершают нарушения признаваемых в Пакте прав, о которых говорится в настоящем пункте, соответствующие государства-участники не имеют права освобождать лиц, виновных в совершении этих нарушений, от личной ответственности, как это имело место в ряде случаев применения амнистии (см. Замечание общего порядка № 20 (44)) и имевших ранее место случаев предоставления иммунитета и освобождения от наказания. Кроме того, никакое должностное положение не может служить оправданием для того, чтобы лица, которые могут быть признаны виновными в совершении таких нарушений, пользовались иммунитетом от привлечения к юридической ответственности. Следует также устранить и другие препятствия на пути установления юридической ответственности, такие, как ссылки на исполнение приказа вышестоящего начальника или чрезмерно короткие сроки давности в тех случаях, когда такие сроки применяются. Государствам-участникам надлежит также оказывать друг другу помощь в привлечении к судебной ответственности лиц, подозреваемых в совершении нарушений Пакта, которые являются наказуемыми в соответствии с внутренним или международным правом.

19. Кроме того, Комитет считает, что право на эффективное средство судебной защиты может при определенных обстоятельствах потребовать от государств-участников обеспечения и осуществления временных или промежуточных мер для недопущения продолжения нарушений и принятия мер по возмещению в возможно кратчайшие сроки любого вреда, который мог быть причинен такими нарушениями.

20. Даже в тех случаях, когда в правовых системах государств-участников официально предусмотрено предоставление надлежащей судебной защиты, нарушения прав, признаваемых в Пакте, все равно имеют место. Это, по-видимому, связано с неспособностью механизмов судебной защиты действовать эффективно на практике. Поэтому государствам-участникам предлагается представлять в своих периодических докладах информацию о препятствиях на пути эффективного использования имеющихся средств судебной защиты.

### **Девяностая сессия (2007 год)**

#### **Замечание общего порядка № 32 - Право на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство**

#### **I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

1. Данное Замечание общего порядка заменяет Замечание общего порядка № 13 (двадцать первая сессия).

2. Право на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство является важнейшим элементом защиты прав человека и служит одним из процессуальных средств обеспечения верховенства закона. Статья 14 Пакта направлена на обеспечение надлежащего отправления правосудия и с этой целью гарантирует ряд конкретных прав.
3. Статья 14 является особенно сложной по характеру, сочетая в себе разнообразные гарантии, различающиеся по сфере охвата. В первом предложении пункта 1 устанавливается общая гарантия равенства всех лиц перед судами и трибуналами, которая применяется независимо от характера судебного разбирательства, проводимого такими органами. Во втором предложении этого же пункта все лица наделяются правом на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, если этим лицам предъявляются любые уголовные обвинения или же если их права и обязанности определяются в каком-либо гражданском процессе. В ходе таких судебных разбирательств представители средств массовой информации и публика могут не допускаться на слушания только в случаях, конкретно указанных в третьем предложении пункта 1. Пункты 2-5 этой статьи содержат процессуальные гарантии, предоставляемые лицам, которым предъявлено обвинение в совершении уголовного преступления. Пункт 6 обеспечивает важное по значению право на компенсацию в случае судебной ошибки при рассмотрении уголовных дел. Пункт 7 предусматривает недопустимость риска дважды понести уголовную ответственность за одно и то же преступление и тем самым гарантирует одну из существенных свобод, в частности право не быть вторично судимым или наказанным за преступление, за которое соответствующее лицо уже было окончательно осуждено или оправдано. В своих докладах государства - участники Пакта должны четко разграничивать эти различные аспекты права на справедливое судебное разбирательство.
4. В статье 14 содержатся гарантии, которые государства-участники обязаны соблюдать, независимо от их юридических традиций и внутреннего права. Хотя они должны сообщать, каким образом интерпретируются эти гарантии в их соответствующих правовых системах, Комитет отмечает, что основное содержание устанавливаемых Пактом гарантий не может определяться, исходя лишь из положений внутреннего права.
5. Если оговорки к конкретным положениям статьи 14 могут быть приемлемы, то общая оговорка в отношении права на справедливое судебное разбирательство была бы несовместима с объектом и целью Пакта<sup>47</sup>.
6. Хотя статья 14 не включена в перечень не допускающих отступлений положений, перечисленных в пункте 2 статьи 4 Пакта, государства, использующие право отступления от нормальных процедур, требующихся по статье 14, в условиях чрезвычайного положения в государстве, должны обеспечивать, чтобы такие отступления не выходили за рамки тех, которые диктуются исключительно остротой фактического положения.

---

<sup>47</sup> Замечание общего порядка № 24 (1994 год) по вопросам, касающимся оговорок, сделанных при ратификации Пакта или Факультативных протоколов к нему или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта, пункт 8.

Гарантии справедливого судебного разбирательства ни при каких обстоятельствах не могут быть объектом мер в обход защиты не допускающих отступлений прав. Так, например, поскольку статья 6 Пакта в целом не допускает отступлений, любое судебное разбирательство, приводящее к вынесению смертного приговора во время чрезвычайного положения, должно соответствовать положениям Пакта, в том числе всем требованиям статьи 14<sup>48</sup>. Аналогичным образом, поскольку статья 7 также в целом не допускает отступлений, никакие показания или признания вины или в принципе другие доказательства, полученные в нарушение этого положения, не могут использоваться в качестве доказательств ни в каких судебных разбирательствах, охватываемых статьей 14, в том числе и в условиях чрезвычайного положения<sup>49</sup>, за исключением тех случаев, когда показание или признание вины, полученное в нарушение статьи 7, используется как доказательство того, что имели место запрещаемые этим положением пытки или иное обращение<sup>50</sup>. Отход от основополагающих принципов справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности, запрещен во все времена<sup>51</sup>.

## II. РАВЕНСТВО ПЕРЕД СУДАМИ И ТРИБУНАЛАМИ

7. В первом предложении пункта 1 статьи 14 в общих выражениях гарантируется право на равенство перед судами и трибуналами. Эта гарантия применяется не только в отношении судов и трибуналов, указанных во втором предложении этого пункта статьи 14, но должна также соблюдаться во всех случаях, когда внутреннее право возлагает на какой-либо судебный орган судебную функцию<sup>52</sup>.

8. Право на равенство перед судами и трибуналами в общем смысле гарантирует наряду с принципами, упомянутыми во втором предложении пункта 1 статьи 14, право равного доступа и равенства состязательных возможностей и обеспечивает, чтобы обращение со сторонами в таких разбирательствах было свободным от какой бы то ни было дискриминации.

9. Статья 14 охватывает право доступа в суды при рассмотрении любого уголовного обвинения и при определении прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе. Доступ к отправлению правосудия должен действенным образом гарантироваться во всех таких случаях в целях обеспечения того, чтобы никакое лицо не было с процессуальной точки зрения лишено своего права требовать правосудия.

---

<sup>48</sup> Замечание общего порядка № 29 (2001 год) по статье 4: отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением, пункт 15.

<sup>49</sup> Там же, пункты 7 и 15.

<sup>50</sup> Ср. Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 15.

<sup>51</sup> Замечание общего порядка № 29 (2001 год) по статье 4: отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением, пункт 11.

<sup>52</sup> Сообщение № 1015/2001, *Пертерер против Австрии*, пункт 9.2 (дисциплинарное производство в отношении государственного служащего); сообщение № 961/2000, *Эверетт против Испании*, пункт 6.4 (экстрадиция).

Право на обращение в суды и трибуналы и на равенство перед ними принадлежит не только гражданам государств-участников, но должно быть также предоставлено всем лицам независимо от гражданства или их статуса апатридов или любого другого их статуса, будь то просители убежища, беженцы, трудящиеся-мигранты, несопровождаемые дети или другие лица, которые могут оказаться на территории или под юрисдикцией государства-участника. Ситуация, в условиях которой попытки лица добиться доступа в компетентные суды или трибуналы систематически сводятся на нет де-юре или де-факто, противоречит гарантии, предусмотренной в первом предложении пункта 1 статьи 14<sup>53</sup>. Эта гарантия запрещает также любые различия в отношении доступа к судам и трибуналам, не основанные на законе и не могущие быть оправданными по объективным и разумным основаниям. Данная гарантия оказывается нарушенной, если каким-либо лицам препятствуют в предъявлении иска любым другим лицам, исходя из таких признаков, как раса, цвет кожи, пол, язык, вероисповедание, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение, или иных оснований<sup>54</sup>.

10. Наличие или отсутствие правовой помощи зачастую определяет, может ли лицо иметь доступ к надлежащим процедурам или участвовать в них полнозначным образом. Хотя в пункте 3 d) статьи 14 прямо говорится о гарантии юридической помощи защитника в уголовном процессе, государства должны оказывать бесплатную юридическую помощь в других случаях лицам, у которых нет достаточных средств, чтобы оплатить защитника. В некоторых случаях они могут быть даже обязаны сделать это. Например, если приговоренное к смерти лицо стремится воспользоваться имеющейся возможностью предусмотренного конституцией пересмотра дела по основаниям выявленных процессуальных нарушений при рассмотрении уголовного дела, но не имеет достаточных средств для покрытия стоимости юридической помощи, необходимой для использования такого средства правовой защиты, государство обязано в соответствии с пунктом 1 статьи 14 предоставить защитника в связи с правом на эффективное средство правовой защиты, провозглашенным в пункте 3 статьи 2 Пакта<sup>55</sup>.

