



**МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ДОГОВОРЫ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА**

Distr.
GENERAL

HRI/GEN/1/Rev.5
26 April 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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.

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

I. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ, СОЦИАЛЬНЫМ И КУЛЬТУРНЫМ ПРАВАМ	11
<u>Третья сессия (1989 год)</u>	
Замечание общего порядка 1 - Представление докладов государствами-участниками	12
<u>Четвертая сессия (1990 год)</u>	
Замечание общего порядка 2 - Международные меры в области предоставления технической помощи (статья 22 Пакта)	15
<u>Пятая сессия (1990 год)</u>	19
Замечание общего порядка 3 - Природа обязательств государств-участников (пункт 1 статьи 2 Пакта)	19
<u>Шестая сессия (1991 год)</u>	24
Замечание общего порядка 4 - Право на достаточное жилище (статья 11 1) Пакта)	24
<u>Одиннадцатая сессия (1994 год)</u>	32
Замечание общего порядка 5 - Лица с какой-либо формой инвалидности	32
<u>Тринадцатая сессия (1995 год)</u>	46
Замечание общего порядка 6 - Экономические, социальные и культурные права пожилых людей	46
<u>Шестнадцатая сессия (1997 год)</u>	61
Замечание общего порядка 7 - Право на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта): принудительные выселения	61
<u>Семнадцатая сессия (1997 год)</u>	68
Замечание общего порядка 8 - Связь между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав	68
<u>Девятнадцатая сессия (1998 год)</u>	73
Замечание общего порядка 9 - Применение Пакта во внутреннем праве	73

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
<u>Девятнадцатая сессия (1998 год)</u>	80
Замечание общего порядка 10 - Роль национальных учреждений по правам человека в деле защиты экономических, социальных и культурных прав.....	80
<u>Двадцатая сессия (1999 год)</u>	82
Замечание общего порядка 11 - План мероприятий по начальному образованию (статья 14)	82
Замечание общего порядка 12 - Право на достаточное питание (статья 11).....	86
<u>Двадцать первая сессия (1999 год)</u>	99
Замечание общего порядка 13 - Право на образование (статья 13)	99
<u>Двадцать вторая сессия (2000 год)</u>	120
Замечание общего порядка № 14 - Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12).....	120
 II. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА.....	 149
<u>Тринадцатая сессия (1981 год)</u>	150
Замечание общего порядка 1 - Обязательство по представлению докладов.....	150
Замечание общего порядка 2 - Руководящие принципы представления докладов	151
Замечание общего порядка 3 - Статья 2: Осуществление на национальном уровне.....	152
Замечание общего порядка 4 - Статья 3	153
Замечание общего порядка 5 - Статья 4.....	154

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
<u>Шестнадцатая сессия (1982 год)</u>	155
Замечание общего порядка 6 - Статья 6.....	155
Замечание общего порядка 7 - Статья 7*.....	157
Замечание общего порядка 8 - Статья 9.....	159
Замечание общего порядка 9 - Статья 10*.....	160
<u>Девятнадцатая сессия (1983 год)</u>	162
Замечание общего порядка 10 - Статья 19.....	162
<u>Девятнадцатая сессия (1983 год)</u>	163
Замечание общего порядка 11 - Статья 20.....	163
<u>Двадцать первая сессия (1984 год)</u>	164
Замечание общего порядка 12 - Статья 1.....	164
<u>Двадцать первая сессия (1984 год)</u>	166
Замечание общего порядка 13 - Статья 14.....	166
<u>Двадцать третья сессия (1984 год)</u>	171
Замечание общего порядка 14 - Статья 6.....	171
<u>Двадцать седьмая сессия (1986 год)</u>	173
Замечание общего порядка 15 - Положение иностранцев в соответствии с Пактом	173
<u>Тридцать вторая сессия (1988 год)</u>	176
Замечание общего порядка 16 - Статья 17.....	176

* Замечания общего порядка 7 и 9 заменены соответственно замечаниями общего порядка 20 и 21.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
<u>Тридцать пятая сессия (1989 год)</u>	179
Замечание общего порядка 17 - Статья 24.....	179
<u>Тридцать седьмая сессия (1989 год)</u>	183
Замечание общего порядка 18 - Недискриминация.....	183
<u>Тридцать девятая сессия (1990 год)</u>	187
Замечание общего порядка 19 - Статья 23.....	187
<u>Сорок четвертая сессия (1992 год)</u>	189
Замечание общего порядка 20 - Статья 7.....	189
<u>Сорок четвертая сессия (1992 год)</u>	193
Замечание общего порядка 21 - Статья 10.....	193
<u>Сорок восьмая сессия (1993 год)</u>	196
Замечание общего порядка 22 - Статья 18.....	196
<u>Пятидесятая сессия (1994 год)</u>	200
Замечание общего порядка 23 - Статья 27.....	200
<u>Пятьдесят вторая сессия (1994 год)</u>	205
Замечание общего порядка 24 - Замечание общего порядка по вопросам, касающимся оговорок, которые делаются при ратификации Пакта или Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним, или относительно заявлений, сделанных на основании статьи 41 Пакта.....	205
<u>Пятьдесят седьмая сессия (1996 год)</u>	214
Замечание общего порядка 25 - Статья 25.....	214
<u>Шестьдесят первая сессия, 1997 год)</u>	221
Замечание общего порядка 26 - Континуитет обязательств.....	221
<u>Шестьдесят седьмая сессия (1999 год)</u>	223
Замечание общего порядка 27 - Статья 12 (свобода передвижения).....	223

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
<u>Шестьдесят восьмая сессия (2000 год)</u>	230
Замечание общего порядка № 28 - Статья 3 (равноправие мужчин и женщин) ...	230
 III. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ.....	 240
 <u>Пятая сессия (1972 год)</u>	 240
Общая рекомендация I в отношении обязательств государств-участников	240
Общая рекомендация II в отношении обязательств государств-участников	240
 <u>Шестая сессия (1972 год)</u>	 241
Общая рекомендация III в отношении представления докладов государствами-участниками.....	 241
 <u>Восьмая сессия (1973 год)</u>	 242
Общая рекомендация IV в отношении представления докладов государствами-участниками (статья 1 Конвенции)	 242
 <u>Пятнадцатая сессия (1977 год)</u>	 243
Общая рекомендация V в отношении представления докладов государствами-участниками (статья 7 Конвенции)	 243
 <u>Двадцать пятая сессия (1982 год)</u>	 244
Общая рекомендация VI в отношении просроченных докладов.....	244
 <u>Тридцать вторая сессия (1985 год)</u>	 245
Общая рекомендация VII в отношении осуществления статьи 4 Конвенции.....	245
 <u>Тридцать восьмая сессия (1990 год)</u>	 246
Общая рекомендация VIII относительно толкования и применения пунктов 1 и 4 статьи 1 Конвенции.....	 246
Общая рекомендация IX относительно применения пункта 1 статьи 8 Конвенции	 247

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
<u>Тридцать девятая сессия (1991 год)</u>	247
Общая рекомендация X относительно технической помощи.....	247
<u>Сорок вторая сессия (1993 год)</u>	248
Общая рекомендация XI относительно неграждан.....	248
Общая рекомендация XII относительно государств-правопреемников	249
Общая рекомендация XIII относительно подготовки должностных лиц правоохранительных органов по вопросам прав человека	250
Общая рекомендация XIV относительно пункта 1 статьи 1 Конвенции	251
Общая рекомендация XV относительно статьи 4 Конвенции	252
Общая рекомендация XVI относительно применения статьи 9 Конвенции	253
Общая рекомендация XVII относительно создания национальных институтов по содействию осуществлению Конвенции	254
<u>Сорок четвертая сессия (1994 года)</u>	255
Общая рекомендация XVIII относительно учреждения международного трибунала для судебного преследования преступлений против человечности.....	255
<u>Сорок седьмая сессия (1995 год)</u>	256
Общая рекомендация XIX относительно статьи 3 Конвенции.....	256
<u>Сорок восьмая сессия (1996 год)</u>	257
Общая рекомендация XX относительно статьи 5 Конвенции	257
Общая рекомендация XXI - Право на самоопределение.....	259
<u>Сорок девятая сессия (1996 год)</u>	261
Общая рекомендация XXII - Статья 5 Конвенции (Беженцы и перемещенные лица)	261

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
<u>Пятьдесят первая сессия (1997 год)</u>	262
Общая рекомендация XXIII в отношении прав коренных народов	262
<u>Пятьдесят пятая сессия (1999 год)</u>	264
Общая рекомендация XXIV, касающаяся статьи 1 Конвенции.....	264
<u>Пятьдесят шестая сессия (2000 год)</u>	265
Общая рекомендация XXV, касающаяся связанных с гендерной проблематикой аспектов расовой дискриминации	265
<u>Пятьдесят шестая сессия (2000 год)</u>	267
Общая рекомендация XXVI, касающаяся статьи 6 Конвенции.....	267
<u>Пятьдесят седьмая сессия (2000 год)</u>	268
Общая рекомендация XXVII, касающаяся дискриминации в отношении рома.....	268
 IV. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН	275
<u>Пятая сессия (1986 год)</u>	275
Общая рекомендация № 1 - Доклады государств-участников.....	275
<u>Шестая сессия (1987 год)</u>	275
Общая рекомендация № 2 - Доклады государств-участников.....	275
Общая рекомендация № 3 - Воспитание и программы в области общественной информации	277
Общая рекомендация № 4 - Оговорки.....	277
<u>Седьмая сессия (1988 год)</u>	278
Общая рекомендация 5 - Временные специальные меры	278
Общая рекомендация 6 - Эффективные национальные механизмы и информирование общественности.....	278

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
Общая рекомендация № 7 - Ресурсы	279
Общая рекомендация № 8 - Осуществление статьи 8 Конвенции	280
<u>Восьмая сессия (1989 год)</u>	281
Общая рекомендация № 9 - Статистические данные, касающиеся положения женщин	281
Общая рекомендация № 10 - Десятая годовщина принятия Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.....	281
Общая рекомендация № 11 - Технические консультативные услуги для выполнения обязательств по представлению докладов	283
Общая рекомендация № 12 - Насилие в отношении женщин	284
Общая рекомендация № 13 - Равное вознаграждение за равный труд	284
<u>Девятая сессия (1990 год)</u>	285
Общая рекомендация № 14 - Обрезание у женщин	285
Общая рекомендация № 15 - Недопущение дискриминации женщин в национальных стратегиях предупреждения синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИД) и борьбы с ним	287
<u>Десятая сессия (1991 год)</u>	289
Общая рекомендация № 16 - Женщины, безвозмездно работающие на городских и сельских семейных предприятиях	289
Общая рекомендация № 17 - Измерение и количественное определение объема неоплачиваемого труда женщин на дому и его учет в валовом национальном продукте.....	290
Общая рекомендация № 18 - Женщины-инвалиды	291

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
<u>Одиннадцатая сессия (1992 год)</u>	292
Общая рекомендация № 19 - Насилие в отношении женщин	292
Общая рекомендация № 20 - Оговорки к Конвенции.....	301
<u>Тринадцатая сессия (1994 год)</u>	301
Общая рекомендация № 21 - Равноправие в браке и в семейных отношениях	301
<u>Четырнадцатая сессия (1995 год)</u>	314
Общая рекомендация № 22 - Поправка к статье 20 Конвенции	314
<u>Шестнадцатая сессия (1997 год)</u>	316
Общая рекомендация № 23 - Политическая и общественная жизнь	316
<u>Двадцатая сессия (1999 год)</u>	332
Общая рекомендация 24 - Статья 12 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин - женщины и здоровье	332
V. ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТОЕ КОМИТЕТОМ ПРОТИВ ПЫТОК	343
Замечание общего порядка № 1 - Осуществление статьи 3 Конвенции в контексте статьи 22	344
VI. ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТОЕ КОМИТЕТОМ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА	347
<u>Двадцать шестая сессия (2001 год)</u>	347
Замечание общего порядка № 1 - Цели образования.....	347

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

* Содержится в документе E/1989/22.

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".

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

* Содержится в документе E/1989/22.

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 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 КПП, 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

* Содержится в документе E/1990/23.

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".

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:

а) 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;

б) учреждениям Организации Объединенных Наций следует рассмотреть предложение, внесенное Генеральным секретарем в докладе 1979 года 1/ 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.

Сноска

1/ "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.

* Содержится в документе E/1991/23.

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 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 лишающий 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" 1/, анализ, проведенный ПРООН в ее "Докладе о развитии людских ресурсов за 1990 год" 2/, и анализ, проведенный Всемирным банком в "Докладе о мировом развитии, 1990 год" 3/.

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).

Сноски

- 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 год)*

Замечание общего порядка 4

Право на достаточное жилище (статья 11 1) 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 1/. Комитет также рассмотрел соответствующие доклады и другую документацию Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств 2/.
3. Хотя большое число международных документов затрагивает различные аспекты права на достаточное жилище 3/, 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

* Содержится в документе E/1992/23.

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 ⁴/ . 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.

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 5/, 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 разниться 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.

Сноски

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

2/ 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.

3/ 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).

4/ См. сноску 1/.

5/ 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. 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" 2/. 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 3/ и Комиссия по правам человека 4/ 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 5/. 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" 6/.

* Содержится в документе E/1995/22.

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.

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" 7/; б) в Руководящих принципах создания и укрепления национальных координационных комитетов по вопросам инвалидности или подобных им органов, принятых в 1990 году 8/; с) в Принципах защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятых в 1991 году 9/; 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" 10/. Стандартные правила имеют большую важность и представляют собой особо ценные руководящие принципы более четкого определения соответствующих обязательств государств-участников в соответствии с Пактом.

I. 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 11/.

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" 12/.

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" 13/.

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" 14/.

II. 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" 15/.

III. 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 "изохренных" 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 16/ 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 со 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" 17/.

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.

IV. КОНКРЕТНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПАКТА

A. Статья 3: Равные права для мужчин и женщин

19. Часто на лиц с какой-либо формой инвалидности смотрят как на бесполой существ 18/. В результате этого зачастую упускается из вида тот факт, что женщины-инвалиды испытывают двойную дискриминацию. 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 19/. 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.

B. 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 20/ "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 21/. 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 22/. 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 23/. Комитет призывает участвующие в Пакте государства рассмотреть вопрос о ратификации этой Конвенции.

C. 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" 24/. 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 25/.

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.

D. 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 26/. 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 27/.

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" 28/. 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 29/. 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" 30/. 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" 31/. 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 32/. Подобным образом таким лицам должны быть предоставлены услуги по реабилитации, с тем чтобы позволить им "достигнуть и поддерживать оптимальный уровень их самостоятельности и жизнедеятельности" 33/. 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 34/. 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" 35/. 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..." 36/. 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" 37/.

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.

Сноски

1/ Всесторонний обзор см. "Права человека и инвалидность", окончательный доклад, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Леандро Деспуи, E/CN.4/Sub.2/1991/31.

2/ A/47/415, пункт 5.

3/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов, пункт 165, принятая Генеральной Ассамблей в ее резолюции 37/52 от 3 декабря 1982 года, пункт 1.

4/ Резолюции Комиссии по правам человека 1992/48, пункт 4, и 1993/29, пункт 7.

5/ A/47/415, пункт 6.

6/ Стандартные правила обеспечения равных возможностей инвалидов, прилагаемые к резолюции 48/96 генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года (Введение, пункт 17).

7/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше), пункт 1.

8/ 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.

9/ Резолюция 46/119 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1991 года, приложение.

10/ Стандартные правила см. сноску 6 выше, введение, пункт 15.

11/ A/47/415, по всему документу.

12/ Там же, пункт 5.

13/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), правило 1.

14/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше), пункт 3).

15/ См. сноску 8 выше.

16/ A/47/415, пункты 37-38.

17/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше).

18/ E/CN.4/Sub.2/1991/31 (см. сноску 1 выше), пункт 140.

19/ A/47/415, пункты 35, 46, 74 и 77.

20/ См. сноску 9 выше.

21/ Стандартные правила (см. сноску 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. сноску 6 выше), правило 8, пункт 1.
- 25/ A/47/415, пункт 78.
- 26/ E/CN.4/Sub.2/1991/31 (см. сноску 1 выше), пункты 190 и 193.
- 27/ Всемирная программа действий в отношении инвалидов (см. сноску 3 выше):
пункт 74.
- 28/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), пункт 113.
- 29/ E/CN.6/1991/2, пункты 14 и 59-68.
- 30/ Стандартные правила (см. сноску 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. сноску 3 выше).
- 33/ Стандартные правила (см. сноску 6 выше), правило 3.
- 34/ A/47/415, пункт 73.
- 35/ Стандартные правила (см. сноску 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 людей1. 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 1/.

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.

* Содержится в документе E/1996/22.

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 2/.

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 3/. 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 4/.

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 5/ 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 6/.

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 7/.

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 8/.

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 b) 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.

Сноски

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

2/ 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).

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

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

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

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

7/ Там же, пункты 11-19.

8/ 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 vieillesse. Gallimard, 1970 (Edhasa, 1983).

Cebrión 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: Résultats 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 Espaca: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

INSERSO. La Tercera Edad en Espaca: 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. Preparaciyn a la jubilaciyn en los panses 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. Flexibilitñ de l'ñge de la retraite. OCDE, París, 1970.

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

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

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

OIT. De la piróvide al pilar de poblaciyn: los cambios en la poblaciyn 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 caso español. Escuela Social, Madrid, 1988.

Vellas, Pierre. Législation sanitaire et les personnes âgées. 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" 1/. 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" 2/. В Повестке дня на XXI век указывается, что "население должно быть защищено законом от несправедливого выселения из своих жилищ или со своих земель" 3/. 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" 4/. Комиссия по правам человека также отметила, что "практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека" 5/. 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.

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

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 правам человека, предпочитает использовать термин "принудительные выселения" прежде всего потому, что все предлагаемые альтернативные варианты являются столь же небезупречными. 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 ссылку 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 а) обеспечивающие максимальные гарантии владельцам жилья и земли, б) соответствующие положениям Пакта и с) 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: а) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами; б) надлежащее и обоснованное уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения; в) информирование в разумные сроки всех затрагиваемых лиц о планируемых выселениях и, когда это применимо, об альтернативной цели, в которой будет использоваться земля или жилище; г) присутствие государственных должностных лиц или их представителей в момент выселения, особенно если оно касается групп лиц; д) надлежащее удостоверение личности всех лиц, осуществляющих выселение; е) недопустимость проведения выселений в условиях плохой погоды или в ночное время, если только на это не получено согласие выселяемых лиц; ж) обеспечение средств правовой защиты; и з) 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" 6/.

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"; b) "законодательства, касающегося прав жильцов на гарантированное владение жилищем и на защиту от выселения"; и c) "законодательства, запрещающего любые формы выселения" 7/.

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 8/. 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.

Сноски

1/ 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).

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

3/ 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).

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

5/ 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

* Содержится в документе E/1998/22.

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, 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 1/. 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" 2/. 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" 3/.

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" 4/. 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.

Сноски

- 1/ Дополнение к Повестке дня для мира, (A/50/60 - S/1995/1), пункты 66-76.
- 2/ Последствия вооруженных конфликтов для детей: записка Генерального секретаря (A/51/306, приложение), пункт 128.
- 3/ 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.
- 4/ Там же.

Девятнадцатая сессия (1998 год)*

Замечание общего порядка 9

Применение Пакта во внутреннем праве

A. 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) а/ 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.

* Содержится в документе E/1999/22.

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 b/, 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. Второй принцип 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.

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 "переводе" 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.

C. 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 с/ (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 ссылаться в судах и других судебных инстанциях или административных органах" на положения Пакта "и могут ли эти положения непосредственно применяться ими" d/. 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. Общепризнанно, 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.

Сноски

a/ E/1991/23, приложение III.

b/ United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

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

d/ 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 деле защиты 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:

* Содержится в документе E/1999/22.

- a) 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;
- b) 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;
- c) оказание технической консультативной помощи или проведение исследований, касающихся экономических, социальных и культурных прав, в том числе по просьбе государственных органов или других соответствующих организаций;
- d) определение общенациональных показателей, позволяющих судить о выполнении обязательств, предусмотренных в Пакте;
- e) 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;
- f) наблюдение за соблюдением конкретных прав, признанных в Пакте, и представление соответствующих докладов государственным органам и общественности; и
- g) 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.

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

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 1/, 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.

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 требующемся 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 оказать 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.

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

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, рассмотрев 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 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.

* 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.

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 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 принятия 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 институциональные 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 омбудсменами 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 маргинализированные 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.

* Содержится в документе E/C.12/1999/10.

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.

I. 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 1/.

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 2/:

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;

б) 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 3/.

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 4/. 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" 5/.

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 6/.

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 7/. 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 8/.

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 9/. Согласно этому толкованию, право на ПТО включает следующие аспекты:

а) 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;

б) 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;

с) оно обеспечивает переподготовку взрослых, знания и навыки которых устарели в результате преобразований в сферах технологии, экономики, занятости, социальных отношений и т.д.;

д) 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 10/.

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 11/.

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 12/.

22. В целом элементарное образование соответствует базовому образованию, рассмотренному во Всемирной декларации об образовании для всех 13/. В соответствии с подпунктом d) пункта 2 статьи 13 те, "кто не проходил 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 e) 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 14/. 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 племенной образ жизни в независимых странах (Конвенция No 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) 15/.

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 16/

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 17/

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 18/. 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.

II. 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 19/. 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 20/. 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 21/.

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 22/.

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 23/. 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 24/. 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 25/. Обязательство активно обеспечивать "развитие сети школ всех ступеней" усиливает основную ответственность государств-участников в области непосредственного предоставления права на образование в большинстве ситуаций 26/.

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) 27/. 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 28/. 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.

III. 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 29/. 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.

Сноски

1/ 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).

2/ 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).

3/ См. пункт 6.

4/ 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).

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

6/ См. пункт 6.

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

8/ 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 (Конвенции № 117).

9/ См. сноску 8.

10/ См. пункт 6.

11/ См. пункт 15.

12/ См. пункт 6.

13/ См. пункт 9.

14/ 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.

15/ 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".

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

17/ 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.

18/ 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).

19/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 1.

20/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 2.

21/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 9.

22/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункт 9.

23/ 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.

24/ Что касается значения терминов "обязательное" и "бесплатное", то Комитет ссылается на пункты 6 и 7 своего Замечания общего порядка 11 по статье 14.

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

26/ 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.

27/ 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).

28/ См. Замечание общего порядка 3 Комитета, пункты 13-14.

29/ 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 1/.

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 2/, а также в Венской декларации и Программе действий 1993 года и в других международных договорах 3/.

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.

I. 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 4/. 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 5/.

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

i) 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 7/;

ii) 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;

iii) 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;

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

c) *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 9/.

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) 10/ 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 11/, экстренные родовспомогательные услуги и доступ к информации и ресурсам, необходимым для принятия мер в соответствии с этой информацией 12/.

Пункт 2 b) 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 b) 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 13/. Кроме того, гигиена труда предполагает максимально возможное с разумной точки зрения устранение причин возникновения вредных для здоровья факторов производственной среды 14/. Пункт 2 b) 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 c) статьи 12. Право на предупреждение и лечение заболеваний

16. "Предупреждение и лечение эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней" (пункт 2 c) 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, предопределяющих 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 совершенствование программ иммунизации и других стратегий борьбы с инфекционными заболеваниями.

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

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 16/. 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 17/. 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 18/. 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 19/, 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.

II. 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 20/.

31. Прогрессивное осуществление права на здоровье в течение того или иного периода времени не следует интерпретировать как лишающее 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 21/.

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 22/.

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 23/. 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 24/. 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 *защищать* 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. Обязанность *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 25/.

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 26/.

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 27/. 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 28/ 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 как социально отчужденных 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" 29/, позволяющих развивающимся странам осуществлять свои основные и другие обязательства, указанные в пунктах 43 и 44 выше.

III. 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 непринятия 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 непринятие 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; непринятие мер, препятствующих производству, сбыту и потреблению табака, наркотиков и других вредных веществ; необеспечение защиты женщин от насилия или непринятие мер с целью привлечения к ответственности виновных; непринятие 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 непринятие 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; непринятие мер с целью сокращения несправедливого

распределения объектов, товаров и услуг в сфере здравоохранения; неиспользование подхода к здравоохранению, учитывающего гендерную проблематику; и непринятие мер с целью снижения показателей младенческой и материнской смертности.

IV. 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 потребуется 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 ^{30/}. 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 ^{31/}. 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.

V. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА 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.

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

2/ В своей резолюции 1989/11.

3/ 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.

4/ 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).

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

6/ 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.

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

8/ 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.

9/ 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.

10/ 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.

11/ 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".

12/ 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.

13/ 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.

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

15/ См. выше пункт 12 b) и сноску 8.

16/ Основные обязательства см. в пунктах 43 и 44 настоящего Замечания общего порядка.

17/ Пункт 1 статьи 24 Конвенции о правах ребенка.

18/ См. резолюцию Всемирной ассамблеи здравоохранения WHA 47.10 1994 года, озаглавленную "Охрана здоровья матери и ребенка и планирование семьи: традиционная практика, наносящая вред здоровью женщин и детей".

19/ 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 c) 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 e) 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.

20/ См. Замечание общего порядка № 13, пункт 43.

21/ См. Замечание общего порядка № 3, пункт 9; Замечание общего порядка № 13, пункт 44.

22/ См. Замечание общего порядка № 3, пункт 9; Замечание общего порядка № 13, пункт 45.

23/ 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.

24/ Резолюция Генеральной Ассамблеи 46/119 (1991).

25/ 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.

26/ 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.

27/ См. пункт 45 настоящего Замечания общего порядка.

28/ 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.

29/ Пакт, статья 2.1.

30/ Независимо от того, может ли группа лиц как таковая пользоваться средствами правовой защиты в качестве отдельного права обладателя, 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.

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

II. ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА*, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

Введение***

Во введении к документу CCPR/C/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:

* 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 Corr.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 Corr.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 CCPR/C/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.

"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 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

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, претворялся 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

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 о 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

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

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

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, предусматриваемого 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,

* Замечание общего порядка 7 было заменено замечанием общего порядка 20 (Сорок четвертая сессия, 1992 год).

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

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

1. Пункт 1 статьи 10 Пакта предусматривает, что все лица, лишённые 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, лишёнными свободы, а также уважения их человеческого достоинства, как этого требуют положения пункта 1.

* Замечание общего порядка 9 было заменено замечанием общего порядка 21 (сорок четвертая сессия, 1992 год).

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 о 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 b) 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 b) 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

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 познакомиться 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

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 несамоуправляющимися 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

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 из 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 b) 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 c) 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 е) 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, имеющих 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 ("infraction", "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

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

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

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, при том, 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

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.

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.

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.

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

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, лишенные 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 лишенного 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 возвращении 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

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

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 отправлении культа, выполнении религиозных или ритуальных обрядов и учении охватывает весьма широкую сферу действий. Понятие "отправление 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 статьями 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

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 1/.

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 2/. 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 3/. 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 4/.

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 5/. 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.

Сноски

1/ 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 CCPR/C/21/Rev.1; там же, Сорок пятая сессия, Дополнение № 40, (A/45/40), том II, приложение IX, раздел A, сообщение № 167/1984 (Бернард Оминаяк, вождь племени озера Любикон, против Канады), решение, принятое 26 марта 1990 года.

2/ См. там же, Сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), приложение VII, раздел G, сообщение № 197/1985 (Киток против Швеции), решение, принятое 27 июля 1988 года.

3/ 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), решение, принятое 9 апреля 1987 года; там же, раздел C, сообщение № 180/1984 (Л.Г. Даннинг против Нидерландов), решение, принятое 9 апреля 1987 года.

4/ См. там же Сорок пятая сессии, Дополнение № 40, (A/45/40), том II, приложение X, раздел A, сообщение № 220/1987 (Т.К. против Франции), решение от 8 ноября 1989 года; там же, раздел B, сообщение № 222/1987 (М.К. против Франции), решение от 8 ноября 1989 года.

5/ См. примечания 1 и 2 выше, сообщение № 167/1984 (Бернард Оминаяк, вождь племени озера Любикон, против Канады), решение, принятое 26 марта 1990 года, и сообщение 197/1985 (Киток против Швеции), решение, принятое 27 июля 1988 года.

Пятьдесят вторая сессия (1994 год)

Замечание общего порядка 24

Замечание общего порядка по вопросам, касающимся оговорок, которые делаются при ратификации Пакта или Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним, или относительно заявлений, сделанных на основании статьи 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 потребуются 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 1/. 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 2/. 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 отношениях 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 а 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 отступлений 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 3/. 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 4/. 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 оговорок, 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 наделения 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 неперменном 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.

Сноски

1/ Статья 2 (1) (d) Венской конвенции о праве договоров 1969 года.

2/ Хотя Венская Конвенция о праве 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.

3/ 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.

4/ 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) 1/ 2/

Замечание общего порядка 25

Статья 25

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 б). 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 б). 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 выборах

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.

Сноски

1/ Принято Комитетом на его 1510-м заседании (пятьдесят седьмая сессия) 12 июля 1996 года.

2/ 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.

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.

* Содержится в документе A/53/40, приложение VII.

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 1/.

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.

