

## Замечания общего порядка, принятые Комитетом по правам человека

### Содержание

1. Введение
2. *Обязательства по предоставлению докладов*
  - 2.1. Замечания общего порядка 1, Обязательство по предоставлению докладов (1981)
  - 2.2. Замечания общего порядка 2, Руководящие принципы представления докладов (1981)
  - 2.3. Замечания общего порядка 30, Обязательства по предоставлению докладов (2002)
3. *Право на эффективные средства правовой защиты*
  - 3.1. Замечания общего порядка 3, Статья 2: Осуществление на национальном уровне (1981)
4. *Равенство прав, недискриминация. Положение иностранцев*
  - 4.1. Замечания общего порядка 4, Статья 3 (1981)
  - 4.2. Замечания общего порядка 18, Недискриминация (1989)
  - 4.3. Замечания общего порядка 28, Статья 3, Равноправие мужчин и женщин (2000)
  - 4.4. Замечания общего порядка 15, Положение иностранцев в соответствии с Пактом (1986)
5. *Право на жизнь*
  - 5.1. Замечания общего порядка 6, Статья 6 (1982)
  - 5.2. Замечания общего порядка 14, Статья 6 (1984)
6. *Запрет применения пыток*
  - 6.1. Замечания общего порядка 7, Статья 7 (1982)
  - 6.2. Замечания общего порядка 20, Статья 7 (1992)
7. *Право на гуманное обращение*
  - 7.1. Замечания общего порядка 9, Статья 10 (1982)
  - 7.2. Замечания общего порядка 21, Статья 10 (1992)
8. *Право на свободу и личную неприкосновенность*
  - 8.1. Замечания общего порядка 8, Статья 9 (1982)
9. *Право на справедливое судопроизводство*
  - 9.1. Замечания общего порядка 13, Статья 14 (1984)
10. *Свобода слова. Запрет пропанды войны*
  - 10.1. Замечания общего порядка 22, Статья 18 (1993)
  - 10.2. Замечания общего порядка 11, Статья 20 (1983)
11. *Свобода религии*
  - 11.1. Замечания общего порядка 10, Статья 19 (1983)

*12. Право на частную и семейную жизнь*

12.1. Замечания общего порядка 16, Статья 17 (1988)

*13. Защита семьи. Права ребенка*

13.1. Замечания общего порядка 17, Статья 24 (1989)

13.2. Замечания общего порядка 19, Статья 23 (1990)

*14. Свобода передвижения*

14.1. Замечания общего порядка 27, Статья 12 (1990)

*15. Право на самоопределение. Права меньшинств*

15.1. Замечания общего порядка 12, Статья 1 (1984)

15.2. Замечания общего порядка 23, Статья 23 (1994)

*16. Избирательные права*

16.1. Замечания общего порядка 25, Статья 25 (1996)

*17. Отступление от прав*

17.1. Замечания общего порядка 5, Статья 4 (1981)

17.2. Замечания общего порядка 29, Отступление от прав в связи с  
чрезвычайным положением

*18. Оговорки. Континуитет обязательств*

18.1. Замечания общего порядка 24, Замечания 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 (1994)

18.2. Замечания общего порядка 26, Континуитет обязательств (1997)

**Замечания общего порядка\*,  
принятые Комитетом по правам человека\*\*.**

---

**Введение\*\*\***

Во введении к документу ССРР/С/21/Rev.1 (Замечания общего порядка, принятые Комитетом по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 40 Международного пакта о гражданских и политических правах; дата: 19 мая 1989 года) следующим образом поясняется цель замечаний общего порядка:

"Комитет хотел бы вновь заявить о своём 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 защите прав человека".

---

\* 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, методiku составления и практическую полезность замечаний общего порядка, там же, тридцать девятая сессия, Дополнение № 40 (A/39/40 и Согл. 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 Согр. 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 четвёртая 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 опубликована 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 отчёты Генеральной Ассамблеи, тридцать шестая сессия, Дополнение № 40 (A/36/40), приложение VII.

## ***Обязательства по предоставлению докладов***

### **Замечание общего порядка 1. (Тринадцатая Сессия, 1981 год).**

---

#### **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.

### **Замечание общего порядка 2. (Тринадцатая сессия, 1981 год).**

---

#### **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 Пактов.

**Замечание общего порядка 30.  
Обязательства по представлению докладов (статья 40), 2002\*.**

---

**Настоящее замечание общего порядка заменяет собой прежнее Замечание общего порядка № 1.**

1. Государства-участники обязались представлять доклады в соответствии со статьей 40 Пакта в течение одного года после вступления в силу Пакта в отношении соответствующих государств-участников и после этого во всех случаях, когда того потребует Комитет.

2. Комитет отмечает, что, как это видно из его ежегодных докладов, лишь небольшое число государств представили свои доклады вовремя. Большинство докладов было

представлено с запозданием от нескольких месяцев до нескольких лет, а некоторые государства-участники еще не представили никаких докладов, несмотря на неоднократные напоминания Комитета.