11. Аналогичным образом установление для сторон разбирательства судебной пошлины, которая фактически закрыла бы им доступ к правосудию, может вызывать вопросы, касающиеся надлежащего соблюдения пункта 1 статьи 14<sup>56</sup>. В частности, предусмотренное законом жесткое требование о присуждении судебных издержек

---

<sup>53</sup> Сообщение № 468/1991, *Оло Баамонде против Экваториальной Гвинеи*, пункт 9.4.

<sup>54</sup> Сообщение № 202/1986, *Ато дель Авельяналь против Перу*, пункт 10.2 (право представлять семейные имущественные интересы в судах только у мужей, в связи с чем замужние женщины лишаются возможности обращаться с исками в суд). См. также Замечание общего порядка № 18 (1989 год) о недискриминации, пункт 7.

<sup>55</sup> Сообщения № 377/1989, *Карри против Ямайки*, пункт 13.4; № 704/1996, *Шо против Ямайки*, пункт 7.6; № 707/1996, *Тейлор против Ямайки*, пункт 8.2; № 752/1997, *Генри против Тринидада и Тобаго*, пункт 7.6; № 845/1998, *Кеннеди против Тринидада и Тобаго*, пункт 7.10.

<sup>56</sup> Сообщение № 646/1995, *Линдон против Австралии*, пункт 6.4.

стороне, в пользу которой состоялось решение суда, без учета последствий такой практики или без оказания правовой помощи, может оказывать сдерживающее воздействие на возможность лиц добиваться восстановления их прав по Пакту через обращение к имеющимся формам судопроизводства<sup>57</sup>.

12. Предусмотренное в пункте 1 статьи 14 право равного доступа в суд касается права обращения в суды первой инстанции и не затрагивает вопрос о праве на обжалование или использование других средств правовой защиты<sup>58</sup>.

13. Право на равенство перед судами и трибуналами обеспечивает также равенство состязательных возможностей. Это означает, что одни и те же процессуальные права должны обеспечиваться всем сторонам, кроме как если различия предусматриваются законом и могут быть оправданы по объективным и разумным основаниям, не ставящим подсудимого в фактически невыгодное положение и не подвергающим его иному несправедливому отношению<sup>59</sup>. Равенство состязательных возможностей отсутствует, если, например, только обвинителю, но не подсудимому разрешено обжаловать определенное решение<sup>60</sup>. Принцип равенства сторон применяется также и в гражданском судопроизводстве и требует, в частности, чтобы каждой стороне была предоставлена возможность оспорить все доводы и доказательства, представленные другой стороной<sup>61</sup>. В исключительных случаях согласно этому принципу может также требоваться, чтобы была обеспечена бесплатная помощь переводчика, в отсутствие чего неимущая сторона не могла бы участвовать в судопроизводстве на равных условиях или не могли бы быть заслушаны приглашенные ею свидетели.

14. Равенство перед судами и трибуналами требует также, чтобы сходные дела рассматривались в рамках сходных процедур. Если, например, рассмотрение определенных категорий дел<sup>62</sup> происходит в соответствии с исключительными уголовными процедурами или в специально образованных судах или трибуналах, для оправдания такого различия должны быть приведены объективные и разумные обоснования.

---

<sup>57</sup> Сообщение № 779/1997, *Эреля и Няккяляйярви против Финляндии*, пункт 7.2.

<sup>58</sup> Сообщение № 450/1991, *И.П. против Финляндии*, пункт 6.2.

<sup>59</sup> Сообщение № 1347/2005, *Дудко против Австралии*, пункт 7.4.

<sup>60</sup> Сообщение № 1086/2002, *Вейсс против Австрии*, пункт 9.6. Еще один пример нарушения принципа равенства состязательных возможностей см. сообщение № 223/1987, *Робинсон против Ямайки*, пункт 10.4 (отсрочка слушания).

<sup>61</sup> Сообщения № 846/1999, *Янсен-Гилен против Нидерландов*, пункт 8.2 и № 779/1997, *Эреля и Няккяляйярви против Финляндии*, пункт 7.4.

<sup>62</sup> Например, если исключается использование суда присяжных применительно к некоторым категориям правонарушителей (см. заключительные замечания, *Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, ССРР/СО/73/УК* (2001 год), пункт 18, или правонарушений).

### III. СПРАВЕДЛИВОЕ И ПУБЛИЧНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО ДЕЛА КОМПЕТЕНТНЫМ, НЕЗАВИСИМЫМ И БЕСПРИСТРАСТНЫМ СУДОМ

15. Право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, гарантируется, согласно второму предложению пункта 1 статьи 14, при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого лицам, или при определении их прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе. В принципе уголовные обвинения предъявляются в случае деяний, признанных наказуемыми по внутреннему уголовному праву. Это понятие может также распространяться на деяния, являющиеся уголовными по своему характеру, предполагающие санкции, которые независимо от их квалификации во внутреннем праве должны рассматриваться как уголовные с учетом их цели, характера или строгости<sup>63</sup>.

16. Концепция определения прав и обязанностей "в каком-либо гражданском процессе" (*de caractère civil/de carácter civil*) является более сложной. Она по-разному формулируется в текстах Пакта на различных языках, которые, согласно его статье 53, равно аутентичны, и *подготовительные материалы* не разрешают проблемы расхождений в текстах на разных языках. Комитет отмечает, что в основе концепции "гражданского процесса" или его эквивалентов в текстах на других языках лежит, скорее, природа данного права, а не статус одной из сторон или конкретного форума, предоставляемого внутренними правовыми системами для определения конкретных прав<sup>64</sup>. Концепция охватывает а) судебные процедуры, призванные определять права и обязанности, имеющие отношение к областям договоров, имущества и гражданских правонарушений в области гражданского права, а также б) эквивалентные понятия в области административного права, такие, как увольнение государственных служащих по причинам иным, нежели дисциплинарные<sup>65</sup>, определение пособий по системе социального страхования<sup>66</sup> или пенсионные права военнослужащих<sup>67</sup>, или процедуры, касающиеся использования государственных земель<sup>68</sup> или изъятия частной собственности. Наряду с этим она может с) охватывать другие процедуры, которые должны, однако, оцениваться в зависимости от каждого конкретного случая в свете природы данного права.

---

<sup>63</sup> Сообщение № 1015/2001, *Пертерер против Австрии*, пункт 9.2.

<sup>64</sup> Сообщение № 112/1981, *И. Л. против Канады*, пункты 9.1 и 9.2.

<sup>65</sup> Сообщение № 441/1990, *Казанова против Франции*, пункт 5.2.

<sup>66</sup> Сообщение № 454/1991, *Гарсия Понс против Испании*, пункт 9.3.

<sup>67</sup> Сообщение № 112/1981, *И. Л. против Канады*, пункт 9.3.

<sup>68</sup> Сообщение № 779/1997, *Эреля и Няккяляйярви против Финляндии*, пункт 7.2-7.4.

17. С другой стороны, право обращения в суд или трибунал в том виде, как оно предусмотрено во втором предложении пункта 1 статьи 14, не применяется в тех случаях, когда внутреннее право не предоставляет каких-либо прав соответствующему лицу. По этой причине Комитет счел это положение неприменимым в тех случаях, когда внутреннее право не дает какого-либо права на продвижение на более высокую должность на государственной службе<sup>69</sup>, на назначение судьей<sup>70</sup> или на отмену смертного приговора органом исполнительной власти<sup>71</sup>. Кроме того, определения прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе не происходит, когда в отношении соответствующих лиц применяются меры, принимаемые против них в их качестве лиц, в высокой степени подчиняющихся административному контролю, такие, как дисциплинарные меры, не являющиеся уголовными санкциями, принимаемые в отношении государственного служащего<sup>72</sup>, служащего вооруженных сил или заключенного. Эта гарантия не применяется также к процедурам экстрадиции, высылки и депортации<sup>73</sup>. Хотя в этих и сходных случаях право доступа в суд или трибунал в том виде, как оно предусмотрено во втором предложении пункта 1 статьи 14, отсутствует, тем не менее могут применяться другие процессуальные гарантии<sup>74</sup>.

18. Используемое в пункте 1 статьи 14 понятие "суд" означает - независимо от его наименования - орган, который создан на основании закона, является независимым от исполнительной и законодательной ветвей власти или пользуется в конкретных случаях судебной независимостью в принятии решений по правовым вопросам в разбирательствах, являющихся судебными по своему характеру. Второе предложение пункта 1 статьи 14 гарантирует доступ в такие суды всем лицам, которым предъявляются уголовные обвинения. Это право не подлежит никаким ограничениям, и признание виновным любого лица органом, не являющимся судом, несовместимо с данным положением. Аналогичным образом, когда права и обязанности определяются в каком-либо гражданском процессе, это должно иметь место по меньшей мере на одной из стадий разбирательства, проводимого судом в том виде, как это предусмотрено в данном предложении. Невыполнение государством-участником обязательства по созданию компетентного суда для определения таких прав и обязанностей или по обеспечению доступа к такому суду в конкретных случаях представляло бы собой нарушение статьи 14,

---

<sup>69</sup> Сообщение № 837/1998, *Колановский против Польши*, пункт 6.4.

<sup>70</sup> Сообщения № 972/2001, *Казанкис против Кипра*, пункт 6,5; № 943/2000, *Джейкобс против Бельгии*, пункт 8.7, и № 1396/2005, *Ривера Фернандес против Испании*, пункт 6.3.

<sup>71</sup> Сообщение № 845/1998, *Кеннеди против Тринидада и Тобаго*, пункт 7.4.

<sup>72</sup> Сообщение № 1015/2001, *Пертерер против Австрии*, пункт 9.2 (увольнение как дисциплинарная мера).