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

* Содержится в документе CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

иностранца, который въехал в государство на незаконном основании, однако статус которого впоследствии был урегулирован, для целей статьи 12 следует рассматривать в качестве находящегося на территории этого государства на законном основании 2/. Как только то или иное лицо находится на территории государства на законном основании, любые ограничения в отношении его прав, гарантируемых пунктами 1 и 2 статьи 12, а также любое обращение, отличающееся от того, которое обеспечивается гражданам государства, должны являться обоснованными в соответствии с правилами, предусмотренными в пункте 3 статьи 12 3/. 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 4/.

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 индивидум 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 5/.

9. Для того чтобы индивидуумы могли осуществлять права, гарантируемые пунктом 2 статьи 12, в отношении государства проживания и государства гражданства вводятся определенные обязательства 6/. 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 7/. 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 8/.

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 местожительство. Что касается права на передвижение внутри страны, то Комитет высказывал критику в отношении положений, требующих, чтобы индивидуумы ходатайствовали о разрешении на изменение своего местожительства 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" 9/. 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.

Сноски

1/ HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 26 (пункт 8).

2/ Сообщение № 456/1991, Целепли против Швеции, пункт 9.2.

3/ Замечание общего порядка 15, пункт 8, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 26.

4/ 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, Бирхашвирва/Тшисекеди против Заира, пункт 13.

5/ См. замечание общего порядка 15, пункт 9, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 27.

6/ См. сообщение № 106/1981, Монтеро против Уругвая, пункт 9.4; сообщение № 57/1979, Видадь Мартинс против Уругвая, пункт 7; сообщение № 77/1980, Лихтенштейн против Уругвая, пункт 6.1.

7/ См. сообщение № 57/1979, Видадь Мартинс против Уругвая, пункт 9.

8/ См. замечание общего порядка № 23, пункт 7, в документе HRI/GEN/1/Rev.3, 15 августа 1997 года, стр. 49.

9/ См. сообщение № 538/1993, Стюарт против Канады.

Шестьдесят восьмая сессия (2000 год)

Замечание общего порядка № 28

Статья 3 (равноправие мужчин и женщин)^a

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 о 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, соображения 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 принятых 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 также 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, сообщения 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, соображения 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, соображения 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

^а Приняты Комитетом на его 1834-м заседании (шестьдесят восьмая сессия) 29 марта 2000 года.

III. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Комитет может делать предложения и общие рекомендации, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств - участников Конвенции. Такие предложения и общие рекомендации сообщаются Генеральной Ассамблее вместе с замечаниями государств - участников Конвенции, если таковые имеются. До настоящего времени Комитет принял 18 общих рекомендаций.

Пятая сессия (1972 год)*

Общая рекомендация I в отношении обязательств государств-участников

Основываясь на рассмотрении в ходе своей пятой сессии докладов государств-участников, представленных в соответствии со статьей 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет установил, что в законодательстве ряда государств-участников отсутствуют нормы, предусмотренные пунктами а) и b) статьи 4 Конвенции, осуществление которых (в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 Конвенции) является в соответствии с Конвенцией обязательным для всех государств-участников.

В этой связи Комитет принял рекомендацию о том, чтобы те государства-участники, в законодательстве которых имеются указанные пробелы, рассмотрели, с использованием существующих в их странах законодательных процедур, вопрос о дополнении своего законодательства нормами, соответствующими требованиям пунктов а) и b) статьи 4 Конвенции.

Пятая сессия (1972 год)*

Общая рекомендация II в отношении обязательств государств-участников

Комитет рассмотрел некоторые доклады государств-участников, которые выразили мнение или были внутренне убеждены в том, что государствам-участникам, на

* Содержится в документе A/8718.

территориях которых расовой дискриминации не существует, нет необходимости представлять информацию, упомянутую в сообщении Комитета от 28 января 1970 года (CERD/C/R.12).

Однако, поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации все государства-участники принимают на себя обязательство представлять доклады о мерах, которые они приняли и которые свидетельствуют о претворении в жизнь положений Конвенции, а также поскольку все категории информации, перечисленные в сообщении Комитета от 28 января 1970 года, относятся к обязательствам, которые государства-участники взяли на себя в соответствии с Конвенцией, это сообщение адресовано всем государствам-участникам, независимо от того, существует ли или нет расовая дискриминация на их территориях. Комитет приветствует включение в доклады всех государств-участников, которые еще не сделали этого, необходимой информации в соответствии с основными положениями, изложенными в вышеупомянутом сообщении Комитета.

Шестая сессия (1972 год)*

Общая рекомендация III в отношении представления докладов государствами-участниками

Комитет рассмотрел некоторые доклады государств-участников, содержащие информацию о мерах, предпринятых для выполнения резолюций органов Организации Объединенных Наций, касающихся отношений с расистскими режимами в южной части Африки.

Комитет отмечает, что в десятом пункте преамбулы Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники "решили", среди прочего, "создать международное сообщество, свободное от всех форм расовой сегрегации и расовой дискриминации".

Он также отмечает, что в статье 3 Конвенции "государства-участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид".

Кроме того, Комитет отмечает, что в разделе III резолюции 2784 (XXVI) Генеральная Ассамблея сразу же после того, как она с удовлетворением отметила второй ежегодный доклад и одобрила некоторые мнения и рекомендации, представленные

* Содержится в документе A/8718.

Комитетом, призвала "всех торговых партнеров Южной Африки воздерживаться от каких-либо действий, которые являются попустительством непрекращающемуся нарушению принципов и целей Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Южной Африкой и незаконным режимом Южной Родезии".

Комитет выражает ту точку зрения, что меры, предпринятые на национальном уровне в целях выполнения положений Конвенции, взаимосвязаны с мерами, предпринятыми на международном уровне в целях повсеместного поощрения уважения принципов Конвенции.

Комитет приветствует включение в доклады, представленные в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции любым государством-участником, которое пожелает это сделать, информации о статусе его дипломатических, экономических и других отношений с расистскими режимами в южной части Африки.

Восьмая сессия (1973 год)*

Общая рекомендация IV в отношении представления докладов государствами-участниками (статья 1 Конвенции)

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

рассмотрев доклады, представленные государствами-участниками в соответствии со статьей 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации на его седьмой и восьмой сессиях,

учитывая необходимость того, чтобы доклады, направляемые Комитету государствами-участниками, содержали как можно больше информации,

призывает государства-участники стремиться включать в свои доклады, представляемые согласно статье 9, соответствующую информацию о демографическом составе населения, о котором идет речь в положениях статьи 1 Конвенции.

* Содержится в документе A/9018.

Пятнадцатая сессия (1977 год)*

Общая рекомендация V в отношении представления докладов государствами-участниками (статья 7 Конвенции)

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

принимая во внимание положения статей 7 и 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

будучи убежденным в том, что борьба с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрение взаимопонимания, терпимости и дружбы между расовыми и этническими группами, а также популяризация целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций и деклараций о правах человека и других соответствующих документов, принятых Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, являются важными и эффективными средствами ликвидации расовой дискриминации,

считая, что обязательства, вытекающие из статьи 7 Конвенции, взятые на себя всеми государствами-участниками, должны выполняться ими, включая государства, которые заявили о том, что расовая дискриминация не практикуется на территориях, находящихся под их юрисдикцией, и что поэтому всем государствам-участникам предлагается включать информацию о выполнении ими положений этой статьи в доклады, представляемые ими в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции,

отмечая с сожалением, что лишь небольшое число государств-участников включили в доклады, представленные ими в соответствии со статьей 9 Конвенции, информацию о предпринятых ими мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения статьи 7 Конвенции; и что подобная информация нередко носит общий и поверхностный характер,

напоминая о том, что в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции Комитет может запросить дополнительную информацию от государств-участников,

1. просит все государства-участники, которые еще не сделали этого, включить в свои следующие доклады, которые они представят в соответствии со статьей 9 Конвенции, или в специальные доклады до того, как будут подлежать представлению их следующие периодические доклады, надлежащую информацию о принятых ими мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения статьи 7 Конвенции;

* Содержится в документе A/32/18.

2. обращает внимание государств-участников на тот факт, что в соответствии со статьей 7 Конвенции информация, на которую содержится ссылка в предыдущем пункте, должна включать информацию о "немедленных и эффективных мерах", которые они приняли "в области преподавания, воспитания, культуры и информации" с целью:

- a) "борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации";
- b) "поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми и этническими группами";
- c) "популяризации целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации", а также Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Двадцать пятая сессия (1982 год)*

Общая рекомендация VI в отношении просроченных докладов

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

признавая тот факт, что значительное число государств ратифицировало Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации или присоединилось к ней,

учитывая, однако, что только ратификация не обеспечивает эффективного функционирования системы контроля, установленной Конвенцией,

напоминая, что статья 9 Конвенции обязывает государства-участники представлять первоначальные и периодические доклады о мерах по осуществлению положений Конвенции,

заявляя, что в настоящее время не менее 89 докладов не представлены в срок 62 государствами, что 42 из этих докладов не представлены в срок 15 государствами, каждое из которых не представило два доклада и более, и что четыре первоначальных доклада, которые должны были быть представлены в период 1973-1978 годов, не были получены,

* Содержится в документе A/37/18.

отмечая с сожалением, что ни напоминания, направленные государствам-участникам через Генерального секретаря, ни включения соответствующей информации в ежегодные доклады Генеральной Ассамблеи не привели во всех случаях к желаемым результатам,

просит Генеральную Ассамблею:

- a) принять во внимание существующее положение;
- b) использовать свои полномочия в целях обеспечения того, чтобы Комитет мог более эффективно выполнять свои обязательства, вытекающие из положений Конвенции.

Тридцать вторая сессия (1985 год)*

Общая рекомендация VII в отношении осуществления статьи 4 Конвенции

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

рассмотрев периодические доклады государств-участников за шестнадцатилетний период и более 100 шестых, седьмых и восьмых периодических докладов государств-участников,

напоминая и вновь подтверждая свою общую рекомендацию I от 24 февраля 1972 года и свое решение 3 (VII) от 4 мая 1973 года,

отмечая с удовлетворением, что в ряде докладов государств-участников представлена информация о конкретных случаях, касающихся осуществления статьи 4 Конвенции в отношении актов расовой дискриминации,

отмечая в то же время, что в ряде государств-участников не принято необходимого законодательства, обеспечивающего осуществление статьи 4 Конвенции, и что многие государства-участники еще не выполнили всех требований статьи 4 а) и b) Конвенции,

* Содержится в документе A/40/18.

напоминая далее, что в соответствии с первым пунктом статьи 4 государства-участники "обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации", с должным учетом принципов, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека, и прав, четко изложенных в статье 5 Конвенции,

принимая во внимание превентивные аспекты статьи 4 по предотвращению расизма и расовой дискриминации, а также деятельности, направленной на их поощрение или подстрекательство к ним,

1. рекомендует, чтобы государства-участники, законодательство которых не соответствует положениям статьи 4 а) и b) Конвенции, приняли необходимые меры с целью выполнения обязательных требований этой статьи;
2. просит государства-участники, которые еще не сделали этого, представить Комитету в своих периодических докладах более полную информацию о том, каким образом и в каких масштабах практически осуществляются положения статьи 4 а) и b), и привести в своих докладах цитаты из соответствующих частей законодательных текстов;
3. просит далее те государства-участники, которые еще не сделали этого, принять меры к представлению в своих периодических докладах большего объема информации, касающейся решений, принимаемых компетентными национальными судебными и другими государственными органами в отношении актов расовой дискриминации, и в частности преступлений, о которых говорится в статье 4 а) и b).

Тридцать восьмая сессия (1990 год)*

Общая рекомендация VIII относительно толкования и применения пунктов 1 и 4 статьи 1 Конвенции

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

рассмотрев доклады государств-участников, касающиеся информации относительно способов причисления индивидуумов к той или иной расовой или этнической группе или группам,

* Содержится в документе A/45/18.

считает, что такое причисление - при отсутствии обстоятельств, делающих его неправомерным - должно осуществляться с учетом мнения соответствующего индивидуума.

Тридцать восьмая сессия (1990 год)*

Общая рекомендация IX относительно применения пункта 1 статьи 8 Конвенции

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

учитывая, что уважение независимости экспертов является необходимым условием обеспечения всестороннего соблюдения прав человека и основных свобод,

ссылаясь на пункт 1 статьи 8 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

испытывая чувство тревоги в связи с тенденцией среди представителей государств, организаций и групп оказывать давление на экспертов, в особенности тех, кто выступает в роли докладчиков по странам,

настоятельно рекомендует им неукоснительно уважать статус их членов как независимых экспертов, беспристрастность которых общепризнана, выступающих в своем личном качестве.

Тридцать девятая сессия (1991 год)**

Общая рекомендация X относительно технической помощи

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

принимая к сведению рекомендацию третьего совещания председателей договорных органов по правам человека, одобренную Генеральной Ассамблеей на ее сорок пятой сессии, в отношении необходимости организации на национальном уровне серии семинаров или технических совещаний в целях обучения лиц, занимающихся подготовкой докладов государств-участников,

* Содержится в документе A/45/18.

** Содержится в документе A/46/18.

будучи обеспокоен продолжающимся невыполнением некоторыми государствами - участниками Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации своих обязательств по представлению докладов в соответствии с Конвенцией,

считая, что учебные курсы и технические совещания, организованные на национальном уровне, могли бы оказать неизмеримую помощь должностным лицам, ответственным за подготовку таких докладов государств-участников,

1. просит Генерального секретаря организовать в консультации с соответствующими государствами-участниками в кратчайшие реальные сроки соответствующие национальные учебные курсы и технические совещания для их должностных лиц, занимающихся подготовкой докладов;
2. рекомендует в проведении таких учебных курсов и технических совещаний использовать, насколько это возможно, службы персонала Центра по правам человека, а также экспертов Комитета по ликвидации расовой дискриминации.

Сорок вторая сессия (1993 год)*

Общая рекомендация XI относительно неграждан

1. В пункте 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации дается определение расовой дискриминации. В пункте 2 статьи 1 указывается, что это определение не применяется к различиям, проводимым государствами-участниками между гражданами и негражданами. Пункт 3 статьи 1 содержит оговорку к пункту 2 статьи 1, устанавливающую, что государства-участники не могут проводить дискриминации в отношении лиц какой-либо определенной национальности из числа неграждан.
2. Комитет отметил, что пункт 2 статьи 1 иногда толкуется как освобождающий государства-участники от любых обязательств в отношении представления докладов по вопросам, касающимся законодательства об иностранцах. В связи с этим Комитет заявляет, что государства-участники обязаны представлять полную информацию в отношении их законодательства об иностранцах и его применения.

* Содержится в документе A/48/18.

3. Комитет далее заявляет, что пункт 2 статьи 1 не должен толковаться как каким бы то ни было образом умаляющий права и свободы, признанные и закрепленные в других международных договорах, особенно во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах.

Сорок вторая сессия (1993 год)*

Общая рекомендация XII относительно государств-правопреемников

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

подчеркивая важность всеобщего участия государств в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

принимая во внимание появление государств-правопреемников в результате распада государств,

1. призывает государства-правопреемники, которые еще не сделали этого, подтвердить Генеральному секретарю как депозитарию Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, что они продолжают быть связанными обязательствами по данной Конвенции, если государства-предшественники являлись сторонами Конвенции;
2. предлагает государствам-правопреемникам, которые еще не сделали этого, присоединиться к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, если государства-предшественники не являлись сторонами Конвенции;
3. предлагает государствам-правопреемникам рассмотреть важный вопрос о том, чтобы сделать в соответствии с пунктом 1 статьи 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации заявление о признании компетенции Комитета по ликвидации расовой дискриминации получать и рассматривать сообщения отдельных лиц.

* Содержится в документе A/48/18.

Сорок вторая сессия (1993 год)*

**Общая рекомендация XIII относительно подготовки должностных лиц
правоохранительных органов по вопросам прав человека**

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники обязались гарантировать, что все их государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, не будут совершать каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией; далее государства-участники обязались гарантировать права, перечисленные в статье 5, всем лицам без различия по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения.
2. Выполнение этих обязательств в огромной степени зависит от должностных лиц, их национальных правоохранительных органов, осуществляющих полицейские функции, особенно полномочия производить задержание или аресты, а также от их должной информированности об обязательствах, которые приняло на себя их государство в соответствии с Конвенцией. Сотрудники правоохранительных органов должны пройти интенсивный курс подготовки, призванный обеспечить, чтобы при выполнении своих обязанностей они уважали и защищали человеческое достоинство и отстаивали права человека всех лиц без различия по признаку расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения.
3. Комитет призывает государства-участники к тому, чтобы при выполнении статьи 7 Конвенции они уделяли внимание анализу и совершенствованию подготовки сотрудников правоохранительных органов в целях обеспечения соблюдения в полном объеме требований Конвенции, а также Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979 год). Информацию на этот счет они также должны включать в свои периодические доклады.

* Содержится в документе A/48/18.

Сорок вторая сессия (1993 год)*

Общая рекомендация XIV относительно пункта 1 статьи 1 Конвенции

1. Недискриминация, наряду с равенством перед законом и правом на равную защиту закона без какой бы то ни было дискриминации, является одним из основных принципов защиты прав человека. Комитет хотел бы обратить внимание государств-участников на некоторые моменты в связи с определением расовой дискриминации, содержащимся в пункте 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Он считает, что слова "основанное на признаках" по своему смыслу не отличаются от слов "по признаку" в седьмом пункте преамбулы. Проведение какого-либо различия между этими формулировками, если оно имеет целью или результатом нанесение ущерба конкретным правам и свободам, противоречит Конвенции. Это подтверждается обязательством государств-участников согласно пункту 1 с) статьи 2 Конвенции в отношении отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации.
2. Комитет отмечает, что дифференциация не является дискриминацией, если с учетом целей и задач Конвенции она имеет под собой законные основания или подпадает под действие пункта 4 статьи 1 Конвенции. При рассмотрении законности оснований для дифференциации Комитет будет исходить из того, что те или иные конкретные действия могут преследовать различные цели. Давая оценку результатам тех или иных действий с точки зрения их соответствия Конвенции, Комитет будет стремиться определить, не ставят ли такие действия в неоправданно неравное положение ту или иную группу, отличающуюся по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения.
3. В пункте 1 статьи 1 Конвенции упоминаются также политическая, экономическая, социальная и культурная области; соответствующие права и свободы закреплены в статье 5.

* Содержится в документе A/48/18.

Сорок вторая сессия (1993 год)*

Общая рекомендация XV относительно статьи 4 Конвенции

1. Во время принятия Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации статья 4 считалась ключевой с точки зрения борьбы против расовой дискриминации. В то время широко распространились опасения по поводу возрождения авторитарной идеологии. Объявление караемым по закону преступлением всякого распространения идей, основанных на расовом превосходстве, а также организованной деятельности, способной побудить людей к насилию на расовой почве, с полным основанием считалось имеющим решающее значение. Впоследствии Комитет получил данные, подтверждающие существование организованного насилия на почве этнического происхождения, а также эксплуатации этнических различий в политических целях. Поэтому в настоящее время выполнение статьи 4 имеет еще более важное значение.
2. Комитет напоминает о своей общей рекомендации VII, в которой он разъяснил, что положения статьи 4 носят обязательный характер. Для выполнения обязательств, вытекающих из этой статьи, государства-участники должны не только принять соответствующие законы, но и обеспечить их эффективное соблюдение. С учетом того, что угрозы и акты насилия на расовой почве легко приводят к новым актам насилия и создают атмосферу вражды, только немедленное вмешательство государства может считаться адекватной мерой в связи с обязательством принимать эффективные меры в подобных ситуациях.
3. Статья 4 а) требует, чтобы государства-участники объявили караемыми по закону преступления четыре категории противоправных действий: i) распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти; ii) подстрекательство к расовой ненависти; iii) акты насилия, направленные против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения; и iv) подстрекательство к таким актам.
4. По мнению Комитета, запрещение распространения любых идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, не противоречит праву на свободу убеждений и их свободное выражение. Это право закреплено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека и подтверждено в статье 5 d) viii) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Связь между этим правом и статьей 4 отмечается в самом тексте статьи. На любом гражданине, осуществляющем это право, лежат особые

* Содержится в документе A/48/18.

обязательства и ответственность, предусмотренные пунктом 2 статьи 29 Всеобщей декларации, среди которых особенно важное значение имеет обязательство не распространять расистские идеи. Кроме того, Комитет хотел бы привлечь внимание государств-членов к статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которой всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

5. Статья 4 а) объявляет караемым по закону преступлением финансирование расистской деятельности, включающей, по мнению Комитета, все виды деятельности, упомянутые в пункте 3 выше и связанные с этническими или расовыми различиями. Комитет призывает государства-участники рассмотреть вопрос о том, соответствует ли их национальное законодательство, а также практика его применения этому требованию.

6. Некоторые государства утверждают, что в рамках их правовых систем нельзя объявить вне закона ту или иную организацию раньше, чем ее члены совершат действия, связанные с пропагандой расовой дискриминации или подстрекательством к ней. Комитет считает, что в соответствии со статьей 4 b) такие государства несут особую ответственность за принятие мер в отношении таких организаций на как можно более ранней стадии. Организации, а также организованная и другая пропагандистская деятельность, поощряющие расовую дискриминацию, должны быть объявлены противозаконными и запрещены. Само участие в таких организациях должно быть наказуемым.

7. В статье 4 с) говорится об обязательствах органов государственной власти. Государственные органы всех уровней, включая муниципальный, обязаны следовать этому пункту. Комитет считает, что государства-участники должны обеспечить выполнение таких обязательств и включение соответствующей информации в их доклады.

Сорок вторая сессия (1993 год)*

Общая рекомендация XVI относительно применения статьи 9 Конвенции

1. В соответствии со статьей 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники обязались представлять Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций для рассмотрения Комитетом доклады о принятых мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения Конвенции.

2. В связи с этим обязательством государств-участников Комитет отметил, что в некоторых случаях в докладах имеются ссылки на положение, сложившееся в других

государствах-участниках обязательства и ответственность, предусмотренные пунктом 2 статьи 29 Всеобщей декларации, среди которых особенно важное значение имеет обязательство не распространять расистские идеи. Кроме того, Комитет хотел бы привлечь внимание

3. По этой причине Комитет хотел бы напомнить государствам-участникам о положениях статьи 9 Конвенции, касающейся содержания их докладов, учитывая при этом и статью 11, которая представляет собой единственное процедурное средство, с помощью которого государства могут обращать внимание Комитета на ситуации, в которых, по их мнению, какое-либо другое государство не выполняет положений Конвенции.

Сорок вторая сессия (1993 год)*

Общая рекомендация XVII относительно создания национальных институтов по содействию осуществлению Конвенции

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

рассматривая практику государств-участников в отношении осуществления Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

будучи убежден в необходимости дальнейшего поощрения создания национальных учреждений для содействия осуществлению Конвенции,

подчеркивая необходимость дальнейшего повышения эффективности осуществления Конвенции,

1. рекомендует государствам-участникам создать национальные комиссии или другие соответствующие органы с учетом mutatis mutandis Принципов, касающихся статуса национальных учреждений, содержащихся в приложении к резолюции 1992/54 Комиссии по правам человека от 3 марта 1992 года, для выполнения, среди прочего, следующих задач:

* Содержится в документе A/48/18.

- a) содействие уважению прав человека без какой бы то ни было дискриминации, как это прямо предусмотрено в статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации;
- b) обзор политики правительства в области обеспечения защиты от расовой дискриминации;
- c) контроль за соответствием внутригосударственного законодательства положениям Конвенции;
- d) информирование общественности об обязательствах государств-участников по Конвенции;
- e) оказание правительству помощи в подготовке докладов, представляемых Комитету по ликвидации расовой дискриминации;

2. рекомендует также, чтобы в случае создания таких комиссий они участвовали в подготовке докладов и чтобы их представители, возможно, включались в делегации правительства с целью активизации диалога между Комитетом и соответствующим государством-участником.

Сорок четвертая сессия (1994 года)*

Общая рекомендация XVIII относительно учреждения международного трибунала для судебного преследования преступлений против человечности

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

будучи встревожен ростом числа случаев массовых убийств и зверств на расовой и этнической почве, совершаемых в различных районах мира,

будучи убежден, что безнаказанность преступников является одним из основных факторов, способствующих совершению и повторению этих преступлений,

* Содержится в документе A/49/18.

будучи убежден в необходимости скорейшего учреждения международного трибунала общей юрисдикции для судебного преследования геноцида, преступлений против человечности и грубых нарушений Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов 1977 года к ним,

учитывая работу, уже проделанную по данному вопросу Комиссией международного права, и поддержку, выраженную в этой связи Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/31 от 9 декабря 1993 года,

учитывая также резолюцию 827 (1993) Совета Безопасности от 25 мая 1993 года относительно учреждения международного трибунала с целью судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии,

1. считает необходимым безотлагательно учредить международный трибунал общей юрисдикции для судебного преследования геноцида, преступлений против человечности, включая случаи убийства, истребления, порабощения, депортации, лишения свободы, пыток, изнасилования, преследования по политическим, расовым и религиозным мотивам и другие бесчеловечные акты, направленные против любого гражданского населения, и грубых нарушений Женевских конвенций 1949 года и Дополнительных протоколов 1977 года к ним;

2. настоятельно призывает Генерального секретаря довести настоящую рекомендацию до сведения компетентных органов и учреждений Организации Объединенных Наций, включая Совет Безопасности;

3. просит Верховного комиссара по правам человека обеспечить систематический сбор Центром по правам человека любой соответствующей информации, касающейся преступлений, упомянутых в пункте 1, с тем чтобы эту информацию можно было безотлагательно предоставить в распоряжение международного трибунала сразу же после его создания.

Сорок седьмая сессия (1995 год)*

Общая рекомендация XIX относительно статьи 3 Конвенции

1. Комитет по ликвидации расовой дискриминации обращает внимание государств-участников на формулировку статьи 3, в соответствии с которой государства-участники обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику расовой сегрегации и апартеида на территориях, находящихся под их юрисдикцией. Упоминание апартеида,

возможно, относилось исключительно к Южной Африке, однако принятая статья запрещает все формы расовой сегрегации во всех странах.

2. Комитет считает, что обязательство искоренять всякую практику такого характера включает обязательство искоренять последствия такой практики, осуществлявшейся или допускавшейся предыдущими правительствами государства или навязанной силами извне.

3. Комитет считает, что, хотя в некоторых странах созданы условия для полной или частичной расовой сегрегации, возможно, в результате соответствующей политики правительства, положение с частичной сегрегацией может также быть ненамеренным побочным итогом действий частных лиц. Во многих городах на характер расселения жителей влияет различие в доходах между отдельными группами населения, что иногда сочетается с различиями по признаку расы, цвета кожи, социального, национального или этнического происхождения, так что жители могут подвергаться клеймению, а отдельные лица - страдать от формы дискриминации по признаку расы в сочетании с другими признаками.

4. Комитет поэтому заявляет, что положение расовой сегрегации может возникнуть также без какой-либо инициативы или прямого участия со стороны государственных органов. Он предлагает государствам-участникам контролировать все тенденции, которые могут привести к расовой сегрегации, прилагать усилия к искоренению любых соответствующих негативных последствий и описывать любые такие действия в своих периодических докладах.

Сорок восьмая сессия (1996 год)*

Общая рекомендация XX относительно статьи 5 Конвенции

1. Статья 5 Конвенции содержит обязательство государств-участников гарантировать осуществление гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод без расовой дискриминации. Следует отметить тот факт, что перечень прав и свобод, упомянутых в статье 5, не является исчерпывающим. На первом месте среди этих прав и свобод находятся права и свободы, вытекающие из Устава Организации

* Содержится в документе A/50/18.

Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека, о чем говорится в преамбуле к Конвенции. Большинство этих прав закреплено в Международных пактах по правам человека. Поэтому все государства-участники обязаны признавать и обеспечивать осуществление прав человека, однако способы преобразования этих обязательств в правовые нормы в соответствующих государствах-участниках могут варьироваться. Статья 5 Конвенции, требуя гарантированного осуществления прав человека без расовой дискриминации, сама по себе не создает гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, а лишь предполагает наличие и признание этих прав. Конвенция обязует государства запретить и ликвидировать расовую дискриминацию при осуществлении таких прав.

2. В тех случаях, когда то или иное государство вводит ограничение на осуществление одного из прав, перечисленных в статье 5 Конвенции, которое, разумеется, распространяется на всех лиц, находящихся под его юрисдикцией, оно обязано обеспечить, чтобы это ограничение ни по своей цели, ни по последствиям не противоречило статье 1 Конвенции как составной части международных норм в области прав человека. Для того чтобы в том удостовериться, Комитет вынужден собирать дополнительную информацию с целью установления того, что любые такие ограничения не приводят к расовой дискриминации.

3. Многие права и свободы, упомянутые в статье 5, такие, как право на равное обращение в судах, должны быть доступными для всех лиц, проживающих в том или ином государстве; другие права, такие, как право на участие в выборах, право голоса и право на выставление своей кандидатуры в ходе выборов, являются правами граждан.

4. Государствам-участникам рекомендуется представлять информацию о недискриминационном осуществлении каждого из прав и свобод, перечисленных в статье 5 Конвенции.