<sup>73</sup> Сообщения № 1341/2005, *Цюндель против Канады*, пункт 6.8, № 1359/2005, *Эспосито против Испании*, пункт 7.6.

<sup>74</sup> См. пункт 62 ниже.

если такие ограничения не основывались бы на внутреннем законодательстве, не были необходимыми для преследования таких законных целей, как надлежащее отправление правосудия, или основывались на исключениях из юрисдикции, проистекающих из международного права, таких, как, например, иммунитеты, или если бы возможности доступа отдельного лица были бы ограничены в такой степени, что это подрывало бы само существование этого права.

19. Требование, касающееся компетентности, независимости и беспристрастности суда, по смыслу пункта 1 статьи 14 является абсолютным правом, которое не подлежит никаким изъятиям<sup>75</sup>. Требование независимости относится, в частности, к порядку и условиям назначения судей и гарантиям их несменяемости до достижения установленного законом возраста выхода в отставку или же истечения срока их полномочий в тех случаях, когда такие сроки предусмотрены, условиям, регулирующим продвижение по службе, перевод, приостановление их деятельности и прекращение их функций и фактической независимости судей от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной власти. Государства должны принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной системы, обеспечивающие защиту судей от любых форм политического вмешательства в процесс принятия ими решений, с помощью конституционных гарантий или принятия законов, устанавливающих четкие процедуры и объективные критерии назначения, выплаты вознаграждения, сохранения занимаемой должности, продвижения по службе, приостановления и прекращения полномочий членов судейского корпуса и применяемых по отношению к ним дисциплинарных санкций<sup>76</sup>. Ситуация, при которой функции и компетенция судебных органов и органов исполнительной власти четко не разграничены или когда последние оказываются в состоянии контролировать или направлять деятельность первых, не совместима с понятием независимого суда<sup>77</sup>. Необходимо защищать судей от конфликтов интересов и запугивания. С целью гарантировать независимость судей их статус, включая срок пребывания в должности, их независимость, безопасность, надлежащий должностной оклад, условия службы, пенсионное обеспечение и возраст выхода в отставку должным образом обеспечиваются законом.

20. Полномочия судей могут быть прекращены только по серьезным основаниям ненадлежащего поведения или некомпетентности в соответствии со справедливыми процедурами, обеспечивающими объективность и беспристрастность и установленными в конституции или в законе. Увольнение судей органами исполнительной власти, например, до истечения срока их полномочий, установленного при их назначении, без сообщаемых им любых конкретных причин и при отсутствии эффективных средств судебной защиты, позволяющих оспорить увольнение, не совместимо с принципом независимости судебной власти<sup>78</sup>. Это же верно, например, и в случае увольнения

---

<sup>75</sup> Сообщение № 263/1987, *Гонсалес дель Рио против Перу*, пункт 5.2.

<sup>76</sup> Заключительные замечания, Словакия, ССР/С/79/Add.70 (1997 год), пункт 18.

<sup>77</sup> Сообщение № 468/1991, *Оло Баамонде против Экваториальной Гвинеи*, пункт 9.4.

<sup>78</sup> Сообщение № 814/1998, *Пастухов против Беларуси*, пункт 7.3.

органами исполнительной власти судей, которым предъявляются обвинения в коррупции, без соблюдения любых процессуальных гарантий, устанавливаемых в законе<sup>79</sup>.

21. Требование беспристрастности имеет два аспекта. Во-первых, судьи не должны допускать, чтобы их решения принимались под воздействием личной заинтересованности в исходе дела или предубеждения, и не испытывать предвзятости в отношении рассматриваемого ими конкретного дела и не действовать таким образом, чтобы это неоправданно способствовало интересам одной из сторон в ущерб для другой стороны<sup>80</sup>. Во-вторых, суд обязан также представлять как беспристрастный в глазах разумного наблюдателя. Например, процесс, на ход которого в значительной степени влияет заинтересованность судьи, который в соответствии с внутренними законами должен был бы быть дисквалифицирован, обычно не может считаться беспристрастным<sup>81</sup>.

22. Положения статьи 14 применяются ко всем судам и трибуналам, на которые распространяется действие этой статьи, будь то обычные или специализированные суды, суды гражданские или военные. Комитет отмечает наличие во многих странах военных или специальных судов, которые разбирают дела гражданских лиц. Хотя в Пакте и не запрещено разбирательство дел гражданских лиц в военных или специальных судах, в соответствии с Пактом такие судебные процессы должны полностью соответствовать требованиям статьи 14, и устанавливаемые ею гарантии не могут ограничиваться или изменяться исходя из военного или специального характера соответствующего суда. Комитет отмечает также, что разбирательство дел гражданских лиц в военных или специальных судах может вызывать серьезные проблемы, в том что касается справедливого, беспристрастного и независимого отправления правосудия. Важно поэтому принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы такие судебные разбирательства проводились при соблюдении условий, действительно обеспечивающих полное соблюдение гарантий, предусмотренных в статье 14. Разбирательство дел гражданских лиц военными или специальными судами должно быть исключительным по своему характеру<sup>82</sup>, т.е. ограничиваться случаями, когда государство-участник может показать, что обращение к таким судебным разбирательствам необходимо и оправдано серьезными причинами, и в тех случаях, когда применительно к конкретной категории лиц и правонарушений обычные гражданские суды оказываются не в состоянии провести судебное разбирательство<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Сообщение № 933/2000, *Мундио Бузио и другие против Демократической Республики Конго*, пункт 5.2.

<sup>80</sup> Сообщение № 387/1989, *Карттунен против Финляндии*, пункт 7.2.

<sup>81</sup> То же.

<sup>82</sup> См. также статью 64 Конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года и Замечание общего порядка № 31 (2004 год) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства, пункт 11.

<sup>83</sup> См. сообщение № 1172/2003, *Мадани против Алжира*, пункт 8.7.

23. В некоторых странах используются специальные суды из "безликих судей", состоящие из анонимных судей, например в рамках мер по борьбе с террористической деятельностью. Несовершенством деятельности таких судов, даже если личность и статус судей были проверены независимым органом власти, зачастую является не только то обстоятельство, что личность и статус судей не доводится до сведения обвиняемых лиц, но и то, что имеют место такие процессуальные нарушения, как недопущение публики или даже обвиняемых или их представителей<sup>84</sup> к участию в процессе<sup>85</sup>; ограничения права на защиту с помощью выбранного самим обвиняемым защитника<sup>86</sup>; строгие ограничения или отказ в праве на общение с защитниками, особенно в случае содержания под стражей без возможности общения с внешним миром<sup>87</sup>; угрозы защитникам<sup>88</sup>; недостаточное время для подготовки к процессу<sup>89</sup>; или серьезные ограничения или отказ в праве вызывать и допрашивать свидетелей или в праве на то, чтобы свидетели были допрошены, включая запрет на проведение перекрестного допроса некоторых категорий свидетелей, например, сотрудников полиции, производивших арест и допрос подсудимого<sup>90</sup>. Суды, в состав которых входят или не входят "безликие" судьи, в подобных случаях не отвечают базовым стандартам справедливого судебного разбирательства и, в частности, требованию о том, что суд должен быть независимым и беспристрастным<sup>91</sup>.

24. Статья 14 применима также в тех случаях, когда государство в своем правопорядке признает суды, основанные на обычном праве, или религиозные суды как органы, уполномоченные выполнять судебные функции или же возлагает на них такие функции. В этих случаях должно быть обеспечено, чтобы такие суды могли выносить имеющие обязательную силу решения, признаваемые государством, только в том случае, если

---

<sup>84</sup> Сообщение № 1298/2004, *Бесерра Барней против Колумбии*, пункт 7.2.

<sup>85</sup> Сообщения № 577/1994, *Полай Кампос против Перу*, пункт 8.8; № 678/1996, *Гутьеррес Виванко против Перу*, пункт 7.1; № 1126/2002, *Карранса Алегре против Перу*, пункт 7.5.

<sup>86</sup> Сообщение № 678/1996, *Гутьеррес Виванко против Перу*, пункт 7.1.

<sup>87</sup> Сообщения № 577/1994, *Полай Кампос против Перу*, пункт 8.8; № 1126/2002, *Карранса Алегре против Перу*, пункт 7.5.

<sup>88</sup> Сообщение № 1058/2002, *Варгас Мас против Перу*, пункт 6.4.

<sup>89</sup> Сообщение № 1125/2002, *Киспе Роке против Перу*, пункт 7.3.

<sup>90</sup> Сообщения № 678/1996, *Гутьеррес Виванко против Перу*, пункт 7.1; № 1126/2002, *Карранса Алегре против Перу*, пункт 7.5; № 1125/2002, *Киспе Роке против Перу*, пункт 7.3; № 1058/2002, *Варгас Мас против Перу*, пункт 6.4.

<sup>91</sup> Сообщения № 577/1994, *Полай Кампос против Перу*, пункт 8.8; № 678/1996, *Гутьеррес Виванко против Перу*, пункт 7.1.

удовлетворены следующие требования: разбирательства в таких судах ограничиваются незначительными гражданскими делами и уголовными правонарушениями, разбирательства соответствуют базовым требованиям в отношении справедливого судебного разбирательства и другим соответствующим гарантиям, устанавливаемым в Пакте, и их решения объявляются действительными государственными судами с учетом гарантий, предусмотренных в Пакте, и могут быть оспорены заинтересованными сторонами в рамках процедуры, отвечающей требованиям статьи 14 Пакта. Эти принципы соблюдаются независимо от общего обязательства государств защищать предусматриваемые Пактом права любых лиц, затрагиваемые функционированием судов обычного права и религиозных судов.

25. Понятие справедливого судебного разбирательства включает гарантию справедливого и публичного разбирательства. Справедливость судебного разбирательства предполагает отсутствие любого прямого или непрямого влияния, давления или запугивания или вмешательства любой из сторон и по любым мотивам. Слушание дела в суде является несправедливым, если, например, подсудимый в рамках уголовного процесса сталкивается с выражением враждебности со стороны публики или поддержкой одной из сторон в зале заседания, к которым суд относится с терпимостью, нарушая тем самым право на защиту<sup>92</sup>, или же подвергается другим проявлениям враждебности со сходными последствиями. Проявления расово обусловленного отношения со стороны коллегии присяжных<sup>93</sup>, которые не пресекаются судом, или же не свободный от расовых предубеждений отбор присяжных заседателей также являются примерами отрицательного воздействия на справедливость судопроизводства.

26. Статья 14 гарантирует только процессуальное равенство и справедливость и не может толковаться как обеспечивающая отсутствие ошибки со стороны компетентного суда<sup>94</sup>. По общему правилу именно судам государств - участников Пакта надлежит производить оценку фактов и доказательств или же обеспечивать применение внутреннего законодательства в каком-либо конкретном деле, кроме как если может быть доказано, что такая оценка или применение явным образом носили произвольный характер или составили очевидную ошибку или отказ в правосудии или же если суд каким-либо другим образом нарушил свое обязательство в отношении независимости и беспристрастности<sup>95</sup>. Такой же стандарт применяется и к соответствующему

---

<sup>92</sup> Сообщение № 770/1997, *Гридин против Российской Федерации*, пункт 8.2.

<sup>93</sup> См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, сообщение № 3/1991, *Наррайнен против Норвегии*, пункт 9.3.

<sup>94</sup> Сообщения № 273/1988, *Б.д.Б. против Нидерландов*, пункт 6.3; № 1097/2002, *Мартинес Меркадер и другие против Испании*, пункт 6.3

<sup>95</sup> Сообщения № 1188/2003, *Ридл-Риденштайн и другие против Германии*, пункт 7.3; № 886/1999, *Бондаренко против Беларуси*, пункт 9.3; № 1138/2002, *Аренц и другие против Германии*, решение о приемлемости, пункт 8.6.

напутственному слову судьи присяжным в случае производства с участием присяжных заседателей<sup>96</sup>.

27. Важным аспектом справедливости судопроизводства является его оперативность. Хотя вопрос о неоправданных задержках при рассмотрении уголовного дела прямо затрагивается в пункте 3 с) статьи 14, задержки в гражданском судопроизводстве, которые не могут быть оправданы сложностью дела или же поведением сторон, представляют собой отход от принципа справедливого судебного разбирательства, закрепленного в пункте 1 этой статьи<sup>97</sup>. В тех случаях, когда задержки вызваны отсутствием средств и систематическим недофинансированием, по мере возможности на цели отправления правосудия должны выделяться дополнительные бюджетные ресурсы<sup>98</sup>.

28. Все судебные разбирательства по уголовным делам или же в каком-либо гражданском процессе в принципе должны проводиться устно и быть открытыми для публики. Публичность слушаний обеспечивает транспарентность судопроизводства и тем самым служит важной гарантией интересов отдельных лиц и общества в целом. Суды обязаны предоставлять информацию относительно времени и места проведения устных слушаний для сведения общественности и обеспечивать надлежащие возможности для присутствия заинтересованных представителей публики в разумных пределах с учетом, в частности, потенциальной заинтересованности в исходе дела и продолжительности устных слушаний<sup>99</sup>. Требование об открытости слушаний для публики необязательно применяется ко всем апелляционным производствам, которые могут проводиться на основе письменных представлений<sup>100</sup> или же к досудебным решениям, принимаемым обвинителями или другими государственными органами власти<sup>101</sup>.

29. В пункте 1 статьи 14 подтверждается, что суды имеют право не допускать всю публику или часть ее по соображениям морали, общественного порядка (*ordre public*) или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, - при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы

---

<sup>96</sup> Сообщения № 253/1987, *Келли против Ямайки*, пункт 5.13; № 349/1989, *Райт против Ямайки*, пункт 8.3.

<sup>97</sup> Сообщения № 203/1986, *Муньос Эрмоса против Перу*, пункт 11.3; № 514/1992, *Фей против Колумбии*, пункт 8.4.

<sup>98</sup> См., например, заключительные замечания, *Демократическая Республика Конго*, CCRP/C/COD/CO/3 (2006 год), пункт 21, *Центральноафриканская Республика*, CCRP/C/CAF/CO/2 (2006 год), пункт 16.

<sup>99</sup> Сообщение № 215/1986, *Ван Меурс против Нидерландов*, пункт 6.2.

<sup>100</sup> Сообщение № 301/1988, *Р.М. против Финляндии*, пункт 6.4.

<sup>101</sup> Сообщение № 819/1998, *Кавана против Ирландии*, пункт 10.4.

правосудия. В случае отсутствия таких исключительных обстоятельств разбирательство должно быть открытым для широкой публики, включая представителей средств массовой информации, и не должно, например, ограничиваться определенной категорией лиц. Даже в тех случаях, когда публика лишена доступа на судебное разбирательство, судебное постановление, включая основные выводы, доказательства и правовую аргументацию, должно быть предано гласности за исключением ситуаций, когда интересы несовершеннолетних требуют иного или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

#### IV. ПРЕЗУМПЦИЯ НЕВИНОВНОСТИ

30. В соответствии с пунктом 2 статьи 14 каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону. Презумпция невиновности, имеющая основополагающее значение для защиты прав человека, возлагает обязанность доказывания на обвинение, гарантирует, что никакая вина не может быть презюмирована до тех пор, пока виновность не была доказана вне всяких разумных сомнений, обеспечивает, чтобы сомнения толковались в пользу обвиняемого и требует, чтобы с лицами, которым предъявляются обвинения в совершении уголовного деяния, обращались в соответствии с этим принципом. Все государственные органы власти обязаны воздерживаться от предрешения исхода судебного разбирательства, например, воздерживаясь от публичных заявлений, в которых утверждается о виновности обвиняемого<sup>102</sup>. В ходе судебного разбирательства подсудимые по общему правилу не должны заковываться в наручники или содержаться в клетках или каким-либо иным образом представлять на суде в облиии, указывающем на то, что они могут быть опасными преступниками. Средствам массовой информации следует воздерживаться от подачи новостей таким образом, что это подразумевало бы презумпцию невиновности. Кроме того, продолжительность содержания под стражей до суда ни при каких обстоятельствах не должна рассматриваться как указание на виновность и степень виновности<sup>103</sup>. Отказ в освобождении под поручительство<sup>104</sup> или вывод о материальной ответственности в разбирательстве по гражданскому делу<sup>105</sup> не затрагивают презумпцию невиновности.

---

<sup>102</sup> Сообщение № 770/1997, *Гридин против Российской Федерации*, пункты 3.5 и 8.3.

<sup>103</sup> О взаимосвязи между пунктом 2 статьи 14 и статьей 9 Пакта (содержание под стражей до суда) см., например, заключительные замечания, Италия, ССРР/С/ИТА/СО/5 (2006 год), пункт 14 и Аргентина, ССРР/СО/70/ARG (2000 год), пункт 10.

<sup>104</sup> Сообщение № 788/1997, *Кагас, Бутин и Астильеро против Филиппин*, пункт 7.3.

<sup>105</sup> Сообщения № 207/1986, *Морель против Франции*, пункт 9.5; № 408/1990, *В.Й.Х. против Нидерландов*, пункт 6.2; № 432/1990, *В.Б.Э. против Нидерландов*, пункт 6.6.

## V. ПРАВА ЛИЦ, ОБВИНЯЕМЫХ В УГОЛОВНОМ ПРЕСТУПЛЕНИИ

31. Право всех лиц, обвиняемых в уголовном преступлении, быть в срочном порядке и подробно уведомленными на языке, который они понимают, о характере и основании предъявляемых им обвинений, предусмотренное в пункте 3 а), является первой из предусмотренных в статье 14 минимальных гарантий в уголовном процессе. Эта гарантия действует в отношении всех случаев предъявления обвинений в уголовном преступлении, включая и дела лиц, не взятых под стражу, но не к уголовному расследованию, предшествующему предъявлению обвинений<sup>106</sup>. Уведомление о причинах ареста отдельно гарантируется в пункте 2 статьи 9 Пакта<sup>107</sup>. Право быть информированным о предъявленном обвинении "в срочном порядке" требует, чтобы информация предоставлялась, как только соответствующему лицу официально предъявляется обвинение в совершении уголовного преступления по внутреннему праву<sup>108</sup> или же лицу, которое было публично поименовано уголовным преступником. Содержащиеся в подпункте 3 а) конкретные требования могут быть удовлетворены посредством предъявления обвинения устно - если впоследствии оно подтверждается в письменной форме - или в письменной форме при условии, что в информации указан соответствующий закон и предполагаемые общие факты, на которых строится обвинение. В случае заочного судебного разбирательства пункт 3 а) статьи 14 требует, чтобы независимо от отсутствия обвиняемого лица были приняты все необходимые меры для информирования обвиняемых в предъявляемых им обвинениях и уведомления их о ведущемся судопроизводстве<sup>109</sup>.