5. Права и свободы, упомянутые в статье 5 Конвенции, и любые аналогичные права должны защищаться государством-участником. Такая защита может обеспечиваться различными способами, в том числе путем использования государственных учреждений или с помощью частных институтов. В любом случае соответствующие государства-

* Содержится в документе A/51/18.

участники обязаны обеспечивать эффективное осуществление Конвенции и представлять об этом доклады в соответствии со статьей 9 Конвенции. Поскольку частные институты оказывают влияние на осуществление прав или наличие возможностей, государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы их деятельность не приводила к возникновению или закреплению расовой дискриминации.

Сорок восьмая сессия (1996 год)*

Общая рекомендация XXI

О праве на самоопределение

1. Комитет отмечает, что этнические или религиозные группы или меньшинства часто ссылаются на право на самоопределение как на основу предполагаемого права на отделение. В этой связи Комитет хотел бы представить следующие соображения.
2. Право народов на самоопределение является основополагающим принципом международного права. Оно провозглашено в статье 1 Устава Организации Объединенных Наций, статье 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в других международных договорах по правам человека. Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает право народов на самоопределение наряду с правом этнических, религиозных или языковых меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и отправлять религиозные культы или пользоваться своим языком.
3. Комитет подчеркивает, что в соответствии с Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, одобренной Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в ее резолюции 2625 (XXV) от 24 октября 1970 года, государства обязаны поощрять право народов на самоопределение. Однако осуществление принципа самоопределения требует, чтобы каждое государство поощряло путем принятия совместных и индивидуальных мер всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. В этой связи Комитет обращает внимание правительств на Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятую Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 47/135 от 18 декабря 1992 года.

* Содержится в документе A/51/18.

4. В вопросе о самоопределении народов следует выделить два аспекта. Право народов на самоопределение имеет внутренний аспект, т.е. все народы имеют право беспрепятственно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие без вмешательства извне. В этом отношении существует связь с правом каждого гражданина участвовать в ведении государственных дел на любом уровне, упомянутом в статье 5 с) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Следовательно, правительства должны представлять все население без проведения различий по признаку расы, цвета кожи и национального или этнического происхождения. Внешний аспект самоопределения предполагает, что все народы имеют право свободно определять свой политический статус и свое место в международном сообществе на основе принципа равноправия и с учетом примера освобождения народов от колониализма, а также запрещения подвергать народы иностранному порабощению, господству и эксплуатации.

5. Для обеспечения полного уважения прав всех народов в рамках того или иного государства правительствам вновь предлагается присоединиться к международным договорам по правам человека, и в частности к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, и в полной мере соблюдать их. В своей политике правительства должны руководствоваться принципом защиты индивидуальных прав без дискриминации по расовым, этническим, племенным, религиозным или другим признакам. В соответствии со статьей 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и другими соответствующими международными документами правительствам следует уделять особое внимание соблюдению прав лиц, принадлежащих к этническим группам, в частности их праву вести достойный человека образ жизни, сохранять свою культуру, пользоваться на справедливой основе выгодами, обусловленными ростом национального дохода, и принимать участие в управлении страной, гражданами которой они являются. В рамках соответствующих конституционных положений правительствам следует также рассмотреть вопрос о предоставлении лицам, относящимся к этническим или языковым группам и являющимся гражданами соответствующих стран, когда это необходимо, права участвовать в деятельности, которая имеет особое значение для сохранения самобытности таких лиц или групп.

6. Комитет подчеркивает, что в соответствии с Декларацией о дружественных отношениях никакие решения Комитета не следует рассматривать как разрешающие или поощряющие любые меры, которые могли бы привести к расчленению или полному или частичному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, которые соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов и имеют правительство, представляющее весь народ, проживающий на определенной территории, без различий по признаку расы,

вероисповедания или цвета кожи. По мнению Комитета, международное право не признает права народов на одностороннее отделение от того или иного государства. В этой связи Комитет разделяет соображения, изложенные в Повестке дня для мира (пункт 17 и последующие пункты), о том, что дробление государств может неблагоприятно сказываться на защите прав человека, а также сохранении мира и безопасности. Однако это не исключает возможности соглашений, достигаемых на основе свободного согласия всех затрагиваемых сторон.

Сорок девятая сессия (1996 год)*

Общая рекомендация XXII

О статье 5 Конвенции и беженцах и перемещенных лицах

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

сознавая тот факт, что внешние военные, невоенные и/или этнические конфликты приводят во многих районах мира к массовым потокам беженцев и перемещению лиц на основе этнических критериев,

принимая во внимание, что во Всеобщей декларации прав человека и в Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации провозглашается, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и свободами, провозглашенными в этих документах, без какого бы то ни было различия, в частности, без различия по признаку расы, цвета кожи, социального положения или национального или этнического происхождения,

ссылаясь на Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и Протокол, касающийся статуса беженцев, как основу основ международной системы защиты беженцев в целом,

1. обращает внимание государств-участников на статью 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также на сформулированную Комитетом общую рекомендацию XX(48) по статье 5 и вновь повторяет, что Конвенция обязывает государства-участники запрещать и ликвидировать расовую дискриминацию в контексте осуществления гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод;

* Содержится в документе A/51/18.

2. подчеркивает в этой связи, что:

a) любые такие беженцы и перемещенные лица имеют право свободно возвращаться в свои родные дома в условиях безопасности;

b) государства-участники обязаны обеспечивать добровольный характер возвращения таких беженцев и перемещенных лиц и соблюдать принцип невыдачи и невысылки беженцев;

c) любые такие беженцы и перемещенные лица, по возвращении в свои родные дома, имеют право требовать возврата своего имущества, которого они лишились в ходе конфликта, и надлежащего возмещения за любое такое имущество, которое не может быть им возвращено. Любые данные под принуждением обязательства или обещания, касающиеся такого имущества, не имеют никакой юридической силы;

d) любые такие беженцы и перемещенные лица, по возвращении в свои родные дома, имеют право на полное и равноправное участие в ведении государственных дел на всех уровнях и на равный доступ к государственной службе и к получению помощи для целей реабилитации.

Пятьдесят первая сессия (1997 год)*

Общая рекомендация XXIII в отношении прав коренных народов

1. В своей практической работе, в частности при рассмотрении докладов, представляемых государствами-участниками в соответствии со статьей 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет по ликвидации расовой дискриминации всегда уделял пристальное внимание положению коренных народов. В этой связи Комитет последовательно заявлял, что дискриминация коренных народов подпадает под действие Конвенции и что все соответствующие меры должны быть приняты для предупреждения и ликвидации такой дискриминации.

2. Отмечая, что Генеральная Ассамблея провозгласила с 10 декабря 1994 года Международное десятилетие коренных народов мира, Комитет вновь подтверждает, что положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации применимы к коренным народам.

3. Комитет осознает, что во многих регионах мира коренные народы подвергались и по-прежнему подвергаются дискриминации, лишены своих прав и основных свобод человека и что, в частности, колонисты, коммерческие компании и государственные

предприятия отобрали у них их землю и ресурсы. В результате их культура и историческая самобытность была и находится под угрозой исчезновения.

4. Комитет призывает, в частности, государства-участники:

a) признать и уважать своеобразные культуру, историю, язык и уклад жизни коренных народов как одно из богатств национальной культурной самобытности и содействовать их сохранению;

b) обеспечить, чтобы коренные жители были свободными и равными в правах и достоинстве и чтобы они не подвергались никакой дискриминации, в частности по признаку этнического происхождения или культурной самобытности;

c) обеспечить коренным народам условия, способствующие устойчивому экономическому и социальному развитию, которые соответствовали бы их культурным традициям;

d) обеспечить, чтобы коренные жители имели равные права, в том что касается активного участия в жизни общества, и чтобы никакие решения, непосредственно касающиеся их прав и интересов, не принимались без их осознанного согласия;

e) обеспечить, чтобы общины коренных жителей могли осуществлять свои права на соблюдение и возрождение своих культурных традиций и обычаев, а также права на сохранение своих родных языков и использование их в жизни.

5. Комитет особенно призывает государства-участники признать и охранять права коренных народов владеть, обустраивать, контролировать и использовать свои земли, территории и ресурсы, а там, где их земли и территории, которыми они традиционно владели или на которых они иным образом проживали, отобрали или используются без их добровольного и осознанного согласия, принять меры для возвращения таких земель и территорий. Право на возвращение должно заменяться правом на справедливую и безотлагательную компенсацию только в тех случаях, когда возвращение земель и территорий представляется невозможным по уважительным причинам. Такая компенсация должна по мере возможности выплачиваться землями и территориями.

* Содержится в документе A/52/18, приложение V.

6. Комитет далее призывает государства-участники, на территории которых проживают коренные народы, включать в свои периодические доклады всеобъемлющую информацию о положении таких народов, учитывая при этом все соответствующие положения Конвенции.

Пятьдесят пятая сессия (1999 год)*

Общая рекомендация XXIV, касающаяся статьи 1 Конвенции

1. Комитет подчеркивает, что в соответствии с определением, данным в пункте 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, положения Конвенции относятся ко всем лицам, которые принадлежат к различным расам, имеют различное национальное или этническое происхождение, а также к коренным народностям. Если Комитет стремится обеспечить надлежащее рассмотрение периодических докладов государств-участников, необходимо, чтобы государства-участники предоставляли Комитету как можно больше информации о таких группах, проживающих на их территории.

2. Из периодических докладов, представляемых на рассмотрение Комитета согласно статье 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, и из другой информации, получаемой Комитетом, следует, что ряд государств-участников признают присутствие на своей территории некоторых национальных или этнических групп или коренных народностей, в то же время игнорируя присутствие других групп. Ко всем группам без исключения следует применять определенный набор критериев, таких, как число входящих в них лиц, их отличие с точки зрения расы, цвета кожи, родового происхождения или принадлежности к той или иной национальной или этнической группе от большинства населения или от других групп в его составе.

3. Некоторые государства-участники не ведут сбор данных о принадлежности своих граждан или других лиц, проживающих на их территории, к той или иной национальной или этнической группе, а устанавливают по собственному усмотрению, какие группы населения представляют собой этнические группы или коренное население и которые следует признавать или рассматривать как таковые. Комитет считает, что существуют

* Содержится в документе A/54/18, приложение V.

международные нормы в отношении конкретных прав людей, принадлежащих к таким группам, а также общепринятые нормы, включенные в Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В то же время Комитет обращает внимание государств-участников на то, что использование различных критериев для определения этнических групп или коренных народов, ведущее к признанию одних и отказу признать другие, может стать причиной различного отношения к разным группам населения в составе какой-либо страны.

4. Комитет отменяет общую рекомендацию IV, принятую на его восьмой сессии в 1973 году, и пункт 8 общих руководящих принципов в отношении формы и содержания докладов, которые государства-участники должны подавать согласно пункту 1 статьи 9 Конвенции (CERD/C/70/Rev.3), и призывает государства-участники стремиться включать в свои периодические доклады соответствующую информацию о демографическом составе их населения в свете положений статьи 1 Конвенции, т.е. такую информацию, какую они сочтут уместной для характеристики населения их страны с точки зрения расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения.

Пятьдесят шестая сессия (2000 год)

Общая рекомендация XXV, касающаяся связанных с гендерной проблематикой аспектов расовой дискриминации

1. Комитет отмечает, что женщины и мужчины не всегда подвергаются дискриминации в равной степени или в одной и той же форме. Существуют обстоятельства, в которых дискриминация затрагивает исключительно или в первую очередь женщин либо затрагивает положение женщин в иной форме, либо затрагивает их положение в иной степени, нежели положение мужчин. Такую расовую дискриминацию зачастую нелегко установить, если не существует четкого признания различий в жизненном укладе женщин и мужчин как в общественной, так и в частной жизни.

2. Некоторые формы расовой дискриминации могут быть направлены конкретно против женщин вследствие их половой принадлежности, например, сексуальное насилие в отношении женщин, принадлежащих к конкретной расовой или этнической группе, женщин, находящихся под стражей, или в ходе вооруженного конфликта; принудительная стерилизация женщин из числа коренных народов; злоупотребления в отношении женщин, работающих в неформальном секторе или в качестве домашней прислуги за рубежом со стороны их нанимателей. Расовая дискриминация может иметь последствия, которые затрагивают в первую очередь или исключительно женщин, такие, как беременность в результате изнасилования на расовой почве; при этом в некоторых обществах женщины, являющиеся жертвами таких изнасилований, могут подвергаться

остракизму. Положение женщин может быть еще более ухудшено вследствие отсутствия доступа к средствам судебной защиты и механизмам подачи жалоб на расовую дискриминацию вследствие препятствий, связанных с гендерной проблематикой, таких, как гендерная предвзятость при функционировании правовой системы и дискриминация в отношении женщин в частной жизни.

3. Признавая, что некоторые формы расовой дискриминации имеют уникальные и особые последствия для женщин, Комитет постарается в своей работе учитывать гендерные факторы и проблемы, которые могут быть взаимосвязаны с расовой дискриминацией. Комитет считает, что его практика в этой связи будет способствовать развитию, совместно с государствами-участниками, более систематического и последовательного подхода к оценке и мониторингу расовой дискриминации в отношении женщин, а также тех неблагоприятных моментов, препятствий и трудностей, с которыми женщины сталкиваются в области полного осуществления и пользования своими гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами по признаку расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности.

4. В этой связи Комитет, при рассмотрении различных форм расовой дискриминации, намерен активизировать свои усилия по учету гендерных аспектов, включению гендерного анализа и поощрению использования отражающих гендерные аспекты формулировок в методах своей сессионной работы, включая рассмотрение докладов, представляемых государствами-участниками, заключительные замечания, механизмы раннего предупреждения и процедуры незамедлительных действий, а также общие рекомендации.

5. В рамках методологии полного учета гендерных аспектов расовой дискриминации Комитет включит в свои методы сессионной работы анализ взаимосвязи между гендерными аспектами и расовой дискриминацией, уделяя особое внимание следующим вопросам:

- a) форма и проявление расовой дискриминации;
- b) условия, в которых имеет место расовая дискриминация;
- c) последствия расовой дискриминации; и
- d) наличие и доступность средств правовой защиты и механизмов подачи жалоб в случае расовой дискриминации.

6. Отмечая, что в представляемых государствами-участниками докладах зачастую не содержится конкретной или достаточной информации об осуществлении Конвенции в отношении женщин, Комитет просит государства-участники описывать, насколько это возможно, с количественной и качественной точек зрения, факторы и трудности, влияющие на обеспечение равного пользования женщинами, без расовой дискриминации, правами, предусмотренными Конвенцией. Данные, разбитые по категориям расы или этнического происхождения, а затем разукрупненные по признаку пола в рамках этих расовых или этнических групп, позволят государствам-участникам и Комитету выявлять, сопоставлять и устранять формы расовой дискриминации в отношении женщин, которые в ином случае могут остаться незамеченными и нерассмотренными.

1391-е заседание
20 марта 2000 года

Пятьдесят шестая сессия (2000 год)

Общая рекомендация XXVI, касающаяся статьи 6 Конвенции

1. Комитет по ликвидации расовой дискриминации считает, что степень, в которой акты расовой дискриминации и расовые оскорбления наносят ущерб чувству собственного достоинства и репутации пострадавшей стороны, зачастую недооценивается.

2. Комитет уведомляет государства-участники о том, что, по его мнению, право добиваться справедливой и адекватной компенсации или сатисфакции в случае нанесения ущерба в результате такой дискриминации, которое воплощено в статье 6 Конвенции, не всегда можно обеспечить лишь путем наказания лица, виновного в такой дискриминации; судам и другим компетентным органам власти следует, когда это уместно, также рассматривать вопрос о присуждении финансовой компенсации за материальный или моральный ущерб, нанесенный жертве.

1399-е заседание
24 марта 2000 года

Пятьдесят седьмая сессия (2000 год)

**Общая рекомендация XXVII, касающаяся дискриминации
в отношении рома**

Комитет по ликвидации расовой дискриминации,

учитывая материалы, представленные государствами-участниками Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, их периодические доклады, представленные согласно статье 9 Конвенции, а также заключительные замечания, принятые Комитетом в связи с рассмотрением периодических докладов государств-участников,

организовав тематическое обсуждение по вопросу о дискриминации в отношении рома и получив материалы от членов Комитета, а также материалы от экспертов органов Организации Объединенных Наций и других договорных органов и от региональных организаций,

получив также материалы от заинтересованных неправительственных организаций как в устном порядке в ходе организованных неофициальных заседаний с их участием, так и в письменном виде,

принимая во внимание положения Конвенции,

рекомендует, чтобы государства – участники Конвенции, с учетом своих конкретных условий, приняли в интересах членов общин рома, в частности, в полной мере или частично следующие меры в зависимости от обстоятельств.

A. Меры общего характера

1. Рассмотреть и ввести в действие или изменить законодательство, в зависимости от обстоятельств, с тем чтобы ликвидировать все формы расовой дискриминации в отношении рома, так же как и в отношении других лиц или групп, в соответствии с Конвенцией.
2. Принять и осуществить национальные стратегии и программы и выразить решительную политическую волю и моральное руководство в целях улучшения положения рома и защиты от их дискриминации со стороны как государственных органов, так и любых лиц или организаций.

3. Уважать пожелания рома в отношении названия, которое они хотят получить, и группы, к которой они хотят принадлежать.
4. Обеспечить, чтобы законодательство в отношении гражданства и натурализации не содержало дискриминации в отношении членов общин рома.
5. Принять все необходимые меры для недопущения любых форм дискриминации в отношении иммигрантов или лиц, ищущих убежища, принадлежащих к общинам рома.
6. Учитывать во всех планируемых и осуществляемых программах и проектах и во всех принимаемых мерах положение женщин рома, которые зачастую являются жертвами двойной дискриминации.
7. Принять надлежащие меры для предоставления эффективных средств судебной защиты членам общин рома и обеспечивать полное и безотлагательное отправление правосудия по делам, касающимся нарушений их основополагающих прав и свобод.
8. Развивать и поощрять соответствующие условия для связи и диалога между общинами рома и центральными и местными органами власти.
9. Добиваться, путем поощрения истинного диалога, консультаций и других соответствующих средств, улучшения отношений между общинами рома и другими общинами, в частности на местном уровне, в целях поощрения терпимости и преодоления предрассудков и негативных стереотипов с обеих сторон, содействия усилиям, направленным на корректировку и адаптацию, а также в целях недопущения дискриминации и обеспечения того, чтобы все лица в полной мере пользовались своими правами человека и свободами.
10. Признать ущерб, нанесенный в ходе второй мировой войны общинам рома в результате депортации и уничтожения, и рассмотреть пути предоставления им компенсации.
11. Принять, в сотрудничестве с гражданским обществом, необходимые меры и начать осуществление проектов в целях развития политической культуры и информирования населения в целом в духе недискриминации, уважения других, в особенности в том, что касается рома.

В. Меры по защите от расовой дискриминации

12. Обеспечивать защиту и неприкосновенность рома, без какой-либо дискриминации, путем принятия мер для предотвращения совершаемых в отношении них актов насилия на расовой почве; обеспечивать принятие безотлагательных мер полицией, прокурорами и судебными органами в целях расследования и наказания таких актов; и обеспечивать, чтобы лица, совершающие такие акты, будь то государственные должностные лица или иные лица, не пользовались ни в какой степени безнаказанностью.

13. Принимать меры для предотвращения незаконного применения полицией силы в отношении рома, в частности в связи с арестом и задержанием.

14. Поощрять соответствующие мероприятия в целях общения и диалога между полицией и общинами и ассоциациями рома в целях предотвращения конфликтов, основанных на расовых предрассудках, и борьбы с актами насилия на расовой почве в отношении членов этих общин, а также в отношении других лиц.

15. Поощрять набор членов общин рома в полицию и другие правоохранительные органы.

16. Содействовать принятию государствами-участниками и другими ответственными государствами или органами власти мер в постконфликтных районах в целях предотвращения насилия в отношении членов общин рома и их принудительного переселения.

С. Меры в области образования

17. Способствовать охвату системой школьного образования всех детей рома и принимать меры к сокращению числа детей, бросающих школу, в частности среди девочек рома, а также для этих целей активно сотрудничать с родителями, ассоциациями и местными общинами рома.

18. Предотвращать и избегать, насколько это возможно, сегрегации учащихся из числа рома, создавая при этом возможности для двуязычного образования или образования на родном языке; и в этих целях принимать меры в целях повышения качества образования во всех школах и улучшения успеваемости представителей меньшинств, нанимать на работу в школы сотрудников из числа членов общин рома и поощрять поликультурное образование.

19. Рассмотреть вопрос о принятии мер в интересах детей рома, в сотрудничестве с их родителями, в области образования.
20. Принимать решительные меры в целях ликвидации любой дискриминации или преследования учащихся из числа рома по расовым мотивам.
21. Принимать необходимые меры для обеспечения процесса базового образования для детей рома из мигрирующих общин, в том числе путем принятия их на временной основе в местные школы, путем создания временных классов в местах их стоянок или путем использования новых технологий для дистанционного образования.
22. Обеспечивать, чтобы их программы, проекты и компании в области образования проводились с учетом неблагоприятного положения девочек и женщин рома.
23. Принять безотлагательные и устойчивые меры в целях подготовки учителей, работников образования и ассистентов из числа учащихся рома.
24. Принять меры для улучшения диалога и связи между преподавателями и детьми рома, общинами рома и родителями с более широким привлечением ассистентов из числа рома.
25. Обеспечивать адекватные формы и методы образования для членов общин рома, вышедших из школьного возраста, с тем чтобы повышать среди них грамотность взрослых.
26. Включить в учебные пособия, на всех соответствующих уровнях, главы об истории и культуре рома и поощрять и поддерживать издание и распространение книг и других печатных материалов, а также вещание телевизионных и радиопрограмм, в зависимости от обстоятельств, посвященных их истории и культуре, в том числе на языках, на которых они говорят.

D. Меры по улучшению условий жизни

27. Принять меры по введению в действие или повышению эффективности законодательных норм, запрещающих дискриминацию в области занятости и все виды дискриминационной практики на рынке труда, от которых страдают члены общин рома, и защищать их от такой практики.
28. Принять специальные меры для поощрения занятости рома в государственной администрации и государственных ведомствах, а также в частных компаниях.

29. Принимать и осуществлять, когда это возможно, на центральном и местном уровнях специальные меры в интересах рома в области занятости в государственном секторе, такие, как контрактные и другие виды деятельности, осуществляемые или финансируемые правительством, либо профессиональная подготовка рома в области различных навыков и специальностей.

30. Разрабатывать и осуществлять политику и проекты, направленные на недопущение сегрегации общин рома в области жилья; вовлекать общины и ассоциации рома в качестве партнеров, вместе с другими лицами, в строительство, восстановление и техническое обслуживание жилья.

31. Принимать решительные меры против любой дискриминационной практики, неблагоприятно сказывающейся на положении рома, главным образом силами местных органов власти и частных владельцев, в том что касается получения жилья и доступа к жилью; предпринимать решительные действия против принимаемых на местном уровне мер, которые направлены на лишение рома доступа к жилью или на незаконное изгнание рома; а также воздерживаться от размещения рома на временных стоянках, которые расположены вне населенных районов, изолированы и не имеют доступа к медицинским и другим услугам.

32. Принимать необходимые меры, когда это необходимо, для предоставления кочевым или мигрирующим группам рома оснащенных всеми необходимыми средствами стоянок для размещения их караванов.

33. Обеспечивать рома равный доступ к услугам в области здравоохранения и социального страхования, а также ликвидировать любые дискриминационные виды практики в отношении них в этой области.

34. Начать и осуществить программы и проекты в области здравоохранения рома, главным образом женщин и девочек, с учетом их неблагоприятного положения вследствие крайней нищеты и низкого уровня образования, а также культурных отличий; вовлекать ассоциации и общины рома и их представителей, главным образом женщин, в разработку и осуществление программ и проектов здравоохранения, касающихся групп рома.

35. Предупреждать, ликвидировать и адекватным образом наказывать любые дискриминационные виды практики, касающиеся доступа членов общин рома ко всем местам и услугам, предназначенным для общественного пользования, включая рестораны, гостиницы, театры, мюзик-холлы, дискотеки и другие места.

Е. Меры в области средств массовой информации

36. Предпринимать надлежащие действия для ликвидации любых идей расового и этнического превосходства, расовой ненависти и подстрекательства к дискриминации и насилию в отношении рома в средствах массовой информации в соответствии с положениями Конвенции.
37. Способствовать более глубокому пониманию сотрудниками всех средств массовой информации их особой обязанности не распространять предрассудков и не допускать сообщения информации об инцидентах с участием отдельных членов общин рома таким образом, при котором вина ложится на всю общину в целом.
38. Разрабатывать просветительские кампании и кампании в средствах массовой информации в целях ознакомления общественности с жизнью, общественным укладом и культурой рома и с важностью создания открытого общества при уважении прав человека и самобытности рома.
39. Поощрять и облегчать доступ рома к средствам массовой информации, включая газеты и телевизионные и радиопрограммы, создание ими своих собственных средств массовой информации, а также профессиональную подготовку журналистов из числа рома.
40. Поощрять методы самоконтроля средств массовой информации, например на основе кодекса поведения для организаций средств массовой информации, с тем чтобы не допускать употребления расистских, дискриминационных или предвзятых формулировок.

Ф. Меры, касающиеся участия в общественной жизни

41. Предпринимать необходимые шаги, включая специальные меры, в целях обеспечения равных возможностей для участия меньшинств или групп рома в работе всех центральных и местных правительственных органов.
42. Развивать условия и структуры для консультации с политическими партиями, ассоциациями и представителями рома как на центральном, так и на местном уровне, при рассмотрении проблем и принятии решений по вопросам, касающимся общин рома.
43. Вовлекать общины и ассоциации рома и их представителей на самых ранних этапах в разработку и осуществление затрагивающих их политических мер и программ и обеспечивать достаточную транспарентность в отношении таких политических мер и программ.

44. Поощрять осознание членами общин рома необходимости их более активного участия в общественной и социальной жизни и в содействии своим собственным интересам, в частности, в том что касается образования их детей и участия в профессиональной подготовке.

45. Организовать программу подготовки кадров для должностных лиц и представителей рома, а также для возможных кандидатов на такие посты в целях совершенствования их политических навыков, навыков в области принятия решений и навыков в области государственной администрации.

Комитет также рекомендует, чтобы:

46. Государства-участники в надлежащей форме включали в свои периодические доклады данные об общинах рома в пределах их юрисдикции, включая статистические данные об участии рома в политической жизни и об их положении в экономической, социальной и культурной областях, в том числе с точки зрения гендерной перспективы, а также информацию об осуществлении настоящей общей рекомендации.

47. Межправительственные организации в своих проектах сотрудничества и оказания помощи различным государствам-участникам надлежащим образом учитывали положение общин рома и способствовали их прогрессу в экономической, социальной и культурной областях.

48. Верховный комиссар по правам человека рассмотрел вопрос о создании координационного центра по вопросам рома в Управлении Верховного комиссара.

Комитет далее рекомендует, чтобы:

49. Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимостью должным образом рассмотрела приведенные выше рекомендации, принимая во внимание то место, которое общины рома занимают среди находящихся в наименее благоприятном положении и подвергающихся наибольшей дискриминации групп в современном мире.

1424-е заседание
16 августа 2000 года

IV. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОМИТЕТОМ ПО ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

В соответствии с пунктом 1 статьи 21 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин Комитет может вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств-участников. Такие предложения и рекомендации общего характера включаются в доклад Комитета наряду с замечаниями государств-участников, если таковые имеются. До сего времени Комитет принял 20 общих рекомендаций.

Пятая сессия (1986 год)*

Общая рекомендация № 1

Доклады государств-участников

"Первоначальные доклады, представленные согласно статье 18 Конвенции, должны охватывать положение дел вплоть до даты представления. Впоследствии доклады следует представлять по крайней мере через каждые четыре года и в них следует указывать факторы и трудности, влияющие на степень выполнения Конвенции, и меры, принятые в целях преодоления таких трудностей".

Шестая сессия (1987 год)**

Общая рекомендация № 2

Доклады государств-участников

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

учитывая, что Комитет столкнулся с трудностями в своей работе в связи с тем, что некоторые первоначальные доклады государств-участников, представленные в соответствии со статьей 18 Конвенции, не отражали надлежащим образом информацию, имеющуюся у соответствующих государств-членов, в соответствии с руководящими принципами,

рекомендует:

а) чтобы при подготовке докладов в соответствии со статьей 18 Конвенции государства-участники придерживались общих руководящих принципов, принятых в августе 1983 года (CEDAW/C/7) в отношении формы, содержания и сроков представления докладов;

b) чтобы государства-участники соблюдали следующие общие рекомендации, принятые в 1986 году:

"Первоначальные доклады, представленные в соответствии со статьей 18 Конвенции, должны охватывать положение дел вплоть до даты представления. Впоследствии доклады следует представлять по крайней мере через каждые четыре года с момента представления первого доклада и в них следует указывать трудности, влияющие на степень выполнения Конвенции, и меры, принятые в целях преодоления таких трудностей";

c) чтобы дополнительная документация к докладу какого-либо государства-участника направлялась в Секретариат по меньшей мере за три месяца до начала той сессии, на которой этот доклад должен быть рассмотрен.

* Содержится в документе A/41/45.

** Содержится в документе A/42/38.

Шестая сессия (1987 год)*

Общая рекомендация № 3

Воспитание и программы в области общественной информации

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

учитывая, что с 1983 года Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рассмотрел 34 доклада, поступивших от государств-участников,

учитывая также, что, хотя эти доклады поступали от государств, находящихся на разных ступенях развития, в них содержатся данные, свидетельствующие о наличии в различной степени стереотипных представлений о женщинах, обусловленных социально-культурными факторами, которые закрепляют дискриминацию на основе пола и мешают осуществлению статьи 5 Конвенции,

настоятельно призывает все государства-участники эффективно осуществлять программы в области воспитания и общественной информации, которые помогут покончить с имеющейся практикой и предрассудками, препятствующими полной реализации на практике принципа социального равенства женщин.

Шестая сессия (1987 год)*

Общая рекомендация № 4

Оговорки

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

рассмотрев на своих сессиях доклады государств-участников,

выразив озабоченность в связи со значительным числом оговорок, которые, как представляется, несовместимы с целью и задачей Конвенции,

* Содержится в документе A/42/38.

приветствует решение государств-участников рассмотреть оговорки на его следующей сессии в Нью-Йорке в 1988 году и с этой целью предлагает всем заинтересованным государствам-участникам пересмотреть такие оговорки с целью их снятия.

Седьмая сессия (1988 год)*

Общая рекомендация № 5

Временные специальные меры

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

принимая во внимание, что, несмотря на значительный прогресс, который, как отмечается в докладах, вступительных замечаниях и ответах государств-участников, достигнут в отношении отмены или изменения дискриминационных законов, необходимо по-прежнему предпринимать усилия, направленные на полное выполнение Конвенции путем осуществления мер по обеспечению фактического равенства между мужчинами и женщинами,

учитывая статью 4.1 Конвенции,

рекомендует государствам-участникам шире использовать временные специальные меры, такие, как борьба за равенство, предпочтительное отношение или система квот, в целях расширения участия женщин в областях образования, экономики, политики и занятости.

Седьмая сессия (1988 год)*

Общая рекомендация № 6

Эффективные национальные механизмы и информирование общественности

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

рассмотрев доклады государств - участников Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,

* Содержится в документе A/43/38.

принимая к сведению резолюцию 42/60 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 30 ноября 1987 года,

рекомендует государствам-участникам:

1. создавать и/или укреплять эффективные национальные механизмы, институты и процедуры на высоком правительственном уровне и с соответствующими ресурсами, стремлением и полномочиями с целью:
 - a) предоставления консультативных услуг в отношении воздействия всей политики правительства на положение женщин;
 - b) осуществления всеобъемлющего контроля за положением женщин;
 - c) содействия в разработке новой политики и эффективном осуществлении стратегий и мер по ликвидации дискриминации;
2. предпринимать соответствующие шаги для распространения текста Конвенции, докладов государств-участников в соответствии со статьей 18 и докладов Комитета на языках заинтересованных государств;
3. добиваться содействия со стороны Генерального секретаря и Департамента общественной информации в отношении перевода Конвенции и докладов Комитета;
4. включать в свои первоначальные и периодические доклады информацию о мерах, осуществляемых в отношении данной рекомендации.

Седьмая сессия (1988 год)*

Общая рекомендация № 7

Ресурсы

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

принимая к сведению резолюцию Генеральной Ассамблеи 40/39, 41/108 и, в частности, пункт 14 резолюции 42/60, в котором Комитету и государствам-участникам предлагается рассмотреть вопрос о проведении будущих сессий Комитета в Вене,

* Содержится в документе A/43/38.

принимая во внимание резолюцию 42/105 Генеральной Ассамблеи и, в частности, пункт 11, в котором Генерального секретаря просят укреплять координацию между Центром Организации Объединенных Наций по правам человека и Центром по социальному развитию и гуманитарным вопросам Секретариата в отношении осуществления соглашений по правам человека и обслуживания договорных органов,

Рекомендует государствам участникам:

1. чтобы они продолжали оказывать поддержку предложениям, направленным на укрепление координации между Центром по правам человека в Женеве и Центром по социальному развитию и гуманитарным вопросам в Вене в отношении обслуживания Комитета;
2. чтобы они поддерживали предложения о проведении заседаний Комитета в Нью-Йорке и Вене;
3. чтобы они предпринимали все необходимые и соответствующие шаги для обеспечения надлежащих ресурсов и услуг Комитету в целях оказания ему помощи в выполнении своих функций в соответствии с Конвенцией и, в частности, чтобы выделялся постоянный персонал для оказания помощи Комитету при подготовке и во время проведения его сессий;
4. чтобы они обеспечивали своевременное представление Секретариату дополнительных докладов и материалов для перевода на официальные языки Организации Объединенных Наций и распространения и рассмотрения их Комитетом.

Седьмая сессия (1988 год)*

Общая рекомендация № 8

Осуществление статьи 8 Конвенции

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

рассмотрев доклады государств-участников, представленные в соответствии со статьей 18 Конвенции,

* Содержится в документе A/43/38.

рекомендует, чтобы государства-участники осуществляли дальнейшие конкретные меры в соответствии со статьей 4 Конвенции с целью обеспечить полное осуществление статьи 8 Конвенции и обеспечить женщинам на равных условиях с мужчинами и без всякой дискриминации возможность представлять свое правительство на международном уровне и участвовать в работе международных организаций.

Восьмая сессия (1989 год)*

Общая рекомендация № 9

Статистические данные, касающиеся положения женщин

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

учитывая, что статистическая информация крайне необходима для понимания реального положения женщин в каждом из государств - участников Конвенции,

отмечая, что многие государства-участники, которые представляют свои доклады на рассмотрение Комитета, не сопровождают их статистическими данными,

рекомендует государствам-участникам прилагать все усилия для обеспечения того, чтобы их национальные статистические службы, отвечающие за организацию переписей населений и других социальных и экономических обследований, составляли вопросники таким образом, чтобы можно было получить данные с разбивкой по полу как в абсолютном выражении, так и в процентах, с тем чтобы заинтересованные потребители могли свободно получать информацию о положении женщин в секторе, представляющем для них интерес.

Восьмая сессия (1989 год)*

Общая рекомендация № 10

Десятая годовщина принятия Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

* Содержится в документе A/44/38.

учитывая, что 18 декабря 1989 года отмечается десятая годовщина принятия Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,

учитывая далее, что за прошедшие десять лет Конвенция действительно явилась одним из наиболее эффективных документов, принятых Организацией Объединенных Наций в целях содействия равенству между мужчинами и женщинами в государствах-членах,

напоминая о принятой на ее седьмой сессии 1988 года общей рекомендации № 6 о создании эффективного механизма и гласности,

рекомендует государствам-участникам в связи с десятой годовщиной принятия Конвенции рассмотреть возможность:

1. осуществить программы широкой публикации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин на основных языках, включая проведение конференций и семинаров, и распространить информацию о Конвенции в своих странах;
2. предложить своим национальным женским организациям участвовать в кампаниях ознакомления общественности с Конвенцией и в ее осуществлении и призвать неправительственные организации распространять информацию о Конвенции и ее осуществлении на национальном, региональном и международном уровнях;
3. принять меры с целью обеспечения полномочий реализации принципов Конвенции и, в частности, статьи 8, касающейся участия женщин на всех уровнях деятельности Организации Объединенных Наций и системы Организации Объединенных Наций;
4. просить Генерального секретаря Организации Объединенных Наций отметить десятую годовщину Конвенции опубликованием и распространением печатных и других материалов, касающихся Конвенции и ее осуществления, на всех официальных языках Организации Объединенных Наций, подготовкой телевизионных передач о Конвенции и выделением необходимых ресурсов Отделу по улучшению положения женщин Центра по социальному развитию и гуманитарным вопросам Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, для подготовки анализа информации, представляемой государствами-участниками, с целью обновить и опубликовать доклад Комитета (A/CONF.116/13), который был впервые опубликован для Всемирной конференции для обзора и оценки достижений Десятилетия женщины Организации Объединенных Наций: равенство, развитие и мир, состоявшейся в Найроби в 1985 году.

Восьмая сессия (1989 год)*

Общая рекомендация № 11

Технические консультативные услуги для выполнения обязательств по представлению докладов

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

учитывая, что по состоянию на 3 марта 1989 года 96 государств ратифицировали Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,

принимая во внимание, что на эту дату получено 60 первоначальных и 19 вторых периодических докладов,

отмечая, что 36 первоначальных и 36 вторых периодических докладов должны были поступить к 3 марта 1989 года, но еще не получены,

выражая удовлетворение в связи с тем, что в пункте 9 резолюции 43/115 Генеральной Ассамблеи содержится просьба к Генеральному секретарю организовать в рамках имеющихся ресурсов и с учетом первоочередных задач программы консультативного обслуживания дополнительные курсы подготовки кадров для стран, испытывающих наиболее серьезные трудности в выполнении обязательств по представлению докладов в соответствии с международными договорами по правам человека,

рекомендует государствам-участникам оказывать содействие, поддержку и сотрудничество в рамках проектов технических консультативных услуг, включая учебные семинары, с целью оказания помощи по просьбе государств-участников в выполнении ими обязательств по представлению докладов в соответствии со статьей 18 Конвенции.

* Содержится в документе A/44/38.

Восьмая сессия (1989 год)*

Общая рекомендация № 12

Насилие в отношении женщин

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

учитывая, что в статьях 2, 5, 11, 12 и 16 Конвенции содержится призыв к государствам-участникам принимать меры для защиты женщин от любых актов насилия в семье, на работе или в любой другой области общественной жизни,

принимая во внимание резолюцию 1988/27 Экономического и Социального Совета,

рекомендует государствам-участникам включать в свои периодические доклады Комитету информацию о таких вопросах, как:

1. действующее законодательство, защищающее женщин от всех форм насилия в повседневной жизни (половое насилие, насилие в семье, сексуальные домогательства на работе и т.д.);
2. другие принятые меры по искоренению этого насилия;
3. наличие служб по оказанию помощи женщинам, ставшим жертвами грубого обращения или насилия;
4. статистические данные о любых актах насилия в отношении женщин и женщинах, ставших жертвами насилия.

Восьмая сессия (1989 год)*

Общая рекомендация № 13

Равное вознаграждение за равный труд

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

ссылаясь на Конвенцию № 100 Международной организации труда о равном вознаграждении мужчин и женщин за равный труд, которая была ратифицирована значительным большинством государств - участников Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,

* Содержится в документе A/44/38.

напоминая также, что начиная с 1983 года им было рассмотрено 51 первоначальный и 5 вторых периодических докладов государств,

считая, что, хотя в докладах государств указывается, что, несмотря на признание принципа равного вознаграждения за равный труд законодательствами многих стран, еще немало предстоит сделать для обеспечения соблюдения этого принципа на практике, с тем чтобы преодолеть сегрегацию по признаку пола на рынке труда,

рекомендует государствам - участникам Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин:

1. чтобы в целях полного осуществления Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, те государства-участники, которые еще не ратифицировали Конвенцию № 100 МОТ, поощрялись сделать это;
2. чтобы они рассмотрели вопрос об изучении, разработке и принятии систем оценки работы, в основе которых лежит критерий нейтрального отношения к обоим полам и которые облегчат сопоставление ценности разного рода профессий, где в настоящее время преобладают женщины, с теми профессиями, где в настоящее время преобладают мужчины, и чтобы они включали полученные результаты в свои доклады Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин;
3. чтобы они поддержали - насколько это практически осуществимо - создание механизмов реализации и поощряли усилия сторон к достижению коллективных договоренностей, в соответствии с которыми они стремились бы обеспечивать применение принципа равного вознаграждения за равный труд.

Девятая сессия (1990 год)*

Общая рекомендация № 14

Обрезание у женщин

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

будучи обеспокоен сохранением практики обрезания у женщин и других традиций и обычаев, которые опасны для здоровья женщин,

* Содержится в документе A/45/38 и исправлении к нему.

с удовлетворением отмечая, что правительства стран, в которых такие обычаи существуют, национальные женские организации, неправительственные организации и органы системы Организации Объединенных Наций, такие, как Всемирная организация здравоохранения и Детский фонд Организации Объединенных Наций, а также Комиссия по правам человека и ее Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, продолжают держать данный вопрос в поле зрения, признав, в частности, что такие традиции и обычаи, как обрезание у женщин, влекут за собой серьезные последствия для здоровья и другие последствия для женщин и детей,

с интересом принимая к сведению исследование, представленное Специальным докладчиком по вопросу о традициях и обычаях, влияющих на здоровье женщин и детей, и исследование Специальной рабочей группы по вопросу о традициях и обычаях,

признавая, что женщины сами принимают важные меры с целью выявления обычаев, наносящих вред здоровью и благополучию женщин и детей, и борьбы с ними,

будучи убежден в том, что правительствам необходимо оказывать поддержку и содействовать осуществлению важных мер, которые принимаются женщинами и всеми заинтересованными группами,

отмечая с глубокой обеспокоенностью, что по-прежнему действуют культурные, обусловленные традициями, и экономические факторы, которые способствуют сохранению таких опасных для здоровья обычаев, как обрезание у женщин,

рекомендует государствам-участникам:

- а) принимать соответствующие и эффективные меры с целью искоренения практики обрезания у женщин. Такие меры могли бы включать в себя:
 - i) сбор и распространение университетами, медицинскими или дошкольными учреждениями, национальными женскими организациями или другими органами основных данных о таких традициях и практике;
 - ii) оказание поддержки на национальном и местном уровнях женским организациям, стремящимся добиться ликвидации обрезания у женщин и других обычаев, вредных для здоровья женщин;

- iii) поощрение политических деятелей, специалистов, религиозных и общинных лидеров на всех уровнях, включая средства массовой информации и сферу искусств, к тому, чтобы они сотрудничали в формировании настроений в пользу искоренения практики обрезания у женщин;
 - iv) принятие соответствующих образовательных и учебных программ и проведение семинаров на основе данных научных исследований по проблемам, возникающим в результате обрезания у женщин;
- b) включить в свою национальную политику в области здравоохранения соответствующие стратегии, направленные на ликвидацию практики обрезания у женщин в государственных службах здравоохранения. В рамках таких стратегий можно было бы специально возложить на работников здравоохранения, включая традиционных акушеров, функции по разъяснению опасных последствий обрезания у женщин;
- c) просить соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций предоставлять помощь, информацию и консультации с целью оказания поддержки и содействия усилиям по ликвидации опасных для здоровья традиций и обычаев;
- d) включить, в соответствии со статьями 10 и 12 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, в свои доклады Комитету информацию о мерах, принимаемых с целью ликвидации обрезания у женщин.

Девятая сессия (1990 год)*

Общая рекомендация № 15

Недопущение дискриминации женщин в национальных стратегиях предупреждения синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИД) и борьбы с ним

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

рассмотрев представленную ему информацию о потенциальных последствиях как глобальной пандемии синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИД), так и стратегий борьбы с ним для осуществления прав женщин,

* Содержится в документе A/45/38.

учитывая доклады и материалы, подготовленные Всемирной организацией здравоохранения и другими организациями, органами и подразделениями Организации Объединенных Наций по вопросу о вирусе иммунодефицита человека (ВИЧ), и, в особенности представленную Комиссии по положению женщин записку Генерального секретаря о воздействии синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИД) на улучшение положения женщин и итоговый документ Международных консультаций по вопросу о СПИДе и правах человека, проходивших в Женеве 26-28 июля 1989 года,

принимая к сведению резолюцию WHA 41.24 Всемирной ассамблеи здравоохранения о недопущении дискриминации в отношении лиц, инфицированных ВИЧ, и больных СПИДом от 13 мая 1988 года, резолюцию 1989/11 Комиссии по правам человека о недопущении дискриминации в области здравоохранения от 2 марта 1989 года, и в особенности, Парижскую декларацию "Женщины, дети и СПИД" от 30 ноября 1989 года,

отмечая, что Всемирная организация здравоохранения объявила вопрос "Женщины и СПИД" темой проведенного 1 декабря 1990 года Всемирного дня по борьбе со СПИДом,

рекомендует:

- a) чтобы государства-участники активизировали усилия по распространению информации, с тем чтобы население лучше знало о риске инфицирования ВИЧ и СПИДом, в особенности для женщин и детей, и о его воздействии на них;
- b) чтобы в программах по борьбе со СПИДом особое внимание уделялось правам и нуждам женщин и детей и факторам, связанным с ролью женщин как матерей, и их подчиненному положению в некоторых обществах, которое делает их особенно уязвимыми перед инфицированием ВИЧ;
- c) чтобы государства-участники обеспечили активное участие женщин в системе первичной медицинской помощи и приняли меры по усилению их роли как лиц, обеспечивающих уход, работников здравоохранения и просветителей по вопросам профилактики инфицирования ВИЧ;
- d) чтобы все государства-участники включили в свои доклады, в соответствии со статьей 12 Конвенции, информацию о воздействии СПИДа на положение женщин и шагах, предпринимаемых для того, чтобы учесть нужды инфицированных женщин и не допускать особой дискриминации в отношении женщин при осуществлении мер по борьбе со СПИДом.

Десятая сессия (1991 год)*

Общая рекомендация № 16

Женщины, безвозмездно работающие на городских и сельских семейных предприятиях

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

принимая во внимание статьи 2 с) и 11 с), d) и е) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и общую рекомендацию № 9 (восьмая сессия, 1989 год) по вопросу о статистических данных, касающихся положения женщин,

учитывая, что значительная доля женщин в государствах-участниках работает безвозмездно, без социального обеспечения и социальных льгот на предприятиях, принадлежащих обычно мужчине, являющемуся членом данной семьи,

отмечая, что в докладах, представляемых Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин, проблема женщин, безвозмездно работающих на семейных предприятиях, как правило, не затрагивается,

подтверждая, что безвозмездный труд является одной из форм эксплуатации женщин, которая противоречит Конвенции,

рекомендует государствам-участникам:

а) включать в свои доклады Комитету информацию о правовом и социальном положении женщин, безвозмездно работающих на семейных предприятиях;

б) собирать статистические данные в отношении женщин, работающих безвозмездно, без социального обеспечения и социальных льгот на предприятиях, принадлежащих одному из членов семьи, и включать эти данные в свои доклады Комитету;

с) принять необходимые меры для гарантирования оплаты труда, социального обеспечения и социальных льгот для женщин, которые работают, не получая таких льгот, на предприятиях, принадлежащих одному из членов семьи.

* Содержится в документе A/46/38.

Десятая сессия (1991 год)*

Общая рекомендация № 17

Измерение и количественное определение объема неоплачиваемого труда
женщин на дому и его учет в валовом национальном продукте

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

принимая во внимание статью 11 Конвенции о ликвидации всех форм
дискриминации в отношении женщин,

ссылаясь на пункт 120 Найробийских перспективных стратегий в области
улучшения положения женщин 1/,

подтверждая, что измерение и количественное определение объема неоплачиваемого
труда женщин на дому, который является вкладом в процесс развития в каждой стране,
поможет определить фактическую экономическую роль женщин,

будучи убежден, что такое измерение и количественное определение объема
представляют собой основу для разработки будущей политики в области улучшения
положения женщин,

принимая к сведению обсуждение, проведенное Статистической комиссией
Организации Объединенных Наций на ее двадцать пятой сессии по вопросу о текущем
пересмотре Системы национальных счетов и разработке статистических данных о
женщинах,

* Содержится в документе A/46/38.

рекомендует государствам-участникам:

- a) поощрять и оказывать поддержку проведению исследований и экспериментальных анализов в целях измерения и оценки неоплачиваемого труда женщин на дому, например, путем проведения обзоров использования времени в рамках национальных программ обследования домашних хозяйств и путем сбора статистических данных о времени, затрачиваемом на деятельность в домашнем хозяйстве и на рынке труда, с разбивкой по полу;
- b) предпринять шаги в соответствии с положениями Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Найробийских перспективных стратегий в области улучшения положения женщин для определения объема неоплачиваемого труда женщин на дому и его включения в валовой национальный продукт;
- c) включать в свои доклады, представляемые в соответствии со статьей 18 Конвенции, информацию об исследованиях и экспериментальных анализах, проведенных в целях измерения и оплаты оценки неоплачиваемого труда на дому, а также о прогрессе, достигнутом в деле включения неоплачиваемого труда женщин на дому в национальные счета.

Десятая сессия (1991 год)*

Общая рекомендация № 18

Женщины-инвалиды

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

принимая во внимание, в частности, статью 3 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,

рассмотрев более 60 периодических докладов государств-участников и признав, что они представляют ограниченную информацию о женщинах-инвалидах,

будучи обеспокоен положением женщин-инвалидов, которые являются объектом двойной дискриминации, что связано с особыми условиями их жизни,

* Содержится в документе A/46/38.

ссылаясь на пункт 296 Найробийских перспективных стратегий в области улучшения положения женщин, в котором женщины-инвалиды рассматриваются как уязвимая группа населения в рамках раздела "области, вызывающие особое беспокойство",

заявляя о своей поддержке Всемирной программы действий в отношении инвалидов (1982 год),

рекомендует государствам-участникам представлять в своих периодических докладах информацию о женщинах-инвалидах и о мерах, принятых для решения вопросов, связанных с их особым положением, в том числе о специальных мерах, принятых для обеспечения им равного доступа к образованию и занятости, здравоохранению и социальному обеспечению и для обеспечения им возможности участвовать во всех областях социальной и культурной жизни.

Одиннадцатая сессия (1992 год)

Общая рекомендация № 19

Насилие в отношении женщин*

История вопроса

1. Насилие в отношении женщин представляет собой одну из форм дискриминации, которая серьезно ограничивает возможности женщин в плане пользования правами и свободами на основе равенства с мужчинами.
2. В 1989 году Комитет рекомендовал государствам включать в свои доклады информацию, касающуюся насилия и мер, которые принимаются в целях борьбы с ним (общая рекомендация № 12, восьмая сессия).
3. На десятой сессии Комитета, состоявшейся в 1991 году, было принято решение посвятить часть одиннадцатой сессии обсуждению и изучению статьи 6, а также других статей Конвенции, касающихся насилия в отношении женщин, сексуальных домогательств и эксплуатации женщин. Эта тема была выбрана с учетом предстоящего проведения в 1993 году Всемирной конференции по правам человека, созываемой Генеральной Ассамблеей в соответствии с ее резолюцией 45/155 от 18 декабря 1990 года.

* Содержится в документе A/47/38.

4. Комитет пришел к выводу о том, что тесная взаимосвязь между дискриминацией в отношении женщин, насилием в отношении женщин и нарушениями прав человека и основных свобод не всегда находит должное отражение в докладах государств-участников. Всестороннее соблюдение Конвенции требует от государств принятия конструктивных мер в целях искоренения всех форм насилия в отношении женщин.

5. Комитет рекомендовал государствам-участникам при пересмотре своих законов и политики в ходе представления докладов в соответствии с Конвенцией учитывать нижеследующие замечания Комитета, касающиеся насилия в отношении женщин.

Общие замечания

6. Определение дискриминации в отношении женщин содержится в статье 1 Конвенции. Это определение дискриминации охватывает насилие в отношении женщин, т.е. насилие, совершаемое над женщиной в силу того, что она - женщина, или насилие, которое оказывает на женщин несоразмерное воздействие. Это включает в себя действия, которые причиняют ущерб или страдания физического, психического или полового характера, угрозу таких действий, принуждение и другие формы ущемления свободы. Акты насилия в отношении женщин могут приводить к нарушениям конкретных положений Конвенции вне зависимости от того, содержат ли эти положения недвусмысленное упоминание о насилии.

7. Насилие в отношении женщин, затрудняющее или сводящее на нет пользование женщинами правами человека и основными свободами в соответствии с общими нормами международного права или положениями конвенций о правах человека, является дискриминацией по смыслу статьи 1 Конвенции. Эти права и свободы включают:

- a) право на жизнь;
- b) право не подвергаться пыткам и жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания;
- c) право на равную защиту в соответствии с гуманитарными нормами в период международных или внутренних вооруженных конфликтов;
- d) право на свободу и безопасность личности;
- e) право на равную защиту закона;

- f) право на равенство в семье;
- g) право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья;
- h) право на справедливые и благоприятные условия труда.

8. Конвенция применима к актам насилия, совершаемым государственными органами. Помимо того, что они представляют собой нарушение данной Конвенции, подобные акты насилия могут также приводить к нарушению обязательств соответствующего государства, которые оно несет согласно общим нормам международного права в области прав человека и другим конвенциям.

9. Вместе с тем следует подчеркнуть, что по смыслу Конвенции дискриминация не ограничивается действиями, которые совершаются правительствами или от их имени (см. статьи 2 е), 2 f) и 5). Так, например, в статье 2 е) Конвенции государства-участникам предписывается принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия. В соответствии с общими нормами международного права и положениями конкретных пактов о правах человека на государства может быть также возложена ответственность за деяния, совершаемые частными лицами, в том случае, если эти государства не проявляют должной заботы для предотвращения нарушения прав или же расследования актов насилия, наказания виновных и выплаты компенсации.

Замечания по конкретным статьям Конвенции

Статьи 2 и 3

10. Статьи 2 и 3 в дополнение к конкретным обязательствам в соответствии со статьями 5-16 предусматривают всеобъемлющее обязательство ликвидировать дискриминацию во всех ее формах.

Статьи 2 f), 5 и 10 с)

11. Традиционные подходы, в рамках которых женщинам отводится подчиненное по отношению к мужчинам положение или стереотипные роли, ведут к сохранению широко распространенных видов практики, связанной с насилием или принуждением, например, насилие и злоупотребления в семье, принуждение к вступлению в брак, случаи, когда мужа убивают своих жен, стремясь жениться повторно и вновь получить приданое, нападения с применением кислоты, обрезание у женщин. Такого рода предрассудки и

практика могут служить оправданием насилия в отношении женщин как своеобразной формы защиты женщин или контроля над ними. В результате такого физического и психического насилия в отношении женщин они лишаются возможности в равной степени пользоваться правами человека и основными свободами, осуществлять и знать их. Несмотря на то, что данное замечание касается главным образом фактических актов насилия или угроз насилия, основные последствия этих форм насилия в отношении женщин способствуют увековечению подчиненного положения женщин, являются одной из причин их неактивного участия в политической жизни, а также того, что они имеют более низкий уровень образования, квалификации и меньшие возможности с точки зрения работы.

12. Подобные подходы способствуют также распространению порнографии и изображению женщин не в качестве индивидуальностей, а в качестве объектов для удовлетворения сексуальных потребностей, и других видов коммерческой эксплуатации женщин. Это, в свою очередь, является одной из причин насилия в отношении женщин.

Статья 6

13. В статье 6 государствам-участникам предписывается принимать меры для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин.

14. Нищета и безработица способствуют расширению возможностей торговли женщинами. Помимо уже имеющих форм торговли женщинами, существуют новые формы эксплуатации женщин, такие, как секс-туризм, наем домашней прислуги из развивающихся стран для работы в развитых странах, а также организация браков между женщинами из развивающихся стран и мужчинами - гражданами других стран. Такая практика идет вразрез с принципом равноправного использования женщинами прав человека и уважения их прав и достоинства. Она делает женщин особенно уязвимыми для насилия и злоупотреблений.

15. Нищета и безработица вынуждают многих женщин, в том числе молодых, заниматься проституцией. Проститутки находятся в особенно уязвимом положении с точки зрения насилия, поскольку их статус, который может являться незаконным, как правило, обуславливает их маргинализацию. Они нуждаются в равной правовой защите от изнасилований и других форм насилия.

16. Войны, вооруженные конфликты и оккупация территорий зачастую ведут к росту проституции, торговли женщинами и сексуальных посягательств на женщин, что требует конкретных мер защиты и наказания.

Статья 11

17. Принципу равенства в области занятости может быть причинен серьезный ущерб в тех случаях, когда женщины подвергаются насилию в силу своей принадлежности к соответствующему полу, например сексуальным домогательствам на работе.

18. Под сексуальными домогательствами понимаются, в частности, такие виды нежелательного сексуально мотивированного поведения, как физический контакт и приставание, реплики с сексуальным подтекстом, показ порнографических материалов и сексуальные притязания, будь то в форме высказываний или действий. Подобное поведение может быть унижительным и представлять угрозу здоровью и безопасности; оно приобретает характер дискриминации в том случае, если у женщины есть разумные основания полагать, что возражения с ее стороны поставят ее в неблагоприятное положение с точки зрения ее работы, включая те ситуации, когда речь идет о приеме на работу или продвижении по службе, или же если оно приводит к возникновению неприязненной атмосферы на рабочем месте.

Статья 12

19. В соответствии со статьей 12 государствам-участникам предписывается принимать меры для обеспечения равного доступа к медицинскому обслуживанию. Насилие в отношении женщин ставит под угрозу их здоровье и жизнь.

20. В некоторых государствах бытуют увековеченные культурой и обычаями традиционные виды практики, которые наносят вред здоровью женщин и детей. К их числу относятся ограничения в отношении питания беременных женщин, признание преимущества детей мужского пола и обрезание у женщин или причинение увечий их половым органам.