32. В подпункте 3 б) предусматривается, что обвиняемые лица должны иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с wybranными ими самими защитниками. Это положение является важным элементом гарантии справедливого судебного разбирательства и применения принципа равенства состязательных возможностей<sup>110</sup>. В тех случаях, когда обвиняемый не имеет достаточных средств, общение с защитником может быть обеспечено только если бесплатно предоставляются услуги переводчика на досудебной стадии и во время судебного разбирательства<sup>111</sup>. То, что считается "достаточным временем", зависит от обстоятельств каждого дела. Если исходя из разумных оснований защитники считают, что времени для

---

<sup>106</sup> Сообщение № 1056/2002, *Хачатрян против Армении*, пункт 6.4.

<sup>107</sup> Сообщение № 253/1987, *Келли против Ямайки*, пункт 5.8.

<sup>108</sup> Сообщения № 1128/2002, *Маркиш ди Мораши против Анголы*, пункт 5.4 и № 253/1987, *Келли против Ямайки*, пункт 5.8.

<sup>109</sup> Сообщение № 16/1977, *Мбенге против Заира*, пункт 14.1.

<sup>110</sup> Сообщения № 282/1988, *Смит против Ямайки*, пункт 10.4; № 226/1987 и 256/1987, *Сойерс, Маклин и Маклин против Ямайки*, пункт 13.6.

<sup>111</sup> См. сообщение № 451/1991, *Харвард против Норвегии*, пункт 9.5.

подготовки защиты недостаточно, на них ложится обязанность просить о переносе судебного разбирательства на более поздний срок<sup>112</sup>. Государство-участник не несет ответственности за поведение защитника, кроме как если судье стало или должно было стать очевидным, что поведение защитника несовместимо с интересами правосудия<sup>113</sup>. Существует обязательство удовлетворять разумные просьбы о переносе заседания суда, в частности в тех случаях, когда обвиняемому вменяется серьезное уголовное преступление и для подготовки защиты требуется дополнительное время<sup>114</sup>.

33. "Достаточные возможности" должны включать доступ к документам и другим доказательствам; такой доступ должен быть обеспечен ко всем материалам<sup>115</sup>, которые обвинение планирует предъявить на суде против обвиняемого, или оправдывающим обвиняемого. Следует понимать, что оправдывающие материалы включают не только материалы, устанавливающие невиновность, то также и другие доказательства, которые могли бы помочь защите (например, указания на то, что признание вины не было добровольным). В тех случаях, когда утверждается, что доказательства были получены в нарушение статьи 7 Пакта, должна представляться информация об обстоятельствах, в которых было получено такое доказательство, с тем чтобы можно было оценить состоятельность утверждения. Если обвиняемый не говорит на языке, на котором ведется судебное разбирательство, но он представлен защитником, который знает этот язык, может быть достаточным, чтобы соответствующие документы из материалов дела были предоставлены защитнику<sup>116</sup>.

34. Право сношения с защитником требует, чтобы обвиняемому был предоставлен скорый доступ к защитнику. Защитнику должна быть предоставлена возможность встретиться со своим клиентом без свидетелей и общаться с обвиняемым в условиях, которые полностью обеспечивали бы конфиденциальность их общения<sup>117</sup>. Кроме того, адвокаты должны иметь возможность консультировать и представлять лиц, обвиняемых в уголовном преступлении, в соответствии с общепризнанными принципами

---

<sup>112</sup> Сообщение № 1128/2002, *Мораши против Анголы*, пункт 5.6. Аналогичные сообщения № 349/1989, *Райт против Ямайки*, пункт 8.4; № 272/1988, *Томас против Ямайки*, пункт 11.4; № 230/87, *Генри против Ямайки*, пункт 8.2; № 226/1987 и № 256/1987, *Сойерс, Маклин и Маклин против Ямайки*, пункт 13.6.

<sup>113</sup> Сообщение № 1128/2002, *Маркиш де Мораши против Анголы*, пункт 5.4.

<sup>114</sup> Сообщения № 913/2000, *Чан против Гайаны*, пункт 6.3; № 594/1992, *Филлип против Тринидада и Тобаго*, пункт 7.2.

<sup>115</sup> См. заключительные замечания, Канада, ССРР/С/CAN/CO/5 (2005 год), пункт 13.

<sup>116</sup> Сообщение № 451/1991, *Харвард против Норвегии*, пункт 9.5.

<sup>117</sup> Сообщения № 1117/2002, *Хомидова против Таджикистана*, пункт 6.4; № 907/2000, *Сиражеев против Узбекистана*, пункт 6.3; № 770/1997, *Гридин против Российской Федерации*, пункт 8.5.

профессиональной этики без каких бы то ни было ограничений, воздействия, давления или неправомерного вмешательства с какой бы то ни было стороны.

35. Предусмотренное в пункте 3 с) статьи 14 право обвиняемого быть судимым без неоправданной задержки установлено не только для того, чтобы избавить обвиняемых от слишком долгого пребывания в состоянии неопределенности в отношении их судьбы, и если обвиняемое лицо находится под стражей в ходе судебного разбирательства, оно призвано обеспечить, чтобы такое лишение свободы не было более продолжительным, чем это необходимо с учетом обстоятельств конкретного дела и, кроме того, служить интересам правосудия. Разумный подход должен определяться обстоятельствами каждого дела<sup>118</sup> с учетом, главным образом, сложности дела, поведения обвиняемого и того, каким образом дело разбиралось в административных и судебных органах. В тех случаях, когда суд отказывает обвиняемым в праве на освобождение под поручительство, они должны быть судимы так скоро, насколько это возможно<sup>119</sup>. Эта гарантия имеет отношение не только к периоду времени между официальным предъявлением обвинения и моментом, когда должно начинаться слушание дела, но также и к времени, которое проходит до вынесения окончательного решения по апелляции<sup>120</sup>. Все стадии процесса, будь то в суде первой инстанции или же в апелляционном суде, должны проходить "без неоправданной задержки".

36. В пункте 3 d) статьи 14 содержатся три отдельные гарантии. Во-первых, этот пункт требует, чтобы лицам, обвиняемым в уголовном преступлении, было предоставлено право быть судимыми в их присутствии. Судебные разбирательства в отсутствие обвиняемых могут быть при некоторых обстоятельствах допустимыми в интересах надлежащего отправления правосудия, например в тех случаях, когда обвиняемые, хотя и уведомленные о судебном разбирательстве достаточно заблаговременно, отказываются осуществлять свое право быть судимыми в их присутствии. Таким образом, подобные судебные разбирательства совместимы с пунктом 3 d) статьи 14, только если

---

<sup>118</sup> См., например, сообщение № 818/1998, *Секстус против Тринидада и Тобаго*, пункт 7.2, в отношении истечения 22 месяцев с момента предъявления обвинения в совершении преступления, наказуемого смертной казнью, и началом судебного разбирательства при отсутствии конкретных обстоятельств, которые оправдывали бы такую задержку. Что касается сообщения № 537/1993, *Келли против Ямайки*, пункт 5.11, период продолжительностью в 18 месяцев между моментом предъявления обвинения и началом судебного процесса не явился нарушением пункта 3 с) статьи 14. См. также сообщение 676/1996, *Яссин и Томас против Гайаны*, пункт 7.11 (задержка на два года между решением Апелляционного суда и началом нового слушания дела) и сообщение № 938/2000, *Сьюперсауд, Сухрам и Персауд против Тринидада и Тобаго*, пункт 6.2 (судебное разбирательство по уголовному делу общей продолжительностью почти в пять лет в отсутствие каких бы то ни было объяснений со стороны государства-участника, оправдывающих такую задержку).

<sup>119</sup> Сообщение № 818/1998, *Секстус против Тринидада и Тобаго*, пункт 7.2.

<sup>120</sup> Сообщения № 1089/2002, *Раус против Филиппин*, пункт 7.4; № 1085/2002, *Таригт, Туади, Ремли и Юсфи против Алжира*, пункт 8.5.

предпринимаются необходимые шаги по своевременному вызову обвиняемых в суд и заблаговременному их информированию относительно даты и места суда и с требованием присутствовать<sup>121</sup>.

37. Во-вторых, право каждого обвиняемого в уголовном преступлении защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника и быть уведомленным об этом праве в том виде, как оно предусмотрено в пункте 3 d) статьи 14, охватывает два вида защиты, которые не являются взаимоисключающими. Лица, пользующиеся помощью адвоката, имеют право давать инструкции своему защитнику относительно ведения их дела в пределах профессиональной ответственности и давать показания от своего собственного имени. В то же время используемые в Пакте формулировки ясны на всех официальных языках в том отношении, что в Пакте предусматривается право защищать себя лично "или" через посредство выбранного им самим защитника, предполагающее таким образом возможность для обвиняемого отказаться от помощи любого защитника. Однако это право защищать себя лично без участия адвоката не является абсолютным. Интересы правосудия могут в рамках конкретного судебного разбирательства требовать назначения защитника против желания обвиняемого, особенно в том случае, если обвиняемый существенным и систематическим образом препятствует надлежащему проведению судебного разбирательства или же ему предъявлено тяжкое обвинение, но он оказывается не в состоянии действовать в своих собственных интересах, или в тех случаях, когда это необходимо для защиты уязвимых свидетелей от дальнейшего беспокойства или запугивания, если им придется подвергнуться допросу со стороны обвиняемого. Однако любое ограничение желания обвиняемых лиц защищать себя лично должно преследовать объективные и достаточно серьезные цели и не выходить за рамки того, что необходимо для отстаивания интересов правосудия. Поэтому во внутреннем праве следует избегать любого абсолютного запрета на право защищать себя лично в судебном разбирательстве уголовного дела без помощи адвоката<sup>122</sup>.