Статья 14

21. Женщины, проживающие в сельской местности, уязвимы для насилия в силу их принадлежности к соответствующему полу в связи с существованием во многих сельских общинах традиционных патриархальных устоев. Девушки из сельских общин подвергаются особенно высокому риску стать объектами насилия и эксплуатации на основе пола, когда они в поисках работы покидают сельские общины и направляются в города.

Статья 16 (и статья 5)

22. Принудительная стерилизация или аборты негативно сказываются на физическом и психическом здоровье женщин и ущемляют их право решать вопрос о числе детей и промежутках между их рождениями.

23. Насилие в семье представляет собой одну из наиболее порочных форм насилия в отношении женщин. Оно существует во всех обществах. В рамках семьи женщины всех возрастов подвергаются насилию любых видов, включая избиение, изнасилование, другие формы сексуальных посягательств, психологическое насилие и насилие в других формах, которые увековечены традиционными подходами. Отсутствие экономической независимости вынуждает многих женщин терпеть такие основанные на насилии взаимоотношения. Отказ мужчин выполнять свои семейные обязанности может быть одной из форм насилия или принуждения. Эти виды насилия подвергают опасности здоровье женщин и уменьшают их возможности для равноправного участия в семейной и общественной жизни.

Конкретные рекомендации

24. В свете этих замечаний Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин рекомендует:

а) государствам-участникам принимать надлежащие и эффективные меры в целях искоренения всех форм насилия в отношении женщин, будь то со стороны государственных органов или частных лиц;

б) государствам-участникам обеспечивать, чтобы законы, направленные против насилия и злоупотреблений в семье, изнасилования, полового насилия и других видов насилия в отношении женщин, гарантировали надлежащую защиту всех женщин и уважение их чести и достоинства. Необходимо, чтобы жертвам было обеспечено предоставление соответствующих услуг по защите и оказанию поддержки. Необходимым условием эффективного соблюдения Конвенции является подготовка работников судебных и правоохранительных органов и других государственных должностных лиц с упором на сложные проблемы, связанные с положением женщин;

с) государствам-участникам поощрять сбор статистических данных и проведение исследований, касающихся масштабов, причин и последствий насилия, а также эффективности мер по предупреждению насилия и борьбе с ним;

d) принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы средства массовой информации уважительно относились к женщинам и чтобы средства массовой информации пропагандировали такое отношение;

e) государствам-участникам включать в свои доклады информацию о характере и степени распространенности подходов, обычаев и практики, увековечивающих насилие в отношении женщин, а также о видах порождаемого ими насилия. Государствам следует представлять доклады о мерах, принятых ими в целях искоренения насилия, и о результатах таких мер;

f) принять эффективные меры для устранения таких подходов и практики. Государствам следует осуществлять программы в области воспитания и общественной информации, которые помогут покончить с предрассудками, препятствующими обеспечению равноправия женщин (рекомендация № 3, 1987 год);

g) принять конкретные превентивные меры и меры по наказанию виновных в целях искоренения торговли женщинами и эксплуатации на половой основе;

h) государствам-участникам включать в свои доклады информацию о масштабах всех этих проблем и мерах, включая положения уголовного законодательства, превентивные меры и меры по реабилитации, которые предпринимаются для защиты женщин, занимающихся проституцией или являющихся объектами торговли и других форм эксплуатации на основе пола. Следует также сообщать об эффективности таких мер;

i) обеспечить действенные процедуры подачи жалоб и средства правовой защиты, включая выплату компенсации;

j) государствам-участникам включать в свои доклады информацию о сексуальных домогательствах, а также о мерах, направленных на защиту женщин от таких домогательств и других форм насилия и принуждения по месту работы;

k) государствам-участникам создавать или поддерживать службы по оказанию помощи жертвам насилия в семье, изнасилований, сексуальных посягательств и других форм насилия в отношении женщин, в том числе приюты, группы специально подготовленных медицинских работников, службы по реабилитации и предоставлению консультаций;

l) государствам-участникам принимать меры по искоренению подобной практики и учитывать рекомендацию Комитета, касающуюся обрезания у женщин (рекомендация № 14), при представлении информации по вопросам здравоохранения;

m) государствам-участникам обеспечивать принятие мер в целях недопущения принуждения в том, что касается фертильности и деторождения, а также предотвращать такие ситуации, при которых женщины вынуждены прибегать к небезопасным медицинским процедурам, например к незаконным абортам, из-за отсутствия соответствующих услуг, связанных с контролем за деторождением;

n) государствам-участникам включать в свои доклады информацию о масштабах этих проблем, а также о принятых мерах и их результатах;

o) государствам-участникам обеспечить, чтобы службы по оказанию помощи жертвам насилия были доступны женщинам, проживающим в сельской местности, и чтобы, где это необходимо, предоставлялись особые услуги изолированным общинам;

p) чтобы меры по их защите от насилия включали обеспечение возможностей в плане профессиональной подготовки и трудоустройства и контроль за условиями работы женщин, используемых в качестве домашней прислуги;

q) государствам-участникам представлять информацию об опасностях, с которыми сталкиваются женщины, проживающие в сельских районах, о масштабах и характере насилия и злоупотреблений, которым они подвергаются, и об их потребностях в поддержке и других услугах и доступе к ним, а также об эффективности мер по искоренению насилия;

г) включить в число мер, которые необходимы для искоренения насилия в семье:

- i) применение, где это необходимо, мер уголовного наказания и гражданско-правовых средств защиты в случае насилия в семье;
- ii) принятие законодательства, предусматривающего недопустимость использования ссылок на защиту чести в качестве оправдания насилия над женщиной, являющейся членом семьи, или ее убийства;
- iii) оказание услуг в целях обеспечения безопасности жертв насилия в семье, включая размещение в приютах, предоставление консультаций и осуществление программ реабилитации;

- iv) осуществление программ перевоспитания лиц, совершивших акты насилия в семье;
- v) создание служб по оказанию поддержки семьям, в которых имели место кровосмешение или половое насилие;
- s) государствам-участникам сообщать о масштабах насилия в семье и полового насилия, а также о принятых превентивных мерах, мерах по наказанию виновных и обеспечению правовой защиты;
- t) государствам-участникам принять все меры правового и иного характера, которые необходимы для обеспечения эффективной защиты женщин от насилия по признаку пола, включая, в частности:
 - i) эффективные меры правового характера, в том числе применение мер уголовного наказания, гражданско-правовых средств защиты и положений, предусматривающих выплату компенсации в целях защиты женщин от всех видов насилия, включая, в частности, насилие и злоупотребление в семье, сексуальные посягательства и сексуальные домогательства на рабочем месте;
 - ii) превентивные меры, в том числе программы в области общественной информации и воспитания для изменения подходов к роли и статусу мужчин и женщин;
 - iii) меры по обеспечению защиты, включая создание приютов, предоставление консультаций, обеспечение реабилитации и услуг по оказанию поддержки женщинам, являющимся жертвами насилия или подвергающимся опасности насилия;
- u) государствам-участникам сообщать обо всех формах насилия в отношении женщин и включать в доклады об этом всю имеющуюся информацию о степени распространенности каждой формы насилия и о последствиях такого насилия для женщин, являющихся его жертвами;
- v) государствам-участникам включать в свои доклады информацию о мерах правового характера, превентивных мерах и мерах по обеспечению защиты, которые были приняты в целях искоренения насилия в отношении женщин, а также об их эффективности.

Одиннадцатая сессия (1992 год)

Общая рекомендация № 20

Оговорки к Конвенции*

1. Комитет напомнил о решении четвертого Совещания государств-участников, касающемся оговорок к Конвенции в соответствии со статьей 28.2 и одобренном в общей рекомендации № 4 Комитета.
2. В связи с подготовкой к Всемирной конференции по правам человека в 1993 году Комитет рекомендовал государствам-участникам:
 - a) поднять вопрос о законности и юридической силе оговорок к Конвенции в контексте оговорок к другим договорам по правам человека;
 - b) пересмотреть эти оговорки в целях укрепления процесса осуществления положений всех договоров по правам человека;
 - c) рассмотреть вопрос о введении процедуры представления оговорок к Конвенции, сопоставимой с механизмами, предусмотренными в других договорах по правам человека.

Тринадцатая сессия

Общая рекомендация № 21

Равноправие в браке и в семейных отношениях*

1. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (резолюция 34/180 Генеральной Ассамблеи, приложение) подтверждает равные права для женщин и мужчин в обществе и семье. Конвенция занимает важное место среди международных договоров, касающихся прав человека.

* Содержится в документе A/47/38.

** Содержится в документе A/49/38.

2. В других конвенциях и декларациях также придается большое значение семье и положению женщины в ней. В их число входят: Всеобщая декларация прав человека (резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи), Международный пакт о гражданских и политических правах (резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение), Конвенция о гражданстве замужней женщины (резолюция 1040 (XI), приложение), Конвенция о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков (резолюция 1763 А (XVII), приложение) и последующая Рекомендация в отношении нее (резолюция 2018 (XX) и Найробийские перспективные стратегии в области улучшения положения женщин.

3. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин содержит неотъемлемые права женщины, уже предусмотренные в вышеуказанных конвенциях и декларациях, однако она идет дальше и признает влияние культуры и традиций на поведение и образ мышления мужчин и женщин, которые прежде всего могут ограничивать основные права женщин и их осуществление.

История вопроса

4. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 44/82 провозгласила 1994 год Международным годом семьи. Комитет хотел бы воспользоваться этой возможностью и подчеркнуть значение соблюдения основных прав женщин в рамках семьи как одной из мер в поддержку и поощрение предстоящих национальных празднеств.

5. Решив таким образом отметить Международный год семьи, Комитет хотел бы подвергнуть анализу три статьи Конвенции, которые имеют особое значение для положения женщин в семье:

Статья 9

1. Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства. Они, в частности, обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа.

2. Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей.

Комментарии

6. Гражданство имеет чрезвычайно важное значение для всестороннего участия в жизни общества. Как правило, государства предоставляют гражданство тем, кто рождается в этой стране. Гражданство может быть также приобретено в силу проживания в этой стране или даровано по гуманитарным соображениям, например в случае безгражданства. Женщины, не имеющие статуса гражданина или подданного, лишены права избирать или права быть избранными на государственные должности, и они могут быть лишены права на социальное обеспечение и на выбор местожительства. Следует предусмотреть, чтобы взрослая женщина имела возможность изменить гражданство, и она не должна произвольно лишаться гражданства по причине вступления в брак или расторжения брака или потому, что ее муж или отец изменяет свое гражданство.

Статья 15

1. Государства-участники предоставляют женщине равные права с мужчиной перед законом.

2. Государства-участники предоставляют женщинам в гражданских вопросах одинаковую с мужчинами гражданскую правоспособность и одинаковые возможности реализации этой правоспособности. Они, в частности, обеспечивают женщинам равные права при заключении договоров и управлении имуществом, а также равное отношение к ним на всех этапах разбирательства в судах и трибуналах.

3. Государства-участники соглашаются, что все договоры и все другие частные документы любого рода, имеющие своим правовым последствием ограничение правоспособности женщин, считаются недействительными.

4. Государства-участники предоставляют мужчинам и женщинам одинаковые права в отношении законодательства, касающегося передвижения лиц и свободы выбора места проживания и местожительства.

Комментарии

7. Когда женщина не может вообще заключать договор или иметь доступ к финансовому кредиту, или может делать это только с согласия или при гарантиях ее мужа или родственника - мужчины, она лишается правовой самостоятельности. Любое такое ограничение не позволяет ей обладать имуществом как единственному владельцу и лишает ее возможности законного ведения ее собственных дел или заключения любых

других видов договоров. Такие ограничения серьезно ущемляют способность женщины добывать средства существования для себя и для ее иждивенцев.

8. В некоторых странах закон ограничивает право женщины возбуждать иски, возможность получить юридическую консультацию или обратиться в суд за правовой защитой. В других государствах показания женщин в суде имеют меньший вес, чем показания мужчин. Подобные законы или обычаи ограничивают право женщины на получение или сохранение равной доли имущества, а также умаляют ее статус в качестве независимого, ответственного и уважаемого члена общества. Когда страны ограничивают правоспособность женщины своими законами или позволяют частным лицам или учреждениям делать то же самое, они лишают женщин иметь равные права с мужчинами и ограничивают возможность женщин обеспечивать себя и своих иждивенцев.

9. Местожителство в обычном праве является концепцией, касающейся страны, в которой лицо намеревается поселиться на жительство и юрисдикции которой оно будет подчиняться. Местожителство ребенка изначально определяется местожителством его родителей, однако, если ребенок рожден в незаконном браке, местожителство определяется той страной, в которой данное лицо обычно проживает или в которой его мать намеревается жить постоянно. Что касается гражданства, изучение докладов государств-участников говорит о том, что закон не всегда позволяет женщине выбирать местожителство по своему усмотрению. Следует предусмотреть, чтобы местожителство, как и гражданство, изменялось по воле взрослой женщины, независимо от ее семейного положения. Любые ограничения права женщины выбирать местожителство на такой же основе, как и мужчина, могут ограничить ее доступ в суды страны, в которой она проживает, или лишить ее права свободного въезда в страну или выезда из нее.

10. Женщинам-мигрантам, которые проживают и работают временно в другой стране, следует предоставлять такие же права, как и мужчинам на воссоединение со своими супругами, партнерами или детьми.

Статья 16

1. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений, и, в частности, обеспечивают на основе равенства мужчин и женщин:

- а) одинаковые права на вступление в брак;

- b) одинаковые права на свободный выбор супруга и на вступление в брак только со своего свободного и полного согласия;
- c) одинаковые права и обязанности в период брака и при его расторжении;
- d) одинаковые права и обязанности мужчин и женщин как родителей, независимо от их семейного положения, в вопросах, касающихся их детей; во всех случаях интересы детей являются преобладающими;
- e) одинаковые права свободно и ответственно решать вопрос о числе детей и промежутках между их рождениями и иметь доступ к информации, образованию, а также средствам, которые позволяют им осуществлять это право;
- f) одинаковые права и обязанности быть опекунами, попечителями, доверителями и усыновителями детей или осуществлять аналогичные функции, когда они предусмотрены национальным законодательством; во всех случаях интересы детей являются преобладающими;
- g) одинаковые личные права мужа и жены, в том числе право выбора фамилии, профессии и занятия;
- h) одинаковые права супругов в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом как бесплатно, так и за плату.

2. Обручение и брак ребенка не имеют юридической силы, и принимаются все необходимые меры, включая законодательные, с целью определения минимального брачного возраста и обязательной регистрации браков в актах гражданского состояния.

Комментарии

Личная и общественная жизнь

11. Исторически деятельность человека в общественной и частной жизни расценивалась по-разному и в соответствии с этим регулировалась по-разному. Во всех обществах деятельность женщин, роль которых традиционно ограничивалась частной или домашней сферой, издавна расценивалась как подчиненная.

12. Поскольку такая деятельность имеет огромное значение для выживания общества, не может быть каких-либо оправданий для применения различных и дискриминационных

законов или обычаев по отношению к женщинам. Из докладов государств-участников явствует, что все еще имеются страны, в которых равенство де-юре не существует. Поэтому женщины лишаются равного доступа к ресурсам и они не имеют равного положения в семье и обществе. Даже в тех случаях, когда равенство де-юре существует, во всех обществах женщинам предписывается различная роль, которая рассматривается подчиненной. И поэтому принципы справедливости и равенства, содержащиеся, в частности, в статье 16, а также в статьях 2, 5 и 24 Конвенции, нарушаются.

Различные формы семьи

13. Форма и концепция семьи могут различаться в том или ином государстве и даже между районами в рамках одного государства. Какие бы формы она ни принимала и независимо от правовой системы, религии, обычая или традиции в данной стране, отношение к женщине в семье как по закону, так и в личной жизни должно соответствовать принципам равенства и справедливости для всех людей, как того требует статья 2 Конвенции.

Полигамные браки

14. Анализ докладов государств-участников свидетельствует о том, что в ряде стран практикуется полигамия. Полигамный брак ущемляет право женщин на равенство с мужчинами и может иметь серьезные эмоциональные и финансовые последствия для нее и ее иждивенцев, поэтому такие браки должны не поощряться, а запрещаться. Комитет далее отмечает с обеспокоенностью, что некоторые государства-участники, конституции которых гарантируют равные права, позволяют полигамные браки в соответствии с личным или обычным правом. Это нарушает конституционные права женщин и нарушает положения статьи 5 а) Конвенции.

Статья 16 (1) а) и b)

15. Хотя большинство стран и сообщают, что национальные конституции и законы соответствуют Конвенции, однако обычаи, традиции и неспособность претворить в жизнь эти законы противоречат Конвенции.

16. Право женщин на выбор супруга и право на свободное вступление в брак является основным для ее жизни и для ее достоинства и равенства как человеческого существа. Анализ докладов государств-участников свидетельствует о том, что имеются страны, которые, основываясь на обычае, религиозных побуждениях или этнической принадлежности к конкретным группам населения, допускают принудительное вступление в брак или повторный брак. В других странах допускается такое положение,

когда женщину вынуждают вступать в брак за денежное вознаграждение или из-за карьерной выгоды, а в ряде других стран нищета заставляет женщин выходить замуж за граждан иностранных государств ради финансового благополучия. За исключением разумных ограничений, как, например, несовершеннолетие девушки или кровное родство с ее партнером, право женщины определять, когда ей заключать брак, стоит ли ей заключать брак и с кем, должно защищаться и гарантироваться законом.

Статья 16 (1) c)

17. Анализ докладов государств-участников свидетельствует о том, что многие страны в своих правовых системах обеспечивают права и обязанности партнеров, состоящих в браке, путем применения принципов общего права, церковного или обычного права, а не путем соблюдения принципов, содержащихся в Конвенции. Эти различия в праве и практике брачных отношений имеют самые разные последствия для женщин, однако неизменно ограничивают их права на равное положение и равное распределение прав и обязанностей. В результате такого ограничения прав муж зачастую рассматривается как глава домашнего хозяйства и как главное лицо, принимающее решение, что противоречит положениям Конвенции.

18. Кроме того, как правило, семье де-факто юридическая защита не предоставляется. Что касается женщин, живущих в условиях таких взаимоотношений, закон должен защищать их право на равенство с мужчинами как в семейной жизни, так и в области равного пользования доходами и имуществом. Такие женщины должны обладать равными правами и обязанностями с мужчинами в отношении заботы и воспитания находящихся на их иждивении детей или членов семьи.

Статья 16 (1) d) и f)

19. Как предусматривается в статье 5 b), многие государства признают общие обязанности родителей по уходу за детьми, обеспечению их защиты и содержания. Принцип "уделения первоочередного внимания наилучшему обеспечению интересов ребенка" был включен в Конвенцию по правам ребенка (резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи, приложение) и, как представляется, в настоящее время является общепризнанным. Однако на практике некоторые страны не соблюдают принцип предоставления родителям ребенка равных прав, особенно если они не состоят в браке. Дети от таких союзов не всегда пользуются теми же правами, что и родившиеся в браке дети, и, когда женщины-матери разводятся или проживают раздельно с мужем, многие отцы не разделяют с ними обязанностей по уходу за ребенком, обеспечению его защиты и содержания.

20. Закрепленные в Конвенции общие права и обязанности должны подлежать принудительному исполнению, и в надлежащих случаях через правовые концепции опекунов, попечительства и усыновления. Государства-участники должны обеспечить, чтобы согласно их законам оба родителя, независимо от семейного положения и независимо от того, проживают они с детьми или нет, имели равные права и обязанности в отношении своих детей.

Статья 16 (1) е)

21. Выполнение возложенных на женщин обязанностей по воспитанию детей сказывается на их праве доступа к образованию, занятости и другим видам деятельности, обеспечивающим их развитие как личности. Кроме того, на женщин ложится в этой связи непомерно тяжелая ноша. На положении женщин, а также их детей, на их физическом и психическом здоровье сказываются такие факторы, как число детей и промежутки между их рождениями. В силу этих причин женщины вправе решать вопрос о числе детей и промежутках между их рождениями.

22. В некоторых докладах говорится о практике принуждения, которая имеет серьезные последствия для женщин, например случаи насильственных беременностей, аборт или стерилизации. Хотя желательно, чтобы решения иметь детей или нет принимались в консультации с супругом или партнером, тем не менее такие решения не должны ограничиваться со стороны супруга, родителя, партнера или правительства. Для принятия сознательного решения относительно безопасных и надежных контрацептивных мер женщины должны иметь информацию относительно контрацептивных мер и их использования, а также гарантированный доступ к половому воспитанию и службам планирования размеров семьи, как это предусмотрено в статье 10 h) Конвенции.

23. Во всем мире существует понимание того, что свободное принятие соответствующих мер добровольного регулирования рождаемости способствует укреплению здоровья, развитию и повышению благосостояния всех членов семьи. Такая политика способствует также повышению качества жизни, оказывает влияние на общее состояние здоровья населения, способствует добровольному регулированию роста численности населения и охране окружающей среды и обеспечению устойчивого социально-экономического развития.

Статья 16 (1) (g)

24. Крепкая семья основана на принципах равенства, справедливости и развития личности каждого члена этого союза. В этой связи каждый партнер должен иметь право на свободный выбор профессии или занятия, которые бы отвечали их личным интересам,

наклонностям, способностям и устремлениям, как это предусмотрено в статье 11 а) и с) Конвенции. Кроме того, каждая из сторон имеет право выбора своей фамилии, что сохраняет индивидуальность, позволяет идентифицировать индивида в обществе и выделить его или ее среди других членов общества. Когда в силу закона или обычая женщина вынуждена менять свою фамилию при вступлении в брак или разводе, она лишается таких прав.

Статья 16 (1) (h)

25. Содержащиеся в этой статье права перекликаются с правами, провозглашенными в статье 15 (2), которая обязывает государства-участники предоставлять женщинам равные права при заключении договоров и управлении имуществом, и дополняют эти права.

26. В статье 15 (1) гарантируется равенство женщин и мужчин перед законом. Право в отношении владения, управления, пользования и распоряжения имуществом имеет основополагающее значение для осуществления права женщины на финансовую самостоятельность: во многих странах оно определяет возможности женщины зарабатывать на жизнь и обеспечивать надлежащим жильем и питанием себя и свою семью.

27. В странах, в которых осуществляется программа аграрной реформы или перераспределения земли между группами населения различного этнического происхождения, следует надлежащим образом соблюдать право женщин, независимо от их семейного положения, на владение на равноправной основе с мужчинами такой перераспределенной землей.

28. В большинстве стран велика доля одиноких и разведенных женщин, многим из которых приходится содержать семьи. Любая дискриминация в вопросе раздела имущества в силу того, что всю ответственность за материальное обеспечение жены и детей несет мужчина и что он может и будет честно исполнять эту обязанность, является совершенно необоснованной. Следовательно, любой закон или обычай, в соответствии с которым мужчина имеет право на получение большей части имущества по расторжении брака или фактического брачного союза либо в случае смерти родственника, является дискриминационным по своему характеру и серьезно ограничивает практические возможности женщины расторгнуть брак, обеспечить себя и свою семью и вести достойный образ жизни как независимый человек.

29. Осуществление всех этих прав должно быть гарантировано, независимо от семейного положения женщины.

Имущество супругов

30. В некоторых странах не признается право женщин на владение равной с мужем долей имущества в браке или фактическом брачном союзе и по расторжении брака или такого союза. Во многих странах это право признается, однако на практике возможность его реализации женщиной может ограничиваться юридическими прецедентами или обычаями.

31. Даже в тех случаях, когда женщины обладают такими правами, а суды обеспечивают их осуществление, имущество, находящееся во владении женщин в период брака или после его расторжения, может находиться под управлением мужчины. Во многих государствах, в том числе в тех, где существует режим общей собственности, отсутствуют законодательные положения, в которых предусматривалась бы необходимость согласовывать с женщиной вопрос о продаже или ином распоряжении имуществом, находящимся во владении сторон в период брака или фактического брачного союза. Такое положение ограничивает возможности женщины контролировать распоряжение имуществом или получаемыми от него доходами.

32. В некоторых странах при рассмотрении вопроса о разделе имущества супругов основное внимание уделяется размеру финансового участия сторон в приобретении такого имущества за время брака, в то время как значение их участия в таких областях, как воспитание детей, уход за пожилыми родственниками и выполнение домашних обязанностей, принижается. Зачастую выполнение женщиной этих не имеющих финансового характера функций дает возможность мужу работать и увеличить таким образом имущество супругов. Участию финансового и нефинансового характера следует придавать одинаковое значение.

33. Во многих странах имущество, накопленное за время фактического брачного союза, рассматривается в законодательстве иначе, чем имущество, приобретенное за время брака. При расторжении такого союза женщина неизбежно получает значительно меньшую долю имущества, чем проживавший с ней мужчина. Регулирующие имущественные права законы и обычаи, в которых предусмотрена такого рода дискриминация в отношении замужних или незамужних женщин, при наличии или без детей, должны быть отменены.

Наследование

34. Доклады государств-участников должны содержать комментарии относительно норм права и обычаев, касающихся наследования, поскольку они влияют на положение женщин, как это предусмотрено в Конвенции и в резолюции 884 D (XXXIV) Социального и Экономического Совета, в которой Совет призвал государства-члены обеспечить, чтобы

мужчины и женщины, состоящие в одинаковой степени родства с покойным, имели право на равные доли его имущества и занимали равное положение в порядке очередности наследования. Это положение в целом не осуществлялось.

35. Во многих странах законы и практика, касающиеся вопросов наследования и имущественных отношений, ведут к серьезной дискриминации в отношении женщин. В результате такого неравного режима может сложиться положение, при котором женщины будут получать меньшую долю имущества своего супруга или отца в случае смерти, чем та, которую получили бы в аналогичной ситуации вдовцы и сыновья. В некоторых случаях женщинам предоставляются ограниченные и регулируемые права и они получают лишь доход от использования имущества покойного. Часто положения о наследственных правах вдов не отражают принципов равноправия в отношении владения имуществом, приобретенным во время брака. Такие положения противоречат Конвенции и должны быть отменены.

Статья 16 (2)

36. В Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека, состоявшейся в Вене 14-25 июня 1993 года, государствам-участникам настоятельно предлагается отменить действующие законы и постановления и устранить обычаи и практику, которые допускают дискриминацию и причиняют ущерб девочкам. Статья 16 (2) и положения Конвенции о правах ребенка запрещают государствам-членам разрешать или узаконивать браки между лицами, не достигшими совершеннолетия. В контексте Конвенции о правах ребенка "ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее". Несмотря на это определение, Комитет, учитывая положения Венской декларации, считает, что минимальный возраст для вступления в брак как для мужчины, так и для женщины должен быть 18 лет. Когда мужчины и женщины вступают в брак, они берут на себя важные обязательства. Вследствие этого вступление в брак не может быть разрешено, пока они не достигнут совершеннолетия и не станут полностью дееспособными. По данным Всемирной организации здравоохранения, когда несовершеннолетние, особенно девочки, вступают в брак и рожают детей, это оказывает отрицательное воздействие на их здоровье и затрудняет образование. В результате этого их экономическая самостоятельность ограничивается.

37. Это не только оказывает воздействие на женщину как личность, но также ограничивает развитие ее способностей и самостоятельности и снижает возможности трудоустройства, негативно влияя на ее семью и общину.

38. Одни страны устанавливают разные возрастные критерии для вступления в брак для мужчин и женщин. Поскольку такие положения ошибочно основаны на посылке о том, что умственное развитие женщин идет иными темпами, чем умственное развитие мужчин, и что состояние их физического и интеллектуального развития на момент брака не имеет значения, они должны быть отменены. В других странах допускается обручение девочек или принятие обязательств от их имени другими членами семьи. Такие меры противоречат не только Конвенции, но и праву женщины свободно выбирать себе партнера.

39. Государства-участники также должны требовать регистрации всех брачных союзов, независимо от того, заключены они на основании гражданского права, обычая или канонического права. Тем самым государство сможет обеспечить соблюдение Конвенции и установить равенство партнеров, минимальный возраст для брака, запрет двоеженства и многоженства и защиту прав детей.

Рекомендации

Насилие в отношении женщин

40. Рассматривая место женщин в жизни семьи, Комитет хотел бы подчеркнуть, что положения общей рекомендации 19 (одиннадцатая сессия) относительно насилия в отношении женщин имеют огромное значение для способности женщин осуществлять свои права и свободы на равной основе с мужчинами. Государствам-участникам настоятельно предлагается соблюдать эту общую рекомендацию для обеспечения того, чтобы как в общественной, так и в семейной жизни женщины были ограждены от насилия по признаку пола, которое столь серьезно препятствует осуществлению их прав и свобод как личности.

Оговорки

41. Комитет с озабоченностью отметил, что большое число государств-участников сделали оговорки по всей статье 16 или по некоторым ее положениям, особенно оговорки по статье 2, указав, что ее соблюдение может противоречить устоявшейся концепции семьи, основанной, в частности, на культурных или религиозных воззрениях или сложившихся в стране политических или экономических условиях.

42. Многие из этих стран выступают за патриархальный уклад семьи, который ставит в более благоприятное положение отца, мужа или сына. В одних странах, где фундаменталистские или иные экстремистские воззрения или экономические трудности способствовали возврату к старым ценностям и традициям, положение женщины в семье

резко ухудшилось. В других странах, где было признано, что экономический прогресс и общее благосостояние современного общества зависят от равного участия в жизни всех взрослых членов, независимо от пола, эти табу и реакционные или экстремистские идеи удалось постепенно преодолеть.

43. В соответствии со статьями 2, 3 и особенно 24 Комитет предлагает всем государствам-участникам постепенно идти к тому, чтобы путем решительного отказа от понятий неравенства женщин в семье каждая страна сняла свои оговорки, в частности к статьям 9, 15 и 16 Конвенции.

44. Государства-участники должны решительно отвергать любые идеи неравенства женщин и мужчин, которые закреплены в законе, каноническом или частном праве или обычае, и добиваться того, чтобы в конечном итоге оговорки, особенно к статье 16, были сняты.

45. Комитет отметил на основе рассмотрения первоначальных и последующих периодических докладов, что в некоторых государствах-участниках, которые ратифицировали Конвенцию или присоединились к ней без оговорок, некоторые законы, особенно те, которые касаются семьи, фактически не соответствуют положениям Конвенции.

46. Эти законы все еще содержат множество мер, которые дискриминируют женщин на основе норм, обычаев и социально-культурных предрассудков. Эти государства из-за своего специфического отношения к этим статьям создают для Комитета трудности в оценке и понимании положения женщин.

47. Комитет, в частности на основе статей 1 и 2 Конвенции, просит, чтобы эти государства-участники приняли необходимые меры по изучению фактической ситуации, касающейся этих вопросов, и внесли необходимые изменения в свои национальные законодательства, все еще содержащие положения, представляющие собой дискриминацию в отношении женщин.

Доклады

48. Используя комментарии к данной общей рекомендации, государства-участники в своих докладах должны:

а) сообщать, на каком этапе находится их страна в плане снятия всех оговорок к Конвенции, особенно оговорок к статье 16;

b) указывать, соответствуют ли их законы принципам статей 9, 15 и 16, и то, в каких случаях в силу канонического или частного права или обычая соблюдение закона или Конвенции наталкивается на препятствия.

Законодательство

49. Государства-участники должны, когда это необходимо для соблюдения Конвенции, особенно статей 9, 15 и 16, принимать и претворять в жизнь соответствующие законодательные акты.

Поощрение соблюдения Конвенции

50. Используя комментарии к данной общей рекомендации, а также в соответствии с требованиями статей 2, 3 и 24 государства-участники должны принимать меры по поощрению полного соблюдения принципов Конвенции, особенно в тех случаях, когда каноническое или частное право или обычаи противоречат этим принципам.

Четырнадцатая сессия

Общая рекомендация № 22

Поправка к статье 20 Конвенции*

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин,

отмечая, что по просьбе Генеральной Ассамблеи государства - участники Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин проведут в 1995 году совещание для рассмотрения вопроса о внесении поправки в статью 20 Конвенции,

ссылаясь на свое предыдущее, принятое на своей десятой сессии решение о том, чтобы обеспечить эффективность в своей работе и предотвратить увеличение нежелательного отставания в рассмотрении докладов государств-участников,

* Содержится в документе A/50/38.

напоминая, что Конвенция является одним из международных документов по правам человека, который ратифицирован наибольшим количеством государств-участников,

считая, что в статьях Конвенции рассматриваются основные права человека женщин во всех аспектах их повседневной жизни и во всех сферах жизни общества и государства,

испытывая беспокойство по поводу объема работы Комитета в результате увеличения числа государств, ратифицировавших Конвенцию, наряду с отставанием в рассмотрении докладов, как это отражено в приложении I,

испытывая также беспокойство по поводу большого разрыва во времени между представлением докладов государств-участников и их рассмотрением, что приводит к необходимости в предоставлении государствами дополнительной информации для обновления их докладов,

учитывая, что Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин является единственным договорным органом по правам человека, продолжительность сессий которого ограничивается его Конвенцией, и что продолжительность его сессий является самой короткой среди всех договорных органов по правам человека, как это отражено в приложении II,

отмечая, что предусмотренное в Конвенции ограничение продолжительности сессий стало серьезным препятствием на пути к эффективному выполнению Комитетом его функций по Конвенции,

1. рекомендует государствам-участникам положительно рассмотреть вопрос о внесении поправки в статью 20 Конвенции в отношении продолжительности сессий Комитета, с тем чтобы позволить ему ежегодно собираться на такой период, который необходим для эффективного выполнения его функций по Конвенции, без какого бы то ни было конкретного ограничения, за исключением такого, которое устанавливает Генеральная Ассамблея;

2. рекомендует также Генеральной Ассамблее до завершения процесса внесения поправки санкционировать проведение Комитетом в 1996 году в порядке исключения двух сессий продолжительностью по три недели, каждой из которых предшествовали бы заседания предсессионных рабочих групп;

3. рекомендует далее совещанию государств-участников заслушать устный доклад Председателя Комитета о трудностях, испытываемых Комитетом при выполнении своих функций;

4. рекомендует Генеральному секретарю предоставить государствам-участникам на их совещании всю информацию, имеющую отношение к объему работы Комитета, и сравнительную информацию по другим договорным органам по правам человека.

Шестнадцатая сессия, 1997 год)*

Общая рекомендация № 23

Политическая и общественная жизнь

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право:

- a) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы;
- b) участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления;
- c) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

* Содержится в документе A/52/38.

История вопроса

1. В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин уделяется особое внимание участию женщин в государственной жизни своих стран. Преамбула Конвенции, в частности, гласит:

"напоминая, что дискриминация женщин нарушает принципы равноправия и уважения человеческого достоинства, препятствует участию женщины наравне с мужчиной в политической, социальной, экономической и культурной жизни своей страны, мешает росту благосостояния общества и семьи и еще больше затрудняет полное раскрытие возможностей женщин на благо своих стран и человечества".

2. Далее в своей преамбуле Конвенция подтверждает важное значение участия женщин в принятии решений следующим образом:

"будучи убеждены в том, что полное развитие стран, благосостояние всего мира и дело мира требуют максимального участия женщин наравне с мужчинами во всех областях".

3. Более того, в статье 1 Конвенции понятие "дискриминация в отношении женщин" толкуется как означающее:

"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".

4. В других конвенциях, декларациях и международных аналитических исследованиях отмечается важное значение участия женщин в общественной жизни и определяются рамки международных норм равноправия. К ним относятся Всеобщая декларация прав человека 1/, Международный пакт о гражданских и политических правах 2/, Конвенция о политических правах женщин 3/, Венская декларация 4/, Пекинская декларация и Платформа действий, пункт 13 5/, Рекомендации общего характера 5 и 8 в связи с настоящей Конвенцией 6/ и принятое Комитетом по правам человека замечания общего порядка № 25 7/, принятая Советом Европейского союза рекомендация о сбалансированном участии женщин и мужчин в процессе принятия решений 8/ и

рекомендация Европейской комиссии "Как создать гендерный баланс при принятии политических решений" ("How to Create a Gender Balance in Political Decision making") 9/.

5. В соответствии со статьей 7 государства-участники обязаны принимать все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни и обеспечивать им на равных условиях с мужчинами право принимать участие в политической и общественной жизни. Данное обязательство, предусмотренное в статье 7, охватывает все области общественной и политической жизни и не ограничивается областями, указанными в подпунктах а), b) и c). Понятие политической и общественной жизни страны является широкой концепцией. Оно касается осуществления политической власти, в частности осуществления законодательной, судебной, исполнительной и административной власти. Этот термин охватывает все аспекты государственного правления и формулирования и осуществления политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Данная концепция также включает многие аспекты жизни гражданского общества, в том числе общественные комиссии и местные советы и деятельность таких организаций, как политические партии, профессиональные союзы, профессиональные или промышленные ассоциации, женские организации, общинные организации и другие организации, занимающиеся проблемами общественной и политической жизни.

6. Для обеспечения эффективного характера положений Конвенции в ней предусматривается, что такое равенство должно обеспечиваться в рамках политической системы, в которой каждый гражданин пользуется правом голосовать и быть избранным в ходе подлинных периодических выборов, проводимых на основе всеобщего избирательного права путем тайного голосования таким образом, чтобы гарантировать свободное волеизъявление избирателей, как предусматривается в международных документах по правам человека, как, например, статья 21 Всеобщей декларации прав человека и статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

7. Упор, который делается в Конвенции на важное значение равенства возможностей и участие в общественной жизни и принятии решений, побудил Комитет осуществить пересмотр статьи 7 и предложить государствам-участникам, чтобы при пересмотре своих законов и политики и при представлении докладов в соответствии с Конвенцией они учитывали нижеследующие комментарии и рекомендации.

Комментарии

8. Общественные и частные области деятельности человека всегда рассматривались в качестве различных областей и их регулирование осуществлялось соответствующим образом. Женщинам неизменно отводилось место в частной или домашней области, что ассоциировалось с рождением и воспитанием детей, и во всех обществах эта деятельность рассматривалась как менее важная. С другой стороны, участие в общественной жизни, к которому относятся с уважением и почтением, охватывает широкий круг деятельности за пределами частной и домашней сферы. В то же время исторически сложилось так, что мужчины превалировали в общественной жизни и осуществляли власть, с тем чтобы ограничить деятельность женщин частной областью, где им отводилась подчиненная роль.

9. Несмотря на центральную роль женщин в содержании семьи и общества и их вклад в развитие, они были исключены из политической жизни и процесса принятия решений, которые, тем не менее, определяют порядок их повседневной жизни и будущее общества. В частности, в момент кризисов такое исключение заглушало голос женщин и их вклад и опыт оставались незамеченными.

10. Во всех странах наиболее существенными факторами, ограничивающими возможность женщин участвовать в общественной жизни, являлись культурные рамки ценностей и религиозных убеждений, отсутствие услуг, и нежелание мужчин участвовать в выполнении задач, связанных с организацией домашнего хозяйства, уходом за детьми и их воспитанием. Во всех странах культурные традиции и религиозные убеждения играют определенную роль в ограничении участия женщин деятельностью в частной области и в их исключении из активного участия в общественной жизни.

11. Освобождение женщин от определенного груза бремени домашней работы позволило бы им в более полной мере участвовать в жизни их общин. Экономическая зависимость женщин от мужчин часто не позволяет им принимать важные политические решения и активно участвовать в общественной жизни. Лежащее на них двойное бремя работы и их экономическая зависимость, наряду с продолжительным или негибким графиком работы, как в общественной, так и в политической жизни, не позволяют женщинам действовать более активно.

12. Создание стереотипов, в том числе и через средства массовой информации, ведет к тому, что участие женщин в политической жизни ограничивается рассмотрением таких вопросов, как, например, окружающая среда, дети и здравоохранение, и их исключают из таких ответственных областей, как финансы, бюджетный контроль и урегулирование конфликтов. Еще одним препятствием, очевидно, является небольшая доля женщин среди

профессий, представители которых становятся политиками. В странах, где женщины-руководители тем не менее приходят к власти, это может скорее являться результатом влияния их отцов, мужей или родственников мужчин, нежели успехом в ходе выборов благодаря их собственным способностям.

Политические системы

13. Принцип равноправия мужчин и женщин подтвержден в конституциях и законах большинства стран и во всех международных документах. Тем не менее, в последние 50 лет женщины не добились равноправия, и их неравенство усугубляется низким уровнем их участия в общественной и политической жизни. Политика, разрабатываемая только мужчинами, и решения, принимаемые только мужчинами, отражают лишь часть опыта и потенциала человечества. Справедливая и эффективная организация общества требует участия в нем всех его членов.

14. Ни одна политическая система не обеспечила женщинам ни прав, ни выгод от полного и равноправного участия. Хотя демократические системы улучшили возможности женщин в плане их участия в политической жизни, многие экономические, социальные и культурные барьеры, с которыми они по-прежнему продолжают сталкиваться, серьезно ограничивали их участие. Даже исторически стабильные демократии не смогли обеспечить полный и равноправный учет мнений и интересов женской половины населения. Общества, в которых женщины исключены из общественной жизни и из процесса принятия решений, нельзя назвать демократическими. Концепция демократии будет иметь реальное и эффективное значение и стабильное воздействие только в том случае, когда в процессе принятия политических решений будут одновременно участвовать женщины и мужчины и когда будет обеспечен полный учет интересов обеих групп. Рассмотрение докладов государств-участников свидетельствует о том, что в странах, где обеспечено полное и равноправное участие женщин в общественной жизни и в процессе принятия решений, это ведет к более эффективному осуществлению прав женщин и соблюдению Конвенции.

Временные специальные меры

15. Хотя устранение препятствий де-юре является необходимым, этого далеко не достаточно. Отсутствие прогресса в обеспечении полного и равноправного участия женщин может быть непреднамеренным и являться результатом не отвечающих современным требованиям практики и процедур, которые подспудно ориентированы на мужчин. Согласно статье 4, для того чтобы обеспечить полное осуществление положений статей 7 и 8 в Конвенции рекомендуется применение временных специальных мер. В тех случаях, когда страны разработали эффективную временную стратегию, стремясь

обеспечить равноправие с точки зрения участия, осуществляется широкий круг мер, включая наем на работу, оказание финансовой помощи и профессиональную подготовку женщин-кандидатов, внесение изменений в процедуру выборов, осуществление кампаний, направленных на обеспечение равноправного участия, установление количественных целей и квот и отбор женщин для назначения на государственные посты, включая судей или представителей других профессиональных групп, которые играют важную роль в повседневной жизни каждого общества. Официальное устранение препятствий и применение временных специальных мер по поощрению равноправного участия как мужчин, так и женщин в общественной жизни их обществ является важной предпосылкой для обеспечения полного равноправия в политической жизни. Однако для того чтобы преодолеть сложившееся на протяжении веков господство мужчин в общественной сфере, женщинам требуется также поддержка и содействие со стороны всех секторов общества, с тем чтобы обеспечить их полное и эффективное участие - при этом руководящую роль на себя должны взять государства - участники Конвенции, а также политические партии и государственные должностные лица. Государства-участники обязаны обеспечить, чтобы временные специальные меры были четко определены, с тем чтобы обеспечить выполнение принципа равноправия и тем самым соблюдение конституционных принципов, гарантирующих равноправие всех граждан.

Резюме

16. Чрезвычайно важный вопрос, которому уделяется особое внимание в Пекинской платформе действий, - это вопрос разрыва между положением де-юре и де-факто, или между правом женщин участвовать в политической деятельности и общественной жизни в целом и реальным положением вещей. Как показывают исследования, если доля участия женщин достигает 30-35 процентов (уровень, который принято считать "критической массой"), то они оказывают реальное влияние на характер политики, содержание решений и обеспечивают активизацию политической жизни.

17. Для обеспечения широкой представленности женщин в общественной жизни женщины должны быть полностью равноправны с мужчинами в осуществлении политических и экономических функций; они должны быть в полной мере и на равной основе вовлечены в процесс принятия решений на всех уровнях как в своей стране, так и на международной арене, с тем чтобы иметь возможность вносить свой вклад в достижение целей равенства, развития и мира. Для достижения этих целей и обеспечения подлинной демократии решающее значение имеет решение гендерных вопросов. По этим причинам важно вовлекать женщин в общественную жизнь, с тем чтобы можно было использовать их потенциальный вклад, обеспечивать защиту их интересов и исполнять гарантированное обязательство по предоставлению всем возможности реализовать свои права человека вне зависимости от пола. Всестороннее участие женщин имеет важное

значение не только с точки зрения расширения их прав и возможностей, но и для прогресса общества в целом.

Право голосовать и избираться (пункт а) статьи 7)

18. Конвенция обязывает государства-участники принимать в своих конституциях и законодательстве соответствующие меры для обеспечения женщинам на равных условиях с мужчинами права голосовать на всех выборах и референдумах и избираться. Необходимо обеспечить осуществление этих прав как де-юре, так и де-факто.

19. Анализ докладов, представленных государствами-участниками, показывает, что, хотя почти все страны приняли конституционные или другие законодательные положения, предоставляющие как женщинам, так и мужчинам равное право голосовать на всех выборах и публичных референдумах, во многих странах женщины продолжают сталкиваться с трудностями при попытке реализовать это право.

20. К числу факторов, препятствующих осуществлению этих прав, относятся следующие:

а) женщины нередко имеют более ограниченный по сравнению с мужчинами доступ к информации о кандидатах и о политических платформах партий и процедурах голосования, информации, которая правительствами и политическими партиями до их сведения не доводится. К числу других важных факторов, препятствующих полной и равноправной реализации женщинами своего права на голосование, относятся их неграмотность, отсутствие у них знаний и представлений о политических системах или о влиянии политических инициатив и политики на их жизнь. Непонимание прав, обязанностей и открывающихся благодаря праву голоса возможностей изменить свою жизнь также приводит к тому, что женщины не всегда регистрируются для участия в голосовании;

б) двойное бремя работы, которое несут женщины, а также финансовые трудности ограничивают свободное время женщин и имеющуюся у них возможность следить за предвыборными кампаниями и пользоваться полной свободой в реализации своего права голоса;

с) во многих странах традиции и социальные и культурные стереотипы препятствуют реализации женщинами своего права голоса. Многие мужчины оказывают влияние на голосование женщин или контролируют этот процесс, используя методы убеждения или прямые действия, в том числе голосование от их имени. Любую подобную практику следует пресекать;

d) другими факторами, ограничивающими в некоторых странах участие женщин в общественной или политической жизни их общин, являются ограничения на свободу их передвижения или на право участия, превалирующее негативное отношение к участию женщин в политике или отсутствие доверия и поддержки со стороны избирателей по отношению к женщинам-кандидатам. Кроме того, некоторые женщины считают участие в политике непристойным занятием и поэтому избегают политических кампаний.

21. Эти факторы, по меньшей мере отчасти, объясняют парадокс, заключающийся в том, что женщины, которые составляют половину всех избирателей, не имеют политической власти и не формируют блоки, которые отстаивали бы их интересы, добивались бы смены правительства или отмены дискриминационной политики.

22. Существенное влияние на количество избираемых в парламент женщин оказывает порядок голосования, распределение мест в парламенте, выбор избирательного округа. Политические партии должны придерживаться принципов равноправия и демократии и стремиться к обеспечению баланса в том, что касается числа мужчин и женщин, выдвигаемых в качестве кандидатов.

23. Реализация женщинами права голоса не должна быть объектом ограничений или условий, которые не распространяются на мужчин или которые оказывают непропорционально сильное воздействие на женщин. Например, ограничение круга лиц, имеющих право участвовать в голосовании, теми, кто имеет определенный уровень образования, отвечает минимальным имущественным критериям или умеет читать и писать, не только является неразумной мерой, но и может рассматриваться в качестве нарушения гарантируемых во всем мире прав человека. Это также может оказать непропорционально большое воздействие на положение женщин, что противоречит положениям Конвенции.

Право участвовать в формулировании политики правительства (пункт b) статьи 7)

24. Участие женщин в деятельности правительства на уровне определения политики по-прежнему в целом незначительно. И хотя в этой области достигнут существенный прогресс, а в некоторых странах обеспечено равенство, во многих странах степень участия женщин фактически снизилась.

25. Статья 7b) предусматривает также, что государства-участники должны обеспечивать, чтобы женщины имели право принимать полноправное участие и быть представленными в процессе формулирования государственной политики во всех секторах и на всех уровнях. Это способствовало бы уделению первоочередного внимания

гендерным вопросам и учету гендерной перспективы при выработке государственной политики.

26. Государства-участники обязаны во всех случаях, когда это относится к сфере их компетенции, назначать женщин на высшие руководящие должности и в обязательном порядке консультироваться с группами, широко представляющими мнения и интересы женщин, и учитывать их рекомендации.

27. На государствах-участниках лежит также обязанность обеспечивать выявление и преодоление препятствий на пути к достижению всестороннего участия женщин в выработке государственной политики. К числу этих препятствий относятся самоуспокоенность правительства после символического назначения отдельных женщин на высокие посты, а также традиции и обычаи, препятствующие участию женщин. Когда женщины не представлены широко на высших уровнях государственной власти или когда правительство консультируется с ними лишь изредка, а то и не консультируется совсем, государственная политика не может быть всеобъемлющей и эффективной.

28. Хотя государства-участники, как правило, имеют возможность назначать женщин на высшие посты в кабинете министров и старшие административные должности, политические партии также обязаны обеспечивать включение женщин в партийные списки и выдвижение их кандидатур на выборах в районах, где они имеют шансы одержать победу. Государства-участники должны также стремиться назначать женщин на должности в государственных консультационных органах на равной основе с мужчинами и учет этими органами в соответствующих случаях мнений представительных групп женщин. На правительствах лежит основная ответственность за содействие осуществлению этих инициатив по формированию и ориентации общественного мнения и изменению отношения, которое является дискриминационным по отношению к женщинам или тормозит вовлечение женщин в политическую и общественную жизнь.

29. К числу мер, принятых рядом государств-участников для обеспечения равного назначения женщин на высшие посты в кабинете министров и старшие административные должности и их участия в работе государственных консультационных органов в качестве их членов, относятся следующие: принятие правила, согласно которому в случае равной квалификации потенциальных кандидатов предпочтение должно отдаваться женщине; принятие правила о том, что доля как мужчин, так и женщин должна составлять не менее 40 процентов от членского состава государственного органа; установление для женщин квоты в кабинете министров и при назначении на государственные должности; и проведение консультаций с организациями женщин для обеспечения выдвижения кандидатур квалифицированных женщин на общественные и государственные посты, а также разработка и ведение реестров таких женщин для содействия выдвижению

кандидатур женщин для назначения на общественные и государственные посты. В тех случаях, когда члены консультационных органов назначаются из числа кандидатов, выдвигаемых частными организациями, государства-участники должны поощрять выдвижение этими организациями в числе кандидатов в эти органы женщин, обладающих необходимой квалификацией и отвечающих предъявляемым требованиям.

Право занимать государственные посты и осуществлять все государственные функции (пункт b) статьи 7)

30. Из анализа докладов государств-участников видно, что женщины не занимают высоких должностей в правительствах, структурах гражданской службы, административных органах, судебных органах и органах системы юстиции. Женщины редко назначаются на эти старшие или важные должности, и в то время как их число на должностях более низкого уровня и на должностях, обычно связанных с домашним хозяйством или семьей, в некоторых государствах, возможно, увеличивается, на должностях директивного уровня, связанных с экономической политикой или развитием, политическими вопросами, обороной, миротворческими миссиями, урегулированием конфликтов или толкованием и разработкой конституций, они составляют лишь незначительное меньшинство.

31. Из анализа докладов государств-участников видно также, что в некоторых случаях законы не разрешают женщинам выполнять королевские функции, занимать должности судей в религиозных или традиционных трибуналах, наделенных юрисдикцией от имени государства, или иметь какую-либо военную специальность. Такие законы представляют собой дискриминацию в отношении женщин, лишают общества преимуществ участия женщин и использования их навыков в этих сферах жизни их общин и идут вразрез с принципами Конвенции.

Право принимать участие в деятельности неправительственных, общественных и политических организаций (пункт c) статьи 7)

32. Рассмотрение представленной в докладах государств-участников информации о политических партиях в ряде случаев показывает, что женщины недопредставлены или занимают, как правило, менее влиятельное положение, чем мужчины. Поскольку политические партии являются важным механизмом выполнения функций, связанных с принятием решений, правительствам следует поощрять политические партии к рассмотрению вопроса о том, насколько полное и равноправное участие принимают женщины в их деятельности, и в тех случаях, когда дело обстоит по-иному, выяснять причины такого положения. Следует поощрять политические партии к принятию эффективных мер, включая предоставление информации, финансовых и иных ресурсов,

для преодоления трудностей, препятствующих всестороннему участию и представительству женщин, и обеспечивать предоставление женщинам на практике равных возможностей занимать партийные посты и выдвигать свои кандидатуры на выборные должности.

33. К числу мер, принятых некоторыми политическими партиями, относится выделение для женщин определенного минимального числа или процентной доли должностей в своих исполнительных органах, обеспечение баланса в том, что касается числа мужчин и женщин, выдвигаемых кандидатами на выборах, и недопущение постоянного назначения женщин в менее престижные избирательные округа или на менее перспективные позиции в партийном списке. Государства-участники должны обеспечивать, чтобы в антидискриминационном законодательстве конкретно предусматривалась возможность принятия таких временных специальных мер или чтобы имелись другие конституционные гарантии равноправия.

34. Другие организации, например профсоюзы и политические партии, обязаны проявлять приверженность принципу равенства полов в своих уставах, при применении этих правил и при формировании своего членского состава, обеспечивая сбалансированное в гендерном отношении представительство в своих исполнительных органах, с тем чтобы эти органы могли пользоваться выгодами полного и равноправного участия всех слоев общества и вклада, вносимого мужчинами и женщинами. Эти организации, равно как и неправительственные организации, служат также полезным форумом для обучения женщин навыкам политической деятельности, участия и руководящей работы.

Статья 8 (Международный уровень)

Государства-участники принимают все соответствующие меры, чтобы обеспечить женщинам возможность на равных условиях с мужчинами и без какой-либо дискриминации представлять свои правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций.

Комментарии

35. В соответствии со статьей 8 правительства должны обеспечивать представленность женщин на всех уровнях и во всех областях международных отношений. Это предполагает их участие в решении экономических и военных вопросов как многосторонней, так и двусторонней дипломатии, а также включение в состав официальных делегаций на международных и региональных конференциях.

36. Из анализа докладов государств-участников видно, что женщины в значительной мере недопредставлены в дипломатических и иностранных службах большинства правительств, в особенности на самом высоком уровне. Женщин, как правило, направляют в посольства, имеющие менее важное значение для внешних сношений страны, и в некоторых случаях женщины подвергаются дискриминации с точки зрения их назначений в связи с ограничениями, касающимися их семейного статуса. В других случаях женщины не получают таких же пособий на супруга и членов семьи, какие предоставляются дипломатам мужского пола. Женщины часто лишены возможности работать на международном уровне из-за устоявшегося мнения в отношении их домашних обязанностей, в том числе в отношении того, что уход за иждивенцами в семье помешает им принять назначение такого рода.

37. Во многих постоянных представительствах при Организации Объединенных Наций и других международных организациях женщины не представлены среди дипломатов и в крайне редких случаях занимают высокопоставленные должности. То же самое касается и совещаний экспертов и конференций, которые определяют международные и глобальные цели, программы и приоритеты. Организации системы Организации Объединенных Наций и различные экономические, политические и военные структуры на региональном уровне стали важными международными центрами, привлекающими на работу государственных служащих, однако и в них женщины также составляют меньшинство и занимают в основном низшие должности.

38. Для женщин и мужчин существует мало возможностей на равных условиях представлять правительства на международном уровне и участвовать в работе международных организаций. Зачастую это объясняется отсутствием объективных критериев и процессов для назначения и продвижения на соответствующие должности, а также назначения в официальные делегации.

39. Глобализация современного мира делает все более важным привлечение женщин к работе в международных организациях и обеспечение их участия в них на равных условиях с мужчинами. Правительствам настоятельно необходимо обеспечить включение гендерных вопросов и вопросов прав человека женщин в повестки дня всех международных органов. Решение многих важнейших глобальных вопросов, таких, как миротворчество и урегулирование конфликтов, военные расходы и ядерное разоружение, развитие и окружающая среда, внешняя помощь и перестройка экономики происходит при ограниченном участии женщин. Кардинально иное положение в вопросе их участия на неправительственном уровне.

40. Вовлечение критической массы женщин в международные переговоры, деятельность по поддержанию мира, все уровни превентивной дипломатии, посредничество, оказание

гуманитарной помощи, общественное примирение, мирные переговоры и международную уголовную судебную систему позволит изменить существующее положение.

При рассмотрении вопросов вооруженных и иных конфликтов гендерные вопросы и их анализ необходимы для понимания различий в их последствиях для женщин и мужчин 10/.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Статьи 7 и 8

41. Государства-участники должны принять меры к обеспечению того, чтобы их конституция и законодательство находились в соответствии с принципами Конвенции, и в частности с ее статьями 7 и 8.

42. Государства-участники обязаны принимать все соответствующие меры, включая принятие соответствующих законов, не противоречащих их конституции, для обеспечения того, чтобы такие организации, как политические партии и профсоюзы, которые могут не подпадать непосредственным образом под действие обязательств, содержащихся в Конвенции, не осуществляли дискриминации в отношении женщин и соблюдали принципы, изложенные в статьях 7 и 8.

43. Государства-участники должны разработать и претворить в жизнь временные специальные меры по обеспечению равного представительства женщин во всех сферах, охватываемых в статьях 7 и 8.

44. Государства-участники должны разъяснить причины и цели внесения оговорок в отношении статей 7 и 8 и указать, являются ли эти оговорки отражением традиционных, основанных на обычае или стереотипных взглядов на роль женщин в обществе, а также сообщить о шагах, предпринимаемых ими с целью добиться изменения этих взглядов. Государства-участники должны осуществлять строгий контроль за факторами, обуславливающими необходимость таких оговорок, и включать в свои доклады графики снятия высказанных оговорок.