38. В-третьих, пункт 3 d) статьи 14 гарантирует право на юридическую защиту лиц, обвиняемых в уголовном преступлении, в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для них в любом таком случае, когда у них нет достаточно средств для оплаты этого защитника. При решении вопроса о том, должен ли быть назначен защитник, "когда интересы правосудия этого требуют"<sup>123</sup>, важное значение имеет тяжесть преступления, а также наличие определенной объективной возможности успеха в стадии обжалования<sup>124</sup>. В тех случаях, когда речь может идти о смертной казни, нет необходимости доказывать, что обвиняемый должен пользоваться действенной помощью

---

<sup>121</sup> Сообщения № 16/1977, *Мбенге против Заира*, пункт 14.1; № 699/1996, *Малеки против Италии*, пункт 9.3.

<sup>122</sup> Сообщение № 1123/2002, *Коррея ди Матуш против Португалии*, пункты 7.4 и 7.5.

<sup>123</sup> Сообщение № 646/1995, *Линдон против Австралии*, пункт 6.5.

<sup>124</sup> Сообщение № 341/1988, *З.П. против Канады*, пункт 5.4.

адвоката во всех стадиях судебного разбирательства<sup>125</sup>. Защитник, предоставляемый компетентными органами на основе этого положения, должен эффективно представлять обвиняемого. В отличие от тех случаев, когда адвокаты приглашаются в частном порядке<sup>126</sup>, очевидно неправомерное поведение или некомпетентность, например, отзыв жалобы без консультации в деле, предполагающем назначение смертной казни<sup>127</sup>, или отсутствие во время заслушания свидетеля в подобных случаях<sup>128</sup>, может повлечь за собой ответственность соответствующего государства за нарушение пункта 3 d) статьи 14 при условии, что судье будет ясно, что поведение адвоката несовместимо с интересами правосудия<sup>129</sup>. Нарушение этого положения имеет место также в том случае, если суд или другие соответствующие органы власти препятствуют назначенным адвокатам в эффективном выполнении ими своих функций<sup>130</sup>.

39. В пункте 3 е) статьи 14 гарантируется право обвиняемых в уголовном преступлении лиц допрашивать показывающих против них свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и право на вызов и допрос их свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против них. В качестве варианта применения принципа равенства состязательных возможностей данная гарантия имеет важное значение для обеспечения эффективной защиты обвиняемыми и их защитниками и тем самым обвиняемым гарантируются те же самые юридические полномочия требовать присутствия свидетелей и допрашивать или подвергать перекрестному допросу любых свидетелей, имеющих у обвинения. Вместе с тем, эта гарантия не предоставляет неограниченного права на привлечение к участию в процессе любого свидетеля по требованию обвиняемых или их защитников, но только лишь право на допуск свидетелей, имеющих значение для защиты, а также на предоставление надлежащей возможности опросить и оспорить заявления показывающих против них свидетелей на одной из стадий судопроизводства. В этих пределах и в зависимости от ограничений, касающихся использования заявлений, признательных показаний и других доказательств, полученных

---

<sup>125</sup> Сообщения № 985/2001, *Алибоева против Таджикистана*, пункт 6.4; № 964/2001, *Саидова против Таджикистана*, пункт 6.8; № 781/1997, *Алиев против Украины*, пункт 7.3; № 554/1993, *Лавенде против Тринидада и Тобаго*, пункт 58.

<sup>126</sup> Сообщение № 383/1989, *Х.К. против Ямайки*, пункт 6.3.

<sup>127</sup> Сообщение № 253/1987, *Келли против Ямайки*, пункт 9.5.

<sup>128</sup> Сообщение № 838/1998, *Хендрикс против Гайаны*, пункт 6.4. В отношении случая отсутствия законного представителя автора во время заслушания одного из свидетелей в ходе предварительного судебного заседания см. сообщение № 775/1997, *Браун против Ямайки*, пункт 6.6.

<sup>129</sup> Сообщения № 705/1996, *Тейлор против Ямайки*, пункт 6.2; № 913/2000, *Чан против Гайаны*, пункт 6.2; № 980/2001, *Хуссэйн против Маврикия*, пункт 6.3.

<sup>130</sup> Сообщение № 917/2000, *Арутюнян против Узбекистана*, пункт 6.3.

в нарушение статьи 7<sup>131</sup>, определять допустимость доказательств и то, каким образом суды оценивают их, надлежит в первую очередь внутренним законодательным органам государств-участников.

40. Право пользоваться бесплатной помощью переводчика, если обвиняемые не понимают языка, используемого в суде, или не говорят на этом языке, в том виде как оно предусмотрено в пункте 3 f) статьи 14, воплощает еще один аспект принципа справедливости и равенства состязательных возможностей в судопроизводстве по уголовным делам<sup>132</sup>. Это право действует на всех этапах устного судебного разбирательства. Оно принадлежит как иностранцам, так и гражданам государства. Однако лица, обвиняемые в уголовном преступлении, родной язык которых отличается от используемого в суде официального языка, в принципе не имеют права на бесплатную помощь переводчика, если они знают официальный язык в достаточной степени для того, чтобы эффективно защищать себя<sup>133</sup>.

41. И наконец, в пункте 3 g) статьи 14 гарантируется право не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным. Эту гарантию следует понимать как отсутствие любого прямого или непрямого физического или неоправданного психологического давления со стороны следственных органов на обвиняемых, с тем чтобы добиться признания вины. Тем более недопустимым является обращение с обвиняемым лицом, противоречащее статье 7 Пакта, с тем чтобы вырвать у него признание<sup>134</sup>. Внутреннее законодательство должно обеспечивать, чтобы показания или признания, полученные с нарушением статьи 7 Пакта, не рассматривались в качестве доказательств, за исключением тех случаев, когда такие материалы используются как доказательство того, что имели место пытки или иное обращение, запрещаемое данным положением<sup>135</sup>, и в этих случаях обязанность доказывания того, что показания обвиняемых были даны ими по их собственной доброй воле, ложится на государства<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> См. пункт 6 выше.

<sup>132</sup> Сообщение № 219/1986, *Гедон против Франции*, пункт 10.2.

<sup>133</sup> То же.

<sup>134</sup> Сообщения № 1208/2003, *Курбонов против Таджикистана*, пункты 6.2-6.4; № 1044/2002, *Шукурова против Таджикистана*, пункты 8.2-8.3; № 1033/2001, *Сингараса против Шри-Ланки*, пункт 7.4; № 912/2000, *Деолалл против Гайаны*, пункт 5.1; № 253/1987, *Келли против Ямайки*, пункт 5.5.

<sup>135</sup> Ср. Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 15. Об использовании других доказательств, получаемых в нарушение статьи 7 Пакта, см. пункт 6 выше.

<sup>136</sup> Сообщения № 1033/2001, *Сингараса против Шри-Ланки*, пункт 7.4; № 253/1987, *Келли против Ямайки*, пункт 7.4.

## **VI. НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИЕ ЛИЦА**

42. В пункте 4 статьи 14 предусматривается, что в отношении несовершеннолетних процесс должен быть таков, чтобы учитывались их возраст и желательность содействия их перевоспитанию. Несовершеннолетние лица должны пользоваться по меньшей мере теми же гарантиями и защитой, которые предоставляются взрослым в соответствии со статьей 14 Пакта. Наряду с этим несовершеннолетние нуждаются в специальной защите. В частности, в уголовном судопроизводстве они должны быть прямо информированы о предъявляемых им обвинениях и в соответствующих случаях через родителей или законных опекунов пользоваться необходимой помощью при подготовке и представлении своей защиты; быть как можно более оперативно судимыми в рамках справедливого слушания дела в присутствии законного адвоката, других соответствующих защитников и их родителей или законных опекунов, кроме как если считается, что это не отвечает наилучшим интересам ребенка, в частности с учетом их возраста или положения. По мере возможности следует избегать заключения под стражу до и во время судебного процесса<sup>137</sup>.

43. Государства должны принимать меры по созданию надлежащей системы уголовного правосудия для несовершеннолетних лиц, с тем чтобы обеспечить, чтобы с несовершеннолетними обращались так, как это соответствует их возрасту. Важно установить минимальный возраст, до достижения которого дети и несовершеннолетние лица не привлекаются к суду за уголовные преступления. Данный возраст должен учитывать их физическую и психологическую незрелость.

44. Во всех соответствующих случаях, в частности, когда необходимо способствовать перевоспитанию несовершеннолетних лиц, предположительно совершивших деяния, запрещенные по уголовному праву, следует применять иные меры, помимо уголовного разбирательства, такие, как посредничество между виновным и потерпевшим, собеседования с участием членов семьи нарушителя, использование консультативных услуг или общинных служб или образовательных программ при условии, что они отвечают требованиям настоящего Пакта и других соответствующих правозащитных стандартов.

## **VII. ПЕРЕСМОТР ВЫШЕСТОЯЩЕЙ СУДЕБНОЙ ИНСТАНЦИЕЙ**

45. В пункте 5 статьи 14 Пакта предусматривается, что любой человек, который осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону. Как видно из вариантов передачи слова "преступление" на разных языках (crime, infraction, delito), данная гарантия действует не только в случае наиболее серьезных правонарушений. Выражение "согласно закону" в этом положении не имеет в виду оставить само существование права на пересмотр на усмотрение государств-участников, поскольку это право признано в Пакте, и тем более на основании одного только внутреннего

---

<sup>137</sup> См. Замечание общего порядка № 17 (1989 год) по статье 24 (Права ребенка), пункт 4.