Статья 7

45. Меры, подлежащие разработке, осуществлению и контролю на предмет установления степени их эффективности, включают в себя, применительно к пункту а) статьи 7, меры, призванные:

- a) обеспечить достижение сбалансированного соотношения мужчин и женщин, занимающих должности в публично избираемых органах;
- b) обеспечить понимание женщинами их права на участие в голосовании, значения этого права и того, как они могут реализовать его;
- c) обеспечить преодоление препятствий, мешающих достичь равенства, в том числе препятствий, обусловленных неграмотностью, плохим знанием языка и нищетой, и препятствий, ограничивающих свободу передвижения женщин;
- d) помочь женщинам, сталкивающимся с такими препятствиями, реализовать свое право голосовать и быть избранными.

46. Применительно к пункту b) статьи 7 такие меры включают в себя, в частности, меры, призванные обеспечить:

- a) равноправное участие женщин в выработке политики правительства;
- b) реальное осуществление женщинами равного права занимать государственные должности;
- c) применение в отношении женщин таких процедур трудоустройства, которые отличаются открытостью и могут быть обжалованы.

47. Применительно к пункту c) статьи 7 такие меры включают в себя, в частности меры, призванные:

- a) обеспечить принятие эффективных законов, запрещающих дискриминацию в отношении женщин;
- b) поощрять неправительственные организации и общественные и политические объединения к использованию стратегий, способствующих более широкому представительству в них женщин и более активному участию женщин в их работе.

48. Представляя информацию в отношении статьи 7, государства-участники должны:

- a) указывать правовые акты, благодаря которым обеспечивается реализация прав, изложенных в статье 7;

- b) представлять подробную информацию о любом ограничении этих прав, независимо от того, обусловлено ли оно правовыми актами, или обычаями, или религиозными или культурными традициями;
- c) сообщать о мерах, разработанных и принятых с целью устранить препятствия, мешающие осуществлению этих прав;
- d) представлять статистические данные с разбивкой по принципу пола, которые показывали бы процентное соотношение мужчин и женщин, реально пользующихся этими правами;
- e) указывать те направленные на выработку политики процессы, в том числе связанные с разработкой программ развития, в которых принимают участие женщины, приводя при этом данные об уровне и степени их участия;
- f) применительно к пункту c) статьи 7 указывать степень участия женщин в деятельности национальных неправительственных организаций, включая женские организации;
- g) осуществлять оценку того, в какой степени государство-участник советуется с этими организациями, и того, как эти советы влияют на процессы выработки и осуществления политики правительства на всех уровнях;
- h) представлять информацию о числе женщин, являющихся членами политических партий, профсоюзов, объединений предпринимателей и профессиональных ассоциаций и занимающих в них ответственные должности, и анализировать факторы, обуславливающие их недопредставленность.

Статья 8

49. Меры, подлежащие разработке, осуществлению и контролю на предмет установления степени их эффективности, включают в себя меры, призванные способствовать обеспечению более справедливого соотношения мужчин и женщин в составе всех органов Организации Объединенных Наций, включая главные комитеты Генеральной Ассамблеи, Экономический и Социальный Совет и группы экспертов, в том числе договорные органы, а также в составе независимых рабочих групп и при назначении на должности страновых или специальных докладчиков.

50. Представляя информацию в отношении статьи 8, государства-участники должны:

- a) приводить статистические данные с разбивкой по принципу пола, дающие представление о процентной доле женщин, которые работают во внешнеполитическом ведомстве, регулярно представляют страну на международной арене или выступают от имени государства, включая участие в работе правительственных делегаций, направляемых на международные конференции, и назначения на должности, связанные с миротворчеством или урегулированием конфликтов, а также продолжительности их работы на соответствующем направлении;
- b) сообщать об усилиях, прилагаемых с целью разработать объективные критерии и процедуры назначения женщин на соответствующие должности и в состав официальных делегаций и продвижения их по службе;
- c) сообщать о шагах, предпринимаемых в целях широкого распространения информации о международных обязательствах правительства, затрагивающих женщин, и официальных документов, принятых на многосторонних форумах, в частности среди правительственных и неправительственных организаций, отвечающих за улучшение положения женщин;
- d) предоставлять информацию о фактах дискриминации женщин в связи с их политической деятельностью - будь то в их личном качестве или в качестве членов женских или иных организаций.

Сноски

- 1/ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.
- 2/ Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение.
- 3/ Резолюция 640 (VII) Генеральной Ассамблеи.
- 4/ Доклад Всемирной конференции по правам человека, Вена, 14-25 июня 1993 года (A/CONF.157/24 (Part I), глава III.
- 5/ Доклад четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4-15 сентября 1995 года (A/CONF.177/20 и Add.1), глава I, резолюция 1, приложение I.
- 6/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 38 (A/43/38), глава V.
- 7/ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 от 27 августа 1996 года.

8/ 96/694/EC, Brussels, 2 December 1996.

9/ European Commission document V/1206/96-EN (March 1996).

10/ См. пункт 141 Платформы для действий, принятой четвертой Всемирной конференцией по положению женщин в Пекине, 4-15 сентября 1995 года (A/CONF.177/20, глава I, резолюция 1, приложение II). См. также пункт 134, в котором говорится: "Равноправный доступ и самое широкое участие женщин в силовых структурах и их самое широкое вовлечение во все усилия по предупреждению и урегулированию конфликтов имеют важнейшее значение для поддержания и укрепления мира и безопасности".

Двадцатая сессия (1999 год)*

Общая рекомендация 24

Статья 12 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин - женщины и здоровье

1. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, подтверждая, что право на охрану здоровья, в том числе репродуктивного, является одним из основных прав, предусмотренных в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, на своей двадцатой сессии принял решение в соответствии со статьей 21 доработать рекомендацию общего характера по статье 12 Конвенции.

История вопроса

2. Соблюдение государствами-участниками статьи 12 Конвенции имеет ключевое значение для охраны здоровья и благополучия женщин. В соответствии с этой статьей государства должны принимать меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в плане их доступа к медицинскому обслуживанию на протяжении всей их жизни, в частности в том, что касается планирования размера семьи, в период беременности, родов и послеродовой период. Анализ докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 18 Конвенции, свидетельствует о том, что вопрос о здоровье женщин имеет определяющее значение в содействии обеспечению здоровья и благополучия женщин. В интересах государств-участников и тех, кто проявляет особую заинтересованность и озабоченность в отношении вопросов, связанных со здоровьем женщин, настоящая рекомендация общего характера направлена на уточнение толкования Комитетом статьи 12 и принятие мер по ликвидации

дискриминации в целях реализации права женщин на максимально достижимый уровень здравоохранения.

3. Эти цели рассматривались также на последних всемирных конференциях Организации Объединенных Наций. При подготовке этой рекомендации общего характера Комитет учитывал соответствующие программы действий, принятые всемирными конференциями Организации Объединенных Наций, и в частности, Всемирной конференцией по правам человека 1993 года, Международной конференцией по народонаселению и развитию 1994 года и четвертой Всемирной конференцией по положению женщин 1995 года. Комитет также принял к сведению результаты работы Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и других органов Организации Объединенных Наций. При подготовке этой рекомендации общего характера он также сотрудничал с большим числом неправительственных организаций, специализирующихся на вопросах охраны здоровья женщин.

4. Комитет отмечает тот акцент, который сделан в других документах Организации Объединенных Наций на праве на здоровье и условия, которые обеспечивают достижение такого здоровья. К числу таких документов относятся Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о правах ребенка и Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

5. Комитет ссылается также на свои прежние рекомендации общего характера в отношении калечащих операций на женских половых органах, вируса иммунодефицита человека/синдрома приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИД), женщин-инвалидов, насилия в отношении женщин и равноправия в семейных отношениях - все они касаются вопросов, неотъемлемо связанных с полным соблюдением статьи 12 Конвенции.

6. Биологические различия между женщинами и мужчинами могут привести к различиям и в состоянии их здоровья, однако имеются и социальные факторы, которые определяют состояние здоровья женщин и мужчин и которые могут варьироваться и среди самих женщин. В связи с этим особое внимание следует уделять потребностям и правам в области охраны здоровья женщин из состава уязвимых и обделенных групп,

* Содержится в документе A/54/38/Rev.1, глава I.

таких, как женщины-мигранты, женщины-беженцы и женщины, перемещенные внутри страны, девочки и пожилые женщины, женщины, занимающиеся проституцией, женщины коренных народов, женщины-инвалиды и женщины, страдающие физическими или психическими расстройствами.

7. Комитет отмечает, что полная реализация права женщин на охрану здоровья может быть достигнута только в том случае, если государства-участники выполняют свое обязательство уважать и защищать основополагающее право человека женщин на благополучие в плане питания на протяжении всей их жизни и содействовать его осуществлению посредством обеспечения безопасного, питательного и приемлемого с точки зрения местных условий продовольствия. С этой целью государства-участники должны предпринять шаги, направленные на облегчение физического и экономического доступа к производственным ресурсам, особенно сельским женщинам, и иным образом обеспечивать, чтобы особые потребности в питании всех женщин в рамках их юрисдикции удовлетворялись.

Статья 12

8. Статья 12 гласит:

"1. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области здравоохранения, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин доступ к медицинскому обслуживанию, в частности, в том, что касается планирования размеров семьи.

2. Независимо от положений пункта 1 настоящей статьи государства-участники обеспечивают женщинам соответствующее обслуживание в период беременности, родов и послеродовой период, предоставляя, когда это необходимо, бесплатные услуги, а также соответствующее питание в период беременности и кормления".

Государствам-участникам предлагается решать вопросы охраны здоровья женщин независимо от их возраста. Поэтому для целей настоящей рекомендации общего характера к женщинам относятся девочки младшего и подросткового возраста. Настоящая рекомендация общего характера будет включать анализ Комитетом ключевых элементов статьи 12.

Ключевые элементы

Статья 12(1)

9. Государства-участники располагают наилучшими возможностями для представления информации по наиболее важным вопросам здравоохранения, затрагивающим женщин в их странах. Поэтому, с тем чтобы Комитет мог оценивать, являются ли меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в области здравоохранения соответствующими, государства-участники должны представлять отчетность о законодательстве, планах и политике в области здравоохранения в отношении женщин с использованием надежных данных с разбивкой по признаку пола о числе случаев и серьезности заболеваний и об условиях, опасных для здоровья и питания женщин, а также о проведении и эффективности с точки зрения затрат профилактических и лечебных мероприятий. В докладах, представляемых Комитету, необходимо отражать информацию о том, что законодательство, планы и политика в области здравоохранения основаны на научных исследованиях и оценках и анализе этических аспектов состояния здоровья и потребностей женщин в этих странах, и в них учтены любые этнические, региональные или общинные различия и практика, основанная на религии, традициях и культуре.

10. Государствам-участникам предлагается включать в свои доклады информацию о болезнях, санитарно-гигиенических условиях и условиях, опасных для здоровья, которые имеют разные последствия для женщин или определенных групп женщин и для мужчин, а также информацию о возможных мероприятиях в этой связи.

11. Меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин не считаются соответствующими, если в системе здравоохранения отсутствуют услуги, направленные на профилактику, обнаружение и лечение женских заболеваний. Отказ государства-участника от юридического закрепления системы предоставления определенных услуг в области охраны репродуктивного здоровья женщин является дискриминацией. Например, если медицинские учреждения отказывают в предоставлении таких услуг по собственным соображениям, женщины должны направляться в альтернативные медицинские учреждения.

12. Государства-участники должны сообщать о том, как в политике и мерах в области здравоохранения в их понимании отражается право женщин на охрану здоровья с точки зрения потребностей и интересов женщин и как в области здравоохранения учитываются отличительные особенности и факторы, характерные для женщин в отличие от мужчин, а именно:

а) биологические факторы, которые отличают женщин от мужчин, а именно наличие у женщин менструального цикла и их репродуктивные функции и менопауза. Еще одним примером является более высокая степень риска заболевания женщин болезнями, передаваемыми половым путем;

б) иные социально-экономические факторы, влиянию которых подвержены женщины в целом и некоторые группы женщин в частности. Например, неравноправные отношения между женщинами и мужчинами дома и на работе могут отрицательно сказываться на питании и здоровье женщин. Они могут также подвергаться различным формам насилия, что может сказываться на их здоровье. Девочки младшего и подросткового возраста зачастую подвержены сексуальным домогательствам со стороны более старших мужчин и членов семьи, что подвергает их риску получения физических и психологических травм и нежелательной или преждевременной беременности. Некоторые аспекты культурной или традиционной практики, такие, как калечащие операции на женских половых органах, также сопряжены с высоким риском смерти и инвалидности;

с) различия в психосоциологических факторах для мужчин и женщин. Сюда относятся депрессия, и в частности послеродовая депрессия, а также другие психические отклонения, ведущие к таким нарушениям питания, как анорексия или булимия;

д) хотя несоблюдение конфиденциальности или неуважение достоинства пациентов затрагивает как мужчин, так и женщин, это может удерживать именно женщин от того, чтобы обратиться за консультацией и лечением, что негативно сказывается на их здоровье и благополучии. По этой причине женщины будут в меньшей степени стремиться получить медицинскую помощь в случае заболеваний половых путей, в связи с противозачаточными средствами или не состоявшимся абортom и в случаях, когда они стали жертвами сексуального или физического насилия.

13. Обязанность государств-участников обеспечивать на основе равенства мужчин и женщин доступ к медицинскому обслуживанию, информации и образованию предполагает обязательство уважать и защищать права женщин на медицинское обслуживание и обеспечивать их реализацию. На государствах-участниках лежит ответственность обеспечивать соответствие законодательства, действий исполнительных и юридических органов и проводимой политики этим трем обязательствам. Они должны также создать систему, которая обеспечивала бы принятие эффективных судебных мер. Невыполнение этой обязанности означает нарушение статьи 12.

14. Обязательство уважать права означает, что государства-участники не должны препятствовать осуществлению женщинами действий, направленных на реализацию их права на охрану здоровья. Государства-участники должны сообщать о том, как государственные и частные медицинские учреждения соблюдают свои обязанности по уважению прав женщин на получение доступа к медицинскому обслуживанию. Например, государства-участники не должны ограничивать доступ женщин к медицинскому обслуживанию или к оказывающим его медицинским учреждениям на том основании, что женщины не имеют разрешения мужа, сожителя, родителей или медицинских органов, поскольку они не состоят в браке* или поскольку они являются женщинами. К числу других препятствий на пути к получению женщинами надлежащего медицинского обслуживания относятся законы, криминализирующие медицинские процедуры, в которых нуждаются только женщины, и предусматривающие наказание для женщин, пользующихся такими процедурами.

15. Обязательство защищать права, касающиеся здоровья женщин, означает, что государства-участники, их агенты и должностные лица должны принимать меры по предупреждению нарушений прав частными лицами и организациями и введению санкций за такие нарушения. Поскольку вопрос о насилии в отношении женщин является одним из важнейших вопросов, касающихся охраны здоровья женщин, государства-участники должны обеспечивать:

а) принятие и применение законов и политики, включая правила оказания медицинской помощи и процедуры, касающихся пребывания в больнице, в целях борьбы против насилия в отношении женщин и сексуальных надругательств над девочками и оказания надлежащих медицинских услуг;

б) обеспечение гендерно ориентированной профессиональной подготовки, с тем чтобы медицинские работники могли выявлять и устранять вредные для здоровья последствия насилия по признаку пола;

* См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 38 (A/49/38), глава I, раздел А, общая рекомендация 21, пункт 29.

с) обеспечение наличия справедливых защитных механизмов подачи жалоб и ужесточение соответствующих санкций, налагаемых на работников здравоохранения, виновных в совершении оскорбительных действий сексуального характера в отношении своих пациенток;

d) принятие и эффективное применение законов, запрещающих калечащие операции на женских половых органах и вступление в брак девочек.

16. Государствам-участникам следует обеспечить адекватную защиту и медицинское обслуживание, в том числе лечение травматических заболеваний и консультирование женщин, находящихся в особо трудных условиях, например женщин в ситуациях вооруженного конфликта, женщин-беженцев.

17. Обязанность обеспечивать реализацию прав налагает на государства-участники обязательство принимать, максимально используя имеющиеся ресурсы, надлежащие законодательные, правовые, административные, бюджетные, экономические и прочие меры для обеспечения реализации женщинами своих прав на медицинское обслуживание. Такие исследования, в которых подчеркиваются высокие показатели материнской смертности и заболеваемости по всему миру, и тот факт, что значительное число супружеских пар, которые хотели бы ограничить размеры своей семьи, но не имеют доступа к контрацептивным средствам или не используют их в какой-либо форме, служат для государств-участников важным свидетельством возможного невыполнения ими своих обязанностей по обеспечению доступа женщин к медицинскому обслуживанию. Комитет просит государства-участники сообщать о том, что ими сделано для сокращения масштабов заболеваемости женщин, особенно в случаях, когда возможна профилактика, например при таких заболеваниях, как туберкулез и ВИЧ/СПИД. У Комитета вызывает озабоченность растущая практика отказа государств-участников от своих обязательств в связи с передачей ими функции государственного здравоохранения частным учреждениям. Государства-участники не могут снять с себя ответственность в этих областях, делегируя и передавая эти полномочия учреждениям частного сектора. Поэтому государства-участники должны сообщать о том, что ими сделано для организации государственных процедур и всех структур, через которые осуществляется государственная власть таким образом, чтобы поощрять и обеспечивать охрану здоровья женщин. Они должны включать информацию о позитивных мерах по ограничению нарушений третьими сторонами прав женщин и по охране их здоровья, а также мерах по обеспечению предоставления ими таких услуг.

18. Центральное место при реализации прав женщин и девушек на сексуальное здоровье имеют вопросы, связанные с ВИЧ/СПИД и другими заболеваниями, передаваемыми половым путем. Во многих странах девушки и женщины не имеют надлежащего доступа к

информации и услугам, необходимым для обеспечения их сексуального здоровья. В результате неравенства властных взаимоотношений между мужчинами и женщинами женщины и девушки зачастую не в состоянии отказаться вступать в половую связь или настоять на применении противозачаточных средств и на ответственном сексуальном поведении. Вредная традиционная практика, такая, как калечащие операции на женских половых органах, полигамия, а также изнасилование жены мужем, также может подвергнуть девушек и женщин опасности заразиться ВИЧ/СПИД и другими заболеваниями, передаваемыми половым путем. Женщины, занимающиеся проституцией, также особенно уязвимы к этим заболеваниям. Государствам-участникам следует обеспечить, на основе непредвзятого и недискриминационного подхода, право на информацию, просвещение и услуги в области сексуального здоровья для всех женщин и девочек, даже если они не находятся в стране на законных основаниях. В частности, государствам-участникам следует обеспечить реализацию прав подростков на просвещение по вопросам репродуктивного и сексуального здоровья прошедшим соответствующую подготовку персоналом в рамках специально разработанных программ, которые гарантируют соблюдение тайны личной жизни и конфиденциальности.

19. В своих докладах государства-участники должны указать виды проверок, с помощью которых они оценивают, обеспечивается ли доступ женщин к медицинскому обслуживанию на основе равенства мужчин и женщин, для того чтобы показать, что они соблюдают статью 12. Осуществляя такие проверки, государства-участники должны исходить из положений статьи 1 Конвенции. Поэтому в доклады должны включаться комментарии в отношении различий во влиянии политики, процедур, законов и положений в области здравоохранения на женщин и мужчин.

20. Женщины имеют право на получение от персонала, прошедшего надлежащую подготовку, всесторонней информации об имеющихся у них вариантах в тех случаях, когда речь идет об их согласии на лечение или на участие в исследованиях, включая возможные выгоды и потенциально неблагоприятные последствия предлагаемых процедур и имеющихся альтернатив.

21. Государства-участники должны сообщать о мерах, принятых по устранению препятствий, затрудняющих получение женщинами доступа к медицинскому обслуживанию, а также принятых ими мерах по обеспечению своевременного и открытого доступа женщин к такому обслуживанию. К числу препятствий относятся такие требования или условия, затрудняющие доступ женщин к медицинскому обслуживанию, как высокие цены на медицинское обслуживание, требования о получении предварительного разрешения со стороны супруга, родителей или больничной администрации, удаленность медицинских учреждений и отсутствие удобного и доступного общественного транспорта.

22. Государства-участники должны также сообщать о мерах, принятых в целях обеспечения доступа к качественному медицинскому обслуживанию, например, делая его приемлемым для женщин. Приемлемым является такое обслуживание, на которое женщина дает осознанное согласие и при котором обеспечивается уважение ее достоинства личности, гарантируется конфиденциальность и учитываются ее потребности и чаяния. Государства-участники не должны допускать такие формы принуждения, как стерилизация без получения согласия, проведение обязательного обследования на предмет установления наличия передаваемых половым путем заболеваний или обязательного исследования для распознавания беременности в качестве условия для найма на работу, которые нарушают права женщин на осознанное согласие и на уважение их достоинства.

23. В своих докладах государства-участники должны сообщать о том, какие ими приняты меры по обеспечению своевременного доступа к услугам, которые связаны с планированием семьи, а также половой гигиеной и репродуктивным здоровьем в целом. Особое внимание следует уделять санитарному просвещению подростков, в том числе информированию и консультированию по всем методам планирования семьи*.

24. Комитет обеспокоен условиями предоставления медицинского обслуживания пожилым женщинам не только потому, что женщины живут дольше мужчин и в большей степени, нежели мужчины, подвержены риску заболевания инвалидизирующими и дегенеративными хроническими болезнями, такими, как остеопороз и слабоумие, но и потому, что на них нередко ложится обязанность по уходу за стареющим супругом. Поэтому государства-участники должны принимать надлежащие меры для обеспечения пожилым женщинам доступа к медицинским услугам, предоставляемым с учетом нарушений и инвалидности, связанных с процессом старения.

25. Женщины-инвалиды всех возрастов нередко сталкиваются с трудностями в плане физического доступа к медицинским услугам. Особенно уязвимую категорию составляют женщины, страдающие психическими расстройствами, при этом в целом существует лишь ограниченное понимание того, сколь широк перечень опасностей повреждения психического здоровья, которым в непропорционально высокой степени подвержены женщины в результате дискриминации по признаку пола, насилия, нищеты, вооруженных конфликтов, перемещения и других форм социальных лишений. Государства-участники

* В рамках медицинского просвещения подростков необходимо более углубленно рассматривать, в частности, такие вопросы, как равенство полов, насилие, профилактика венерических заболеваний и право на охрану репродуктивного и сексуального здоровья.

должны принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы медицинские службы чутко относились к потребностям женщин-инвалидов и уважали их общечеловеческие права и достоинство личности.

Статья 12 (2)

26. В докладах должны также указываться меры, принятые государствами-участниками по обеспечению надлежащего обслуживания женщин в период беременности, родов и послеродовой период. В них также должна включаться информация о том, в какой степени эти меры привели к сокращению материнской смертности и заболеваемости в этих странах в целом и в уязвимых группах, регионах и общинах в частности.

27. Государства-участники должны включать в свои доклады информацию о том, как они обеспечивают предоставление бесплатных услуг, когда это необходимо, в целях охраны здоровья женщин в период беременности, родов и послеродовой период. Для многих женщин существует риск смерти или получения инвалидности по причинам, связанным с беременностью, поскольку они не имеют средств для получения необходимых услуг, включая обслуживание в дородовой период, в период родов и в послеродовой период. Комитет отмечает, что обязанностью государств-участников является обеспечение права женщин на безопасные услуги в связи с деторождением и экстренные акушерские услуги и что они должны выделять на эти услуги максимально возможный объем имеющихся ресурсов.

Другие соответствующие статьи в Конвенции

28. При представлении информации о мерах, принятых во исполнение статьи 12, государствам-участникам настоятельно предлагается учитывать взаимосвязь этой статьи с другими статьями Конвенции, которые имеют отношение к охране здоровья женщин. К их числу относятся пункт b) статьи 5, согласно которому государства-участники должны обеспечивать, чтобы семейное воспитание включало в себя правильное понимание материнства как социальной функции; статья 10, в соответствии с которыми государства-участники должны обеспечивать одинаковые возможности доступа к образованию, получение которого облегчит доступ женщин к медицинскому обслуживанию и сократит число девушек, не заканчивающих школу, которые зачастую покидают ее из-за преждевременной беременности; пункт h) статьи 10, в соответствии с которым государства-участники должны обеспечивать женщинам и девочкам доступ к специальной информации образовательного характера в целях содействия обеспечению здоровья и благосостояния семей, включая информацию и консультации о планировании размера семьи; статья 11, которая частично касается права на охрану здоровья женщин и безопасные условия труда, в том числе по сохранению функции продолжения рода,

обеспечение особой защиты в период беременности на видах работ, вредных для здоровья, а также предоставления оплачиваемого отпуска по беременности и родам; пункт 2 b) статьи 14, в соответствии с которым государства-участники должны обеспечивать доступ женщин в сельских районах к соответствующему медицинскому обслуживанию, включая информацию, консультации и обслуживание по вопросам планирования размеров семьи, и пункт 2 h), в соответствии с которым государства-участники должны принимать все соответствующие меры для обеспечения права пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи, - все это имеет крайне важное значение для профилактики заболеваний и обеспечения хорошего медицинского обслуживания; и пункт 1 e) статьи 16, в соответствии с которым государства-участники должны обеспечивать для женщин и мужчин одинаковые права свободно и ответственно решать вопрос о числе детей и промежутках между их рождениями и иметь доступ к информации, образованию, а также средствам, которые позволяют им осуществлять это право. Пункт 2 статьи 16 также запрещает обручение и брак детей, что является важным фактором в деле предотвращения нанесения физического и эмоционального вреда в связи с ранним рождением детей.

Рекомендации относительно действий правительств

29. Государствам-участникам следует осуществлять всеобъемлющую национальную стратегию для содействия охране здоровья женщин в течение всей их жизни. Это будет включать принятие мер, направленных как на профилактику, так и лечение заболеваний и расстройств, затрагивающих женщин, а также борьбу с насилием в отношении женщин и обеспечение всем женщинам всеобщего доступа ко всему комплексу высококачественных и доступных медицинских услуг, включая услуги, касающиеся сексуального и репродуктивного здоровья.

30. Государствам-участникам следует выделять надлежащие бюджетные, людские и административные ресурсы для обеспечения того, чтобы на охрану здоровья женщин из общего объема ассигнований на здравоохранение выделялась доля средств, сопоставимая с долей, выделяемой на охрану здоровья мужчин, с учетом их различных потребностей в плане охраны здоровья.

31. Государствам-участникам следует также, в частности:

a) уделять гендерной проблематике основное внимание в рамках любой политики и программ, касающихся охраны здоровья женщин, и вовлекать женщин в процесс планирования, осуществления и контролирования такой политики и программ, а также предоставления медицинских услуг женщинам;

b) обеспечивать устранение всех факторов, препятствующих доступу женщин к медицинскому обслуживанию, просвещению и информации, в том числе в области полового и репродуктивного здоровья, и, в частности, выделять ресурсы для осуществления рассчитанных на подростков программ профилактики и лечения заболеваний, передаваемых половым путем, включая ВИЧ/СПИД;

c) уделять приоритетное внимание предотвращению нежелательной беременности посредством планирования семьи и полового воспитания и добиваться сокращения показателей материнской смертности путем предоставления услуг в области безопасного материнства и помощи в пренатальный период. Когда это возможно, следует вносить поправки в законодательство, предусматривающее наказание за аборт, с тем чтобы в отношении женщин, делающих аборт, не применялись карательные меры;

d) осуществлять контроль за предоставлением медицинских услуг женщинам государственными, неправительственными и частными организациями для обеспечения равного доступа к надлежащему медицинскому обслуживанию высокого уровня;

e) требовать, чтобы все медицинские услуги соответствовали правам человека женщин, включая их права на независимость, частную жизнь, конфиденциальность, осознанное согласие и выбор;

f) обеспечивать включение в учебные программы подготовки медицинских работников всесторонних, обязательных и учитывающих гендерную проблематику курсов по вопросам охраны здоровья женщин и их прав человека, особенно в том, что касается насилия по признаку пола.

V. ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТОЕ КОМИТЕТОМ ПРОТИВ ПЫТОК

1. На своей шестнадцатой сессии Комитет против пыток постановил 10 мая 1996 года учредить рабочую группу для рассмотрения вопросов, касающихся статей 3 и 22 Конвенции. Комитет обратил внимание на то, что большинство индивидуальных сообщений, полученных за последние годы в соответствии со статьей 22 Конвенции, касались случаев лиц, в отношении которых было принято решение о высылке, возвращении или экстрадиции и которые утверждали, что в случае высылки, возвращения или экстрадиции им будет угрожать опасность подвергнуться пыткам. Комитет счел, что следует представить некоторые рекомендации государствам-участникам и авторам сообщений, которые позволили бы им правильно применять положения статьи 3 в контексте процедуры, оговоренной в статье 22 Конвенции. 21 ноября 1997 года Комитет

принял замечание общего порядка по вопросу об осуществлении статьи 3 в контексте статьи 22 Конвенции (A/53/44, пункт 258).

Замечание общего порядка № 1

Осуществление статьи 3 Конвенции в контексте статьи 22*

С учетом требований пункта 4 статьи 22 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, в котором говорится, что Комитет против пыток "рассматривает полученные в соответствии со статьей 22 сообщения в свете всей информации, представленной ему данным лицом или от его имени и соответствующим Государством-участником",

с учетом необходимости, обусловленной применением пункта 3 правила 111 правил процедуры Комитета (CAT/C/3/Rev.2), и

с учетом необходимости разработки руководящих принципов осуществления статьи 3 на основании процедуры, предусмотренной в статье 22 Конвенции,

Комитет против пыток на 317-м заседании, состоявшемся 21 ноября 1997 года на его девятнадцатой сессии, принял следующее замечание общего порядка в качестве руководства для государств-участников и авторов сообщений:

1. Применение статьи 3 ограничивается случаями, когда существуют серьезные основания полагать, что автору может угрожать применение пыток, определение которых содержится в статье 1 Конвенции.
2. Комитет считает, что употребляемое в статье 3 выражение "другое государство" означает государство, куда высылается, возвращается или выдается соответствующее лицо, а также любое государство, куда автор может быть впоследствии выслан, возвращен или выдан.

* Содержится в документе A/53/44, приложение IX.

3. В соответствии со статьей 1 упомянутый в пункте 2 статьи 3 критерий, предполагающий наличие "постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека", относится лишь к тем нарушениям, которые совершаются государственными должностными лицами или иными лицами, выступающими в официальном качестве, либо по их подстрекательству, с их ведома или с молчаливого согласия.

Приемлемость

4. Комитет считает, что именно автор обязан обосновать *prima facie* дело для целей приемлемости его(ее) сообщения в соответствии со статьей 22 Конвенции, выполнив при этом каждое из требований правила 107 правил процедуры Комитета.

Существо дела

5. В связи с применением статьи 3 Конвенции к существу дела следует отметить, что бремя аргументированного изложения дела лежит на авторе, что предполагает подкрепление позиции автора достаточными фактическими материалами, позволяющими ему требовать ответа от государства-участника.

6. Ввиду того, что государство-участник и Комитет обязаны оценивать наличие серьезных оснований полагать, что автору может угрожать применение пыток в случае его/ее высылки, возвращения или выдачи, при оценке степени риска применения пыток должны анализироваться основания, выходящие за пределы одних лишь умозрительных предположений или подозрений. Вместе с тем при оценке этого риска не следует брать за основу критерий высокой степени вероятности.

7. Автор должен показать, что ему/ей будет угрожать применение пыток, что основания для такого предположения носят серьезный характер с учетом вышеизложенных принципов и что такая опасность угрожает лично автору и является реальной. Каждая из сторон может представлять по этому вопросу любую уместную информацию.

8. Уместной считается информация, касающаяся, в частности, следующих вопросов:

а) Относится ли соответствующее государство-участник к числу государств, откуда поступает информация о существовании постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека (см. пункт 2 статьи 3)?

b) Подвергался ли автор пыткам или жестокому обращению со стороны государственных должностных лиц или иных лиц, выступающих в официальном качестве, либо по их подстрекательству, с их ведома или молчаливого согласия? Если да, то идет ли речь о недавнем прошлом?

c) Имеется ли информация из медицинских или иных независимых источников, подтверждающая заявление автора о том, что в прошлом его/ее подвергали пыткам или жестокому обращению? Имело ли применение пыток какие-либо последствия?

d) Изменилась ли ситуация, упоминаемая в пункте а) выше? Претерпело ли изменения положение в области прав человека в стране?

e) Занимался ли автор на территории или за пределами соответствующего государства политической или иной деятельностью, которая могла бы поставить его/ее в особенно уязвимое положение с точки зрения опасности подвергнуться пыткам в случае его/ее высылки, возвращения или выдачи в соответствующее государство?

f) Существуют ли какие-либо доказательства, подтверждающие достоверность утверждений автора?

g) Имеются ли какие-либо фактические неувязки в заявлении автора? Если да, то насколько серьезными они являются?

9. Поскольку Комитет против пыток не относится к числу апелляционных, квазисудебных или административных органов, а является наблюдательным органом, учрежденным самими государствами-участниками и наделенным правом выносить решения только рекомендательного характера, отсюда вытекает следующее:

a) при осуществлении полномочий в соответствии со статьей 3 Конвенции Комитет будет в значительной степени опираться на заявления по фактической стороне дела, подготовленные органами соответствующего государства-участника,

b) Комитет не считает себя связанным такими заключениями и исходит из того, что в соответствии с пунктом 4 статьи 22 Конвенции он правомочен свободно оценивать факты с учетом всех обстоятельств по каждому конкретному делу.

VI. ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА, ПРИНЯТОЕ КОМИТЕТОМ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

Двадцать шестая сессия (2001 год)

Замечание общего порядка № 1 (2001)

Цели образования

Значение статьи 29(1)

1. Пункт 1 статьи 29 Конвенции о правах ребенка имеет очень важное значение. Изложенные в нем цели образования, которые были одобрены всеми государствами-участниками, поощряют, поддерживают и защищают базовую ценность Конвенции: присущие каждому ребенку человеческое достоинство и его равные и неотъемлемые права. Все эти цели, изложенные в пяти подпунктах статьи 29(1), напрямую связаны с уважением человеческого достоинства ребенка и осуществлением его прав, с учетом особых потребностей ребенка в плане развития и его различных изменяющихся способностей. Эти цели включают целостное развитие полного потенциала ребенка (29(1) а)), включая воспитание уважения к правам человека (29(1) b)), осознание чувства своей самобытности и принадлежности к единому целому (29(1) с)), а также подготовку ребенка к жизни в обществе и обеспечение его взаимодействия с другими (29(1) d)) и с окружающей природой (29(1) e)).

2. Статья 29(1) не только добавляет к признанному в статье 28 праву на образование качественный аспект, отражающий права ребенка и присущее ему достоинство, но и подчеркивает необходимость обеспечения того, чтобы образование учитывало потребности и интересы ребенка и раскрывало перед ним новые возможности, а также призывает к обеспечению того, чтобы процесс образования основывался на тех принципах, которые провозглашены в этой статье 1/. Образование, на которое имеет

1/ В этой связи Комитет принимает к сведению Замечание общего порядка № 13 (1999) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на образование, в котором рассматриваются, в частности, цели образования, провозглашенные в статье 13(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Комитет также обращает внимание на общие руководящие принципы, касающиеся формы и содержания периодических докладов, которые должны представляться государствами-участниками в соответствии с пунктом 1 b) статьи 44 Конвенции (CRC/C/58), пункты 112-116.

право каждый ребенок, призвано обеспечить ребенка необходимыми для жизни навыками, расширить его возможности в плане пользования всеми правами человека и содействовать развитию культуры, учитывающей надлежащие ценности в области прав человека. Его цель заключается в развитии потенциала ребенка посредством развития его навыков, способностей к познанию и других способностей, человеческого достоинства, самоуважения и уверенности в себе. В этом контексте понятие "образование" выходит далеко за рамки формального школьного образования и охватывает широкий круг жизненных ситуаций и процессов познания, которые позволяют детям как индивидуально, так и в коллективе развивать свою личность, таланты и способности и жить полноценной и приносящей удовлетворение жизнью в обществе.

3. Право ребенка на образование связано не только с доступом (статья 28), но и с содержанием. Образование, содержание которого прочно базируется на ценностях, провозглашенных в статье 29(1), является необходимым инструментом для каждого ребенка в его усилиях по нахождению на протяжении своего жизненного пути сбалансированных и учитывающих права человека ответов на вызовы, появляющиеся в связи с происходящими в мире радикальными изменениями, обусловленными глобализацией, новыми технологиями и связанными с ними явлениями. Такие вызовы включают преодоление противоречий между, в частности, глобальными и локальными проблемами; индивидуальным и универсальным; традициями и современными тенденциями; долгосрочными и краткосрочными задачами; необходимостью соревнования стремлением к равенству возможностей; развитием знаний и возможностями их усвоения человеком; и между духовным и материальным миром ^{2/}. Тем не менее в важных национальных и международных программах и стратегиях, касающихся образования, элементы, содержащиеся в статье 29(1), как представляется, в большинстве случаев либо отсутствуют, либо упоминаются лишь вскользь.

4. Согласно статье 29(1) государства-участники соглашаются в том, что образование должно быть направлено на широкий круг ценностей. Это согласие выходит за границы религии, нации и культуры, определенные во многих частях мира. На первый взгляд, может показаться, что некоторые из различных ценностей, перечисленных в статье 29(1), в определенных ситуациях противоречат друг другу. Так, усилия, направленные на поощрение понимания, терпимости и дружбы между всеми народами, о которых говорится в пункте 1 d), могут не всегда автоматически сочетаться со стратегиями, преследующими цель, в соответствии с пунктом 1 c), воспитания уважения к культурной самобытности ребенка, его языку и ценностям, национальным ценностям страны, в

^{2/} Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, *Образование: сокровище скрытое*, Доклад Международной комиссии по образованию для XXI века, 1996 год, стр. 12-14.

которой ребенок проживает, к стране его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной. Однако на практике часть важности этого положения заключается именно в его признании необходимости сбалансированного подхода к образованию, в рамках которого обеспечивается учет различающихся ценностей благодаря диалогу и уважению к различиям. Кроме того, дети могут играть уникальную роль в сглаживании многих различий, которые исторически выступали барьерами между различными группами людей.

Функции статьи 29(1)

5. Статья 29(1) представляет собой нечто значительно большее, чем простое перечисление различных целей, на достижение которых должно быть направлено образование. В рамках общего контекста Конвенции она служит выделению, в частности, следующих аспектов.

6. Во-первых, в ней подчеркивается необходимая взаимосвязь между положениями Конвенции. Она выделяет, усиливает, интегрирует и дополняет ряд других положений и не может правильно пониматься в отрыве от них. В дополнение к общим принципам Конвенции - недискриминация (статья 2), наилучшие интересы ребенка (статья 3), право на жизнь, выживание и развитие (статья 6), право на выражение взглядов и на то, чтобы эти взгляды были приняты во внимание (статья 12), - можно упомянуть о многих других положениях, в число которых, в частности, входят положения, касающиеся прав и обязанностей родителей (статьи 5 и 18), свободы выражения мнений (статья 13), свободы мысли (статья 14), права на получение информации (статья 17), прав детей-инвалидов (статья 23), права на получение знаний, касающихся здоровья (статья 24), права на образование (статья 28) и языковых и культурных прав детей, принадлежащих к группам меньшинств (статья 30).

7. Права детей являются не оторванными или изолированными ценностями, лишенными конкретного контекста, а существуют в пределах более широких этических рамок, которые частично описываются в статье 29(1) и в преамбуле к Конвенции. Это положение служит конкретным ответом на многие критические замечания, которые высказывались в отношении Конвенции. Так, например, в этой статье подчеркивается важность уважения к родителям, необходимость рассматривать права с учетом их более широких этических, моральных, духовных, культурных и социальных рамок и того факта, что большинство прав детей являются не привнесенными извне, а основывающимися на ценностях местных общин.

8. Во-вторых, в этой статье подчеркивается важное значение процесса, с помощью которого должно поощряться право на образование. Так, усилия по поощрению

осуществления других прав должны не подрываться, а усиливаться благодаря уважению ценностей, прививаемых в процессе образования. Это включает не только содержание учебной программы, но и учебные процессы, педагогические методы и обстановку, в которой протекает процесс образования, будь то дома, в школе или в других условиях. Дети не теряют своих прав человека, переступая порог школы. Так, например, образование должно предоставляться таким образом, чтобы при этом обеспечивалось уважение присущего ребенку достоинства и создавались возможности для свободного выражения ребенком своих мнений в соответствии со статьей 12(1) и участия в школьной жизни. Образование должно также предоставляться таким образом, чтобы при этом соблюдались строгие ограничения в отношении дисциплины, о которых говорится в статье 28(2), и поощрялось отсутствие насилия в школе. Комитет неоднократно ясно отмечал в своих заключительных замечаниях, что применение телесного наказания противоречит уважению присущего ребенку достоинства и нарушает строгие ограничения, касающиеся школьной дисциплины. Уважение ценностей, признаваемых в статье 29(1), ясно требует, чтобы школы учитывали интересы ребенка в самом полном значении этого понятия и чтобы любые аспекты их деятельности обеспечивали уважение достоинства ребенка. Участие детей в школьной жизни, создание школьных общин и советов учащихся, взаимное обучение и консультирование и привлечение детей к участию в деятельности школьных органов, рассматривающих вопросы дисциплины, следует поощрять в качестве составных элементов процесса познания и осознания реализации прав.

9. В-третьих, тогда как в статье 28 делается упор на обязанностях государств-участников, касающихся создания систем образования и обеспечения к ним доступа, в статье 29(1) подчеркивается индивидуальное и субъективное право на конкретное качество образования. В соответствии с положениями Конвенции, в которых подчеркивается важное значение принятия мер с целью учета наилучших интересов ребенка, в рассматриваемой статье также уделяется особое внимание тому, чтобы в центре процесса образования находились интересы ребенка: в ней признается, что главная цель образования заключается в развитии личности, талантов и способностей каждого ребенка, и признается тот факт, что каждый ребенок имеет уникальные особенности, интересы, способности и учебные потребности ^{3/}. Таким образом, учебная программа должна непосредственно учитывать социальные, культурные, экологические и экономические условия, в которых находится ребенок, и его нынешние и будущие потребности, а также его изменяющиеся способности; методы преподавания должны соответствовать

^{3/} Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, *Саламанкская декларация и рамки действий по образованию лиц с особыми потребностями*, 1994 год, стр. viii.

различающимся потребностям различных детей. Образование должно также быть направлено на обеспечение того, чтобы каждый ребенок приобретал основные жизненные навыки и чтобы по окончании школы каждый ребенок был готов к решению различных проблем, с которыми он может столкнуться в жизни. В число основных навыков входят не только умение читать и писать, но и такие жизненно важные навыки, как умение принимать взвешенные решения, решать конфликты ненасильственным путем, вести здоровый образ жизни, поддерживать хорошие отношения с окружающими, развитие чувства ответственности, способность к критическому мышлению, развитие творческих способностей и других способностей, которые дают детям возможность идти по жизни выбранными ими путями.

10. Дискриминация по любым признакам, перечисленным в статье 2 Конвенции, независимо от того, является ли она явной или скрытой, оскорбляет человеческое достоинство ребенка и может подорвать и даже свести на нет способность ребенка пользоваться возможностями, связанными с образованием. Тогда как отказ ребенку в доступе к возможностям в сфере образования является прежде всего вопросом, охватываемым в статье 28 Конвенции, существует множество ситуаций, в которых несоблюдение принципов, содержащихся в статье 29(1), может приводить к аналогичным последствиям. Если взять один из крайних примеров, то дискриминация по признаку пола может усиливаться в тех случаях, когда учебная программа не соответствует принципам гендерного равенства, когда существуют условия, ограничивающие возможности, которые могут получить девочки благодаря процессу образования, и когда участие девочек в учебном процессе ограничивается существованием небезопасной или недружественной обстановки. Дискриминация в отношении детей-инвалидов также широко распространена во многих официальных учебных системах и во многих ситуациях, когда обучение осуществляется на неформальной основе, в том числе на дому ^{4/}. В рамках этих обоих типов обучения дети, зараженные ВИЧ и больные СПИДом, также подвергаются значительной дискриминации ^{5/}. Все такие дискриминационные виды практики напрямую противоречат содержащемуся в статье 29(1) а) требованию о том, чтобы образование было направлено на развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме.

^{4/} См. Замечания общего порядка № 5 (1994) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о лицах с какой-либо формой инвалидности.

^{5/} См. рекомендации, принятые Комитетом по правам ребенка по итогам его дня общей дискуссии в 1998 году о детях, живущих в мире, в котором существует проблема ВИЧ/СПИДа (A/55/41, пункт 1536).

11. Комитет хотел бы также подчеркнуть связь, существующую между статьей 29(1) и борьбой против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Расизм и связанные с ним явления процветают в условиях невежества, необоснованных опасений, связанных с расовыми, этническими, религиозными, культурными, языковыми или другими формами различия, использования предрассудков либо преподавания или распространения искаженных ценностей. Надежным и долгосрочным способом устранения всех этих недостатков является обеспечение образования, поощряющего понимание и оценку ценностей, перечисленных в статье 29(1), включая уважение различий, и способствующего устранению всех аспектов дискриминации и предрассудков. Поэтому образование должно являться одним из главных приоритетов в ходе любых кампаний, направленных на борьбу с расизмом и связанными с ним явлениями. Следует также подчеркивать важность изучения различных форм расизма, имевших место на протяжении истории человечества, и в частности его различные проявления, которые имели место раньше или наблюдаются в настоящее время в конкретных общинах. Расистское поведение не является феноменом, в котором участвуют лишь "другие". Поэтому в процессе обучения правам человека и правам ребенка и осмысления принципа недискриминации важно рассматривать положение именно в тех общинах, в которых проживают конкретные группы детей. Такое обучение может эффективно содействовать предотвращению и ликвидации расизма, этнической дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

12. В частности, в статье 29(1) делается упор на использовании целостного подхода к образованию, который обеспечивает достижение того, чтобы создаваемые возможности в сфере образования обеспечивали надлежащий баланс между поощрением физических, психических, духовных и эмоциональных аспектов образования, развитием интеллектуальных, социальных и практических аспектов и поощрением аспектов, касающихся интересов детей и их будущих потребностей во взрослой жизни. Общая цель образования заключается в максимальном развитии способностей и возможностей детей полноценно участвовать в жизни свободного общества и сознавать ответственность за свои поступки. Следует подчеркнуть, что процесс обучения, в ходе которого основное внимание уделяется накоплению знаний, ведущему к появлению духа состязательности и чрезмерной перегрузке детей, может служить серьезным препятствием на пути гармоничного развития ребенка с использованием всего потенциала его способностей и талантов. Образование должно учитывать интересы ребенка, а также вдохновлять и мотивировать его. Школы должны поощрять создание гуманной атмосферы и предоставлять детям возможность развиваться по мере изменения их способностей.

13. В-пятых, в ней подчеркивается необходимость обеспечения того, чтобы образование поощряло и усиливало конкретные этические ценности, провозглашенные в Конвенции, включая привитие стремления к миру, терпимости и уважения к окружающей природе, на

основе комплексного и целостного подхода. Это может потребовать использования междисциплинарного подхода. Поощрение и усиление ценностей, провозглашенных в статье 29(1), необходимо не только по причине существования проблем в других регионах, но и с учетом проблем, существующих в общине проживания ребенка, которые также заслуживают первоочередного внимания. Привитие этих ценностей должно осуществляться в семье, однако важную роль в этом направлении призваны также играть школа и община. Например, для развития уважения к окружающей природе в процессе образования следует увязывать вопросы, касающиеся окружающей среды и устойчивого развития, с социально-экономическими, социально-культурными и демографическими вопросами. Аналогичным образом уважительное отношение к природе должно прививаться ребенку в семье, школе и в общине, при этом следует учитывать как национальные, так и международные проблемы и активно привлекать детей к участию в осуществлении местных, региональных или глобальных экологических проектов.

14. В-шестых, рассматриваемая статья подчеркивает важную роль надлежащих возможностей в сфере образования для поощрения всех других прав человека и осознания их неделимости. Способность ребенка к полноценному и ответственному участию в жизни свободного общества может быть ограничена или сведена на нет не только полным лишением доступа к образованию, но и необеспечением поощрения осознания ценностей, признанных в этой статье.

Образование в области прав человека

15. Статью 29(1) можно также рассматривать как основу для осуществления различных программ, касающихся образования в области прав человека, к осуществлению которых призывали участники Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 году, и которые поощряются международными учреждениями. Тем не менее, в рамках такой деятельности правам ребенка не всегда уделялось то внимание, которого они заслуживают. Образование в области прав человека должно обеспечивать информацию о содержании договоров по правам человека. Вместе с тем дети должны также узнавать о правах человека благодаря тому, что они видят осуществление соответствующих норм в повседневной жизни, будь то в семье, школе или в общине. Обучение правам человека должно являться всеобъемлющим процессом, продолжающимся на протяжении всей жизни, который начинается с практического

применения ценностей, касающихся прав человека, в повседневной жизни и в тех ситуациях, с которыми детям приходится сталкиваться 6/.

16. Провозглашенные в статье 29(1) ценности касаются детей, живущих в условиях мира, однако они имеют еще большую важность для тех детей, которые живут в условиях конфликта или чрезвычайного положения. Как отмечается в Дакарских рамках действий, в контексте систем образования, пострадавших от конфликтов, стихийных бедствий и нестабильности, важно обеспечивать, чтобы осуществление образовательных программ содействовало взаимопониманию, миру и терпимости и оказанию помощи в предотвращении насилия и конфликтов 7/. Одним из важных аспектов усилий, направленных на осуществление положений статьи 29(1), является обучение по вопросам, касающимся международного гуманитарного права.

Осуществление, контроль и пересмотр

17. Перечисленные в рассматриваемой статье цели и ценности изложены в общем виде, и их последствия могут весьма сильно различаться. По этой причине многие государства-участники, как представляется, считают необязательным или даже нецелесообразным обеспечивать, чтобы соответствующие принципы были отражены в законодательстве или в административных директивах. Это мнение является ошибочным. Как представляется, при отсутствии каких-либо конкретных положений, подтверждающих эти принципы в национальном законодательстве или политике, они вряд ли будут использоваться для определения соответствующих стратегий в сфере образования. Поэтому Комитет призывает все государства-участники принять необходимые меры для эффективного включения этих принципов в их стратегии в сфере образования и законодательство на всех уровнях.

18. Эффективное содействие осуществлению статьи 29(1) требует радикального пересмотра учебных программ с целью отражения в них различных целей образования и систематического пересмотра учебников и других учебных материалов и методов, а также

6/ См. резолюцию 49/184 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 года, провозглашающую Десятилетие образования в области прав человека Организации Объединенных Наций.

7/ "Образование для всех: выполнение наших общих обязательств", текст, принятый Всемирным форумом по образованию, Дакар, 26-28 апреля 2000 года.

стратегий школьного обучения. Подходы, в рамках которых предпринимаются попытки простого переноса целей и ценностей рассматриваемой статьи в существующую систему без осуществления серьезных изменений, являются явно неадекватными.

Соответствующие ценности не могут быть реально включены в учебную программу и, таким образом, стать ее составной частью до тех пор, пока сами лица, которые призваны препровождать, поощрять, преподавать и, по мере возможности, воплощать эти ценности, не поверят в их важность. В этой связи важное значение для преподавателей, администраторов и других лиц, участвующих в процессе обучения детей, имеют программы подготовки, предназначенные как для будущих специалистов, так и для тех, кто уже имеет опыт работы, и поощряющие принципы, отраженные в статье 29(1). Также важно обеспечить, чтобы используемые в школах методы преподавания отражали дух Конвенции о правах ребенка и предусмотренные в ней подходы к процессу обучения, а также закрепленные в статье 29(1) цели образования.

19. Кроме того, сама обстановка в школе должна способствовать духу понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения, о чем содержится призыв в подпунктах b) и d) статьи 29(1). Школы, которые попустительствуют запугиванию или другим насильственным действиям и видам практики, ведущим к отчуждению, не отвечают требованиям статьи 29(1). Выражение "образование в области прав человека" слишком часто используется таким образом, при котором чрезмерно упрощаются его коннотации. В дополнение к официальному образованию в области прав человека необходимо обеспечить поощрение ценностей и стратегий, способствующих осуществлению прав человека, не только в школах и университетах, но и в обществе в целом.

20. В более общем плане различные инициативы, которые государства-участники должны предпринимать в соответствии со своими обязательствами по Конвенции, будут недостаточно эффективными, если не будет обеспечено широкое распространение текста Конвенции в соответствии с положениями статьи 42. Это также содействовало бы тому, чтобы дети играли роль пропагандистов и защитников прав детей в повседневной жизни. Для содействия более широкому распространению Конвенции государствам-участникам следует сообщать о мерах, принятых ими для достижения этой цели, а Управлению Верховного комиссара по правам человека следует разработать комплексную базу данных, содержащую тексты Конвенции на различных языках.

21. Средства массовой информации, в широком понимании этого термина, также призваны играть важную роль как в поощрении ценностей и целей, провозглашенных в статье 29(1), так и в обеспечении того, чтобы их деятельность не препятствовала усилиям других лиц, направленным на содействие достижению этих целей. В соответствии со

статьей 17 а) Конвенции правительства обязаны принимать все необходимые меры, направленные на "поощрение средств массовой информации к распространению информации и материалов, полезных для ребенка в социальном и культурном отношении" 8/.

22. Комитет призывает государства-участники уделять больше внимания образованию как динамичному процессу и определить способы, позволяющие оценивать достигнутый со временем процесс в связи с осуществлением статьи 29(1). Каждый ребенок имеет право на получение образования надлежащего качества, что в свою очередь требует выделения первоочередного внимания условиям, в которых осуществляется процесс обучения, качеству преподавания, учебных методов и материалов, а также достигнутым результатам. Комитет отмечает важное значение обзоров, которые могут позволять производить оценку достигнутого прогресса с учетом мнений всех участников процесса образования, включая детей (как тех, кто проходит обучение, так и тех, кто не посещает школы), преподавателей и молодежных лидеров, родителей, администраторов учебных заведений и лиц, осуществляющих контроль. В этой связи Комитет подчеркивает роль мониторинга на национальном уровне, направленного на обеспечение того, чтобы решения, касающиеся образования, принимались с учетом мнений детей, родителей и педагогов.

23. Комитет призывает государства-участники разработать комплексный национальный план действий по поощрению и мониторингу достижения целей, перечисленных в статье 29(1). Если такой план разработан в более широком контексте национального плана действий в интересах детей, национального плана действий по осуществлению прав человека или национальной стратегии по образованию в области прав человека, правительствам необходимо обеспечить, чтобы он тем не менее охватывал все вопросы, рассматриваемые в статье 29(1), и учитывал интересы детей. Комитет настоятельно призывает Организацию Объединенных Наций и другие международные органы, занимающиеся стратегиями в сфере образования и вопросами образования в области прав человека, стремиться к осуществлению более полной координации в целях повышения эффективности процесса осуществления статьи 29(1).

24. Разработка и осуществление программ, направленных на поощрение предусмотренных в этой статье ценностей, должны стать составной частью мер, принимаемых правительствами в ответ почти на все ситуации, связанные с нарушениями прав человека. Так, например, в тех случаях, когда имеют место серьезные инциденты,

8/ Комитет ссылается на рекомендации, которые были приняты по этому вопросу по итогам проведенного им в 1996 году дня общей дискуссии по теме "Дети и средства массовой информации" (см. A/53/41, пункт 1396).

связанные с проявлениями расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении несовершеннолетних, вполне оправданно предположить, что соответствующее правительство не приняло всех необходимых мер для поощрения ценностей, закрепленных в Конвенции в целом и в статье 29(1) в частности. Поэтому следует принимать надлежащие дополнительные меры в соответствии со статьей 29(1), включающие изучение и принятие любых методов преподавания, которые могут способствовать осуществлению прав, признанных в Конвенции.

25. Государствам-участникам следует также рассмотреть вопрос о разработке процедуры по пересмотру, которая учитывала бы представляемые жалобы в отношении того, что существующие стратегии или виды практики не соответствуют положениям статьи 29(1). Разработка таких процедур по пересмотру необязательно должна приводить к созданию новых юридических и административных органов или органов по вопросам образования. Функции по пересмотру могут быть возложены также на национальные учреждения, занимающиеся вопросами прав человека, или на существующие административные органы. Комитет просит каждое государство-участник в процессе подготовки докладов по данной статье определять реальные возможности, которые существуют на национальном или местном уровнях, для пересмотра существующих подходов, которые, как утверждается, несовместимы с положениями Конвенции. Следует также представлять информацию о том, каким образом можно приступить к осуществлению таких пересмотров и сколько соответствующих процедур по пересмотру было осуществлено за отчетный период.

26. Для более эффективного рассмотрения докладов государств-участников, касающихся статьи 29(1), и в соответствии с требованием статьи 44 о том, что в докладах должны указываться соответствующие факторы и трудности, Комитет просит каждое государство-участник включать в свои периодические доклады подробную информацию о тех приоритетах в рамках его юрисдикции, которые оно считает наиболее важными для осуществления более согласованных усилий, направленных на поощрение провозглашенных в рассматриваемой статье ценностей, и представлять информацию о программе действий, которые оно намеревается предпринять в течение последующих пяти лет для решения выявленных проблем.

27. Комитет призывает органы и учреждения Организации Объединенных Наций и другие компетентные органы, роль которых подчеркивается в статье 45 Конвенции, активнее и более систематически содействовать деятельности, осуществляемой Комитетом в соответствии со статьей 29(1).

28. Осуществление комплексных национальных планов действий, направленных на поощрение соблюдения положений статьи 29(1), потребует людских и финансовых ресурсов, которые необходимо обеспечивать в максимально возможной степени в соответствии со статьей 4. Поэтому Комитет считает, что ограничения в отношении ресурсов не могут служить оправданием для непринятия государством-участником надлежащих мер или для принятия неадекватных мер. В этой связи и в свете обязательств государств-участников по поощрению и развитию международного сотрудничества как в целом (статьи 4 и 34 Конвенции), так и в области образования (статья 28(3)) Комитет настоятельно призывает государства-участники, осуществляющие сотрудничество в области развития, обеспечить, чтобы их программы в полной мере учитывали принципы, отраженные в статье 29(1).