законодательства. Выражение "согласно закону" скорее имеет отношение к определению порядка и условий проведения обзора вышестоящей инстанцией<sup>138</sup>, а также того, на какой из судов ложится ответственность за осуществление пересмотра в соответствии с Пактом. Пункт 5 статьи 14 не требует, чтобы в государствах-участниках имелись несколько апелляционных инстанций<sup>139</sup>. Однако ссылка на внутреннее законодательство в этом положении должна толковаться как означающая, что если во внутреннем праве предусматриваются дальнейшие апелляционные инстанции, то осужденное лицо должно иметь эффективный доступ к каждой из них<sup>140</sup>.

46. Пункт 5 статьи 14 не применяется к процедурам, определяющим права и обязанности в каком-либо гражданском процессе<sup>141</sup>, или любой другой процедуре, не являющейся частью апелляционного процесса по уголовным делам, таким, как конституционные ходатайства<sup>142</sup>.

47. Пункт 5 статьи 14 нарушается не только в том случае, если решение суда первой инстанции является окончательным, но также и в том случае, если обвинительный приговор, вынесенный апелляционным судом<sup>143</sup> или судом последней инстанции<sup>144</sup> после оправдательного приговора суда низшей инстанции в соответствии с внутренним законодательством, не может быть пересмотрено вышестоящим судом. В тех случаях, когда высший суд страны действует в качестве суда первой и единственной инстанции, отсутствие права на пересмотр вышестоящим судом не компенсируется тем фактом, что лицо судимо верховным судом соответствующего государства-участника; такая система скорее не совместима с Пактом, кроме как если соответствующее государство-участник сделало оговорку в этом отношении<sup>145</sup>.

48. Устанавливаемое пунктом 5 статьи 14 право на пересмотр осуждения и приговора вышестоящей судебной инстанцией налагает на государство-участник обязанность пересмотра существенным образом, одновременно на основе достаточности доказательств и норм права, осуждения и приговора так, чтобы процедура делала возможным должное

---

<sup>138</sup> Сообщения № 1095/2002, *Гомарис Валера против Испании*, пункт 7.1; № 64/1979, *Сальгар де Монтехо против Колумбии*, пункт 10.4.

<sup>139</sup> Сообщение № 1089/2002, *Раус против Филиппин*, пункт 7.6.

<sup>140</sup> Сообщение № 230/1987, *Генри против Ямайки*, пункт 8.4.

<sup>141</sup> Сообщение № 450/1991, *И.П. против Финляндии*, пункт 6.2.

<sup>142</sup> Сообщение № 352/1989, *Дуглас, Дженталз, Керр против Ямайки*, пункт 11.2.

<sup>143</sup> Сообщение № 1095/2002, *Гомарис Валера против Испании*, пункт 7.1.

<sup>144</sup> Сообщение № 1073/2002, *Террон против Испании*, пункт 7.4.

<sup>145</sup> То же.

рассмотрение характера дела<sup>146</sup>. Пересмотр, который ограничивается формальными или правовыми аспектами осуждения без какого бы то ни было рассмотрения фактов, является недостаточным по Пакту<sup>147</sup>. Однако пункт 5 статьи 14 не требует полного повторного разбирательства или "слушания"<sup>148</sup>, если суд, осуществляющий пересмотр, может проанализировать фактические аспекты дела. Так, например, если вышестоящий суд рассматривает утверждения, направленные против признанного виновным лица, очень подробно оценивает доказательства, представленные на суде и указанные в апелляционной жалобе, и находит, что уличающих доказательств для оправдания установления вины в конкретном деле достаточно, Пакт не нарушается<sup>149</sup>.

49. Право на пересмотр осуждения может быть эффективно осуществлено, только если осужденное лицо получает доступ к должным образом мотивированному, составленному в письменной форме приговору суда и, по меньшей мере, в суде первой апелляционной инстанции в тех случаях, когда внутреннее право предусматривает несколько апелляционных инстанций<sup>150</sup>, также и к другим документам, таким, как протоколы судебных заседаний, необходимых для эффективного осуществления права на обжалование<sup>151</sup>. Эффективность данного права также уменьшается, и пункт 5 статьи 14 нарушается, если пересмотр дела вышестоящим судом неоправданно задерживается в нарушение пункта 3 с) этой статьи<sup>152</sup>.

50. Система надзорного производства, которая применяется лишь к приговорам, обращенным к исполнению, не отвечает требованиям пункта 5 статьи 14, независимо от

---

<sup>146</sup> Сообщения № 1100/2002, *Бандажевский против Беларуси*, пункт 10.13; № 985/2001, *Алибоева против Таджикистана*, пункт 6.5; № 973/2001, *Халилова против Таджикистана*, пункт 7.5; № 623-627/1995, *Домуковский и др. против Грузии*, пункт 18.11; № 964/2001, *Саидова против Таджикистана*, пункт 6.5; № 802/1998, *Роджерсон против Австралии*, пункт 7.5; № 662/1995, *Ламли против Ямайки*, пункт 7.3.

<sup>147</sup> Сообщение № 701/1996, *Гомес Васкес против Испании*, пункт 11.1.

<sup>148</sup> Сообщения № 1110/2002, *Роландо против Филиппин*, пункт 4.5; № 984/2001, *Джума против Австралии*, пункт 7.5; № 536/1993, *Перера против Австралии*, пункт 6.4

<sup>149</sup> Например, сообщения № 1156/2003, *Перес Эсколар против Испании*, пункт 3; № 1389/2005, *Бертелли Гальвес против Испании*, пункт 4.5.

<sup>150</sup> Сообщения № 903/1999, *Ван Хюлст против Нидерландов*, пункт 6.4; № 709/1996, *Бейли против Ямайки*, пункт 7.2; № 663/1995, *Моррисон против Ямайки*, пункт 8.5.

<sup>151</sup> Сообщение № 662/1995, *Ламли против Ямайки*, пункт 7.5.

<sup>152</sup> Сообщения № 845/1998, *Кеннеди против Тринидада и Тобаго*, пункт 7.5; № 818/1998, *Секстус против Тринидада и Тобаго*, пункт 7.3; № 750/1997, *Дейли против Ямайки*, пункт 7.4; № 665/1995, *Браун и Пэриш против Ямайки*, пункт 9.5; № 614/1995, *Томас против Ямайки*, пункт 9.5; № 590/1994, *Беннет против Ямайки*, пункт 10.5.

того, может быть такой пересмотр инициирован по ходатайству осужденного лица или же в порядке осуществления дискреционных полномочий судьи или обвинителя<sup>153</sup>.

51. Право на обжалование имеет особое значение при рассмотрении дел, по которым может быть вынесен смертный приговор. Отказ в юридической помощи со стороны суда, пересматривающего смертный приговор, не имеющего средств осужденного лица, представляет собой не только нарушение пункта 3 d) статьи 14, но в то же время и пункта 5 статьи 14, поскольку в таких случаях отказ в юридической помощи при представлении жалобы действительным образом исключает возможность эффективного пересмотра осуждения и приговора вышестоящей судебной инстанцией<sup>154</sup>. Право на пересмотр осуждения нарушается также, если осужденные не ставятся в известность о намерении их защитников не представлять какие-либо аргументы суду, что лишает осужденных возможности воспользоваться услугами другого защитника, с тем чтобы их обеспокоенности могли быть разрешены на стадии обжалования<sup>155</sup>.

### VIII. КОМПЕНСАЦИЯ В СЛУЧАЯХ СУДЕБНОЙ ОШИБКИ

52. В соответствии с пунктом 6 статьи 14 Пакта выплачивается, согласно закону, компенсация лицам, которые были окончательным решением осуждены за уголовное преступление и понесли наказание как следствие такого осуждения, если вынесенный приговор был впоследствии отменен или им было даровано помилование на том основании, что какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки<sup>156</sup>. Необходимо, чтобы государства-участники принимали закон, обеспечивающий, чтобы требуемая на основании этого положения компенсация действительно могла быть выплачена и чтобы такая выплата была произведена в разумные сроки.

53. Данная гарантия не применяется в тех случаях, если доказано, что указанное неизвестное обстоятельство не было в свое время обнаружено исключительно или отчасти по вине подсудимого; в этих случаях обязанность доказывания ложится на государство. Кроме того, компенсация не положена, если осуждение снято по результатам обжалования, т.е. до того, как судебное решение становится окончательным<sup>157</sup>, или

---

<sup>153</sup> Сообщения № 1100/2002, *Бандажевский против Беларуси*, пункт 10.13; № 836/1998, *Гелазаскас против Литвы*, пункт 7.2.

<sup>154</sup> Сообщение № 554/1993, *Лавенде против Тринидада и Тобаго*, пункт 5.8.

<sup>155</sup> См. сообщения № 750/1997, *Дейли против Ямайки*, пункт 7.5; № 680/1996, *Галлимор против Ямайки*, пункт 7.4; № 668/1995, *Смит и Стюарт против Ямайки*, пункт 7.3. См. также сообщение № 928/2000, *Сооклал против Тринидада и Тобаго*, пункт 4.10.

<sup>156</sup> Сообщения № 963/2001, *Юберганг против Австралии*, пункт 4.2; № 880/1999, *Ирвинг против Австралии*, пункт 8.3; № 408/1990, *В.Й.Х. против Нидерландов*, пункт 6.3.

<sup>157</sup> Сообщения № 880/1999, *Ирвинг против Австралии*, пункт 8.4; № 868/1999, *Уилсон против Филиппин*, пункт 6.6.

вследствие помилования, гуманитарного или дискреционного по своему характеру, или мотивированного соображениями справедливости, не подразумевающего, что имело место судебная ошибка<sup>158</sup>.

## IX. NE BIS IN IDEM

54. Пункт 7 статьи 14 Пакта, предусматривающий, что никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны, воплощает принцип *ne bis in idem*. Данное положение запрещает предание лица, которое уже было осуждено или оправдано в связи с определенным преступлением, вновь тому же суду или вновь другому суду за это же преступление; так, например, лицо, оправданное гражданским судом, не может быть вновь предано за это же преступление военному или специальному суду. Пункт 7 статьи 14 не запрещает повторное слушание дела лица, осужденного в его отсутствие, которое просит об этом, но применяется в случае повторного осуждения.

55. Неоднократное наказание лица, отказывающегося от военной службы со ссылкой на свои убеждения, за неподчинение новому приказу о явке на военную службу может считаться наказанием за одно и то же преступление, если подобный последующий отказ основан на той же самой постоянной решимости, опирающейся на убеждения<sup>159</sup>.

56. Предусматриваемый в пункте 7 статьи 14 запрет не имеет значения, если вышестоящий суд отменяет приговор и распоряжается о проведении нового судебного разбирательства<sup>160</sup>. Кроме того, это положение не запрещает возобновления уголовного производства, оправдываемого исключительными обстоятельствами, такими, как обнаружение доказательств, которых не имелось или которые не были известны в момент вынесения оправдательного приговора.

57. Данная гарантия применяется только в случае уголовных преступлений и не применяется в случае дисциплинарных мер, которые не составляют санкцию, предусмотренную в случае уголовного преступления, по смыслу статьи 14 Пакта<sup>161</sup>. Кроме того, это положение не гарантирует *ne bis in idem* в отношении национальных юрисдикций двух или более государств<sup>162</sup>. Такое понимание не должно, однако,

---

<sup>158</sup> Сообщение № 89/1981, *Мухонен против Финляндии*, пункт 11.2.

<sup>159</sup> См. Организация Объединенных Наций, Рабочая группа по произвольным задержаниям, мнение № 36/1999 (Турция), E/CN.4/2001/14/Add.1, пункт 9, и мнение № 24/2003 (Израиль), E/CN.4/2005/6/Add.1, пункт 30.

<sup>160</sup> Сообщение № 277/1988, *Теран Хихон против Эквадора*, пункт 5.4.

<sup>161</sup> Сообщение № 101/2001, *Герардус Стрик против Нидерландов*, пункт 7.3.

<sup>162</sup> Сообщения № 692/1996, *А.Р.Дж. против Австралии*, пункт 6.4; № 204/1986, *А.П. против Италии*, пункт 7.3.

подрывать усилия государств, направленные на недопущение нового судебного разбирательства одного и того же уголовного преступления через международные конвенции<sup>163</sup>.

## X. СВЯЗЬ СТАТЬИ 14 С ДРУГИМИ ПОЛОЖЕНИЯМИ ПАКТА

58. В качестве свода процессуальных гарантий статья 14 Пакта часто играет важную роль в осуществлении более существенных гарантий, предусмотренных в Пакте, которые должны учитываться в контексте рассмотрения предъявляемых уголовных обвинений и при определении прав и обязанностей лица в каком-либо гражданском процессе. С процессуальной точки зрения связь с правом на эффективное средство правовой защиты, предусмотренное в пункте 3 статьи 2 Пакта, имеет значение<sup>164</sup>. В целом это положение необходимо соблюдать во всех случаях, когда нарушена любая из гарантий, предусмотренных в статье 14<sup>165</sup>.

59. В судебных разбирательствах, которые могут привести к назначению смертной казни, тщательное соблюдение гарантий справедливого судебного разбирательства является особенно важным. Вынесение смертного приговора по окончании судебного разбирательства, в котором не были соблюдены положения статьи 14 Пакта, представляет собой нарушение права на жизнь (статья 6 Пакта)<sup>166</sup>.

60. Жестокое обращение с лицами, которым предъявлены уголовные обвинения, и принуждение их к даче или подписанию под угрозой насилия показаний с признанием вины, представляют собой нарушения как статьи 7 Пакта, запрещающей пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, так и пункта 3 g) статьи 14, запрещающего принуждение к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным<sup>167</sup>.

---

<sup>163</sup> См., например, Римский статут Международного уголовного суда, статья 20, пункт 3.

<sup>164</sup> Например, сообщения № 1033/2001, *Сингараса против Шри-Ланки*, пункт 7.4; № 823/1998, *Чернин против Чешской Республики*, пункт 7.5.

<sup>165</sup> Communication No. 1073/2002, *Terrón v. Spain*, para. 6.6.

<sup>166</sup> Например, сообщения № 1044/2002, *Шакурова против Таджикистана*, пункт 8.5 (нарушение пунктов 1 и 3 b), d) и g) статьи 14); № 915/2000, *Рузметов против Узбекистана*, пункт 7.6 (нарушение пунктов 1, 2 и 3 b), d), e) и g) статьи 14); No. 913/2000, *Чан против Гайяны*, пункт 5.4 (нарушение пунктов 3 b) и d) статьи 14); № 1167/2003, *Райос против Филиппин*, пункт 7.3 (нарушение пункта 3b) статьи 14).

<sup>167</sup> Сообщения № 1044/2002, *Шакурова против Таджикистана*, пункт 8.2; № 915/2000, *Рузметов против Узбекистана*, пункты 7.2 и 7.3; № 1042/2001, *Боймуродов против Таджикистана*, пункт 7.2 и многие другие. О запрете на признание доказательств, полученных в нарушение статьи 7, см. пункты 6 и 41 выше.

61. Если кто-либо подозреваемый в совершении преступления и задержанный на основании положений статьи 9 Пакта обвиняется в совершении преступления, но дело судом не рассматривается, могут быть одновременно нарушены запреты на неоправданную задержку судебного разбирательства, предусмотренные пунктом 3 статьи 9 и пунктом 3 с) статьи 14 Пакта<sup>168</sup>.

62. Процессуальные гарантии, содержащиеся в статье 13 Пакта, включают понятия надлежащей правовой процедуры, которые отражены также в статье 14<sup>169</sup>, и поэтому должны толковаться в свете этого последнего положения. Что касается случаев, когда в соответствии с внутренним законодательством на какой-либо судебный орган возлагается задача решения вопроса о высылке или депортации, применяются гарантия равенства всех лиц перед судами и трибуналами, предусмотренная в пункте 1 статьи 14, и принципы беспристрастности, справедливости и равенства состязательных возможностей, вытекающие из данной гарантии<sup>170</sup>. Вместе с тем все соответствующие гарантии статьи 14 применяются в тех случаях, когда высылка принимает форму уголовного наказания или когда нарушения приказов о высылке наказываются по уголовному праву.

63. То, каким образом проводятся уголовные судебные разбирательства, может затрагивать осуществление и использование прав и гарантий Пакта, не связанных со статьей 14. Так, например, неразрешение в течение нескольких лет вопроса об обвинении в уголовном правонарушении в виде диффамации, предъявленном журналисту за опубликование нескольких статей, в нарушение пункта 3 с) статьи 14, может ставить обвиняемого в положение неопределенности и служить целям запугивания и тем самым производит парализующее действие, которое неправомерно ограничивает осуществление его права на свободу выражения своего мнения (статья 19 Пакта)<sup>171</sup>. Аналогичным образом, задержка уголовного судебного разбирательства на несколько лет вопреки пункту 3 с) статьи 14 может нарушать право лица покинуть свою собственную страну, гарантированное в пункте 2 статьи 12 Пакта, если обвиняемому приходится оставаться в этой стране все время, пока приостановлено судебное разбирательство<sup>172</sup>.

64. Что касается права допуска на общих условиях равенства к государственной службе, предусмотренного в статье 25 с) Пакта, то увольнение судей в нарушение этого

---

<sup>168</sup> Сообщения № 908/2000, *Эванс против Тринидада и Тобаго*, пункт 6.2; № 838/1998, *Хендрикс против Гайаны*, пункт 6.3, и многие другие.

<sup>169</sup> Сообщение № 1051/2002, *Ахани против Канады*, пункт 10.9. См. также сообщения № 961/2000, *Эверетт против Испании*, пункт 6.4 (экстрадиция), 1438/2005, *Таги Хадже против Нидерландов*, пункт 6.3.

<sup>170</sup> См. сообщение № 961/2000, *Эверетт против Испании*, пункт 6.4.

<sup>171</sup> Сообщение № 909/2000, *Муювана Канканамге против Шри-Ланки*, пункт 9.4.

<sup>172</sup> Сообщение № 263/1987, *Гонсалес дель Рио против Перу*, пункты 5.2 и 5.3.

положения может составить нарушение этой гарантии, которую следует рассматривать вместе с гарантией пункта 1 статьи 14, предусматривающей независимость судебной власти<sup>173</sup>.

65. Процессуальные нормы или их применение, допускающие различия, основанные на любых критериях, перечисленных в пункте 1 статьи 2 или в статье 26, или несоблюдение равенства прав мужчин и женщин, предусмотренного в статье 3, в использовании гарантий, сформулированных в статье 14 Пакта, не только являются нарушением содержащегося в пункте 1 этого положения требования о том, что "все лица равны перед судами и трибуналами", но также могут составить дискриминацию<sup>174</sup>.

-----

---

<sup>173</sup> Сообщения № 933/2000, *Мундио Бусио и др. против Демократической Республики Конго*, пункт 5.2; № 814/1998, *Пастухов против Беларуси*, пункт 7.3.

<sup>174</sup> Сообщение № 202/1986, *Ато дель Авельяналь против Перу*, пункты 10.1 и 10.2.