3. Другие государства заявляли, что они будут представлены в Комитете, однако это не было сделано в установленный день.

4. Для исправления таких ситуаций Комитет принял новые правила:

a) если государство-участник представило доклад, но не направляет делегацию в Комитет, то Комитет может уведомить это государство-участник о запланированном для рассмотрения доклада и может приступить к рассмотрению доклада на том заседании, которое было первоначально запланировано;

b) если государство-участник не представило доклад, то Комитет может по своему усмотрению уведомить это государство-участник о предлагаемом Комитетом для рассмотрения мер, принятых этим государством-участником в целях реализации прав, гарантированных согласно Пакту:

i) если государство-участник представлено делегацией, то Комитет в присутствии делегации приступает к рассмотрению в установленный день;

ii) если государство-участник не представлено, то Комитет может по своему усмотрению либо принять решение о начале рассмотрения мер, принятых государством-участником в целях реализации гарантий, предусмотренных в Пакте, в изначально запланированный день, либо уведомить государство-участник о новом дне.

В целях применения настоящих процедур Комитет проводит открытые заседания, если делегация присутствует, и закрытые заседания, если делегация не присутствует, и действует согласно порядку, предусмотренному в руководящих принципах для представления докладов и в правилах процедуры Комитета.

5. После принятия Комитетом заключительных замечаний применяется процедура, касающаяся последующих мер, с тем чтобы установить, продолжить или восстановить диалог с государством-участником. Для этой цели и для того, чтобы дать Комитету возможность принимать дальнейшие меры, Комитет назначает специального докладчика, который представляет Комитету доклад.

6. В свете доклада Специального докладчика Комитет оценивает позицию, занятую государством-участником, и, в случае необходимости, устанавливает новую дату для представления государством-участником его следующего доклада.

---

\* Принято 16 июля 2002 года на 2025-м заседании.

## *Право на эффективные средства правовой защиты*

### **Замечание общего порядка 3. (Тринадцатая Сессия, 1981 год).**

---

#### 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, признаётся, 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 обязательства в соответствии с Пактом не ограничиваются 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.



## ***Равенство прав, недискриминация. Положение иностранцев***

### **Замечание общего порядка 4. Статья 3 (Тринадцатая Сессия, 1981 год).**

- 
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 статья 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 путём 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 статьёй 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 статьёй, 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 статьёй.
  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.

**Замечание общего порядка 15.**  
*(Двадцать седьмая сессия, 1986 год).*

---

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 идёт 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 определённых 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 нём прав, и государства-участники должны надлежащим образом соблюдать его требования в своём 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 признаётся 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 определённых 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 лишён 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 её 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 статьёй 12 (3). Различия в соответствующем режиме иностранцев и граждан или разных категорий иностранцев должны обосновываться в соответствии со статьёй 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, высланному 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", её 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 требует "императивные соображения государственной безопасности". Дискриминация различных категорий иностранцев в применении статьи 13 не допускается.

**Замечание общего порядка 18.**  
*(Тридцать седьмая сессия, 1989 год).*

---

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 равенство перед законом и равной защиты закона.

5. Комитет хотел бы обратить внимание государств-участников на тот факт, что Пакт в некоторых случаях чётко 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 ребёнок 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 чёткими. 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 определённые политические права, проводя различия 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, закреплённой 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 всё ещё 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, запрещённой Пактом. Например, в государстве, где общее положение определённой 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 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.

**Замечание общего порядка 28.  
Статья 3 (шестьдесят восьмая сессия, 2000 год)\*.**

---

Равноправие мужчин и женщин

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 абортам. 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 предусмотрены 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 женщинам 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 аборты. 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 женщиной, 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 женщиной в аналогичном положении.

28. Обязательство государств-участников по защите детей (статья 24) должно выполняться одинаково по отношению к мальчикам и девочкам. Государства-участники должны представлять информацию о принятых ими мерах по обеспечению одинакового отношения к девочкам и мальчикам в сфере образования, питания и здравоохранения и представлять в Комитет дезагрегированные данные по этим

вопросам. Государствам-участникам следует искоренять с помощью законодательных и других соответствующих мер любую культурную или религиозную практику, угрожающую свободе и благосостоянию девочек.

29. Право на участие в ведении государственных дел не везде полностью осуществлено на равной основе. Государства-участники должны обеспечить, чтобы закон гарантировал женщинам права, предусмотренные в статье 25, наравне с мужчинами, и обязаны принимать эффективные и позитивные меры по поощрению и обеспечению участия женщин в ведении государственных дел и их работы на государственной службе, включая соответствующие меры позитивной дискриминации. Эффективные меры, принимаемые государствами-участниками для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, были в состоянии реализовать это свое право, не должны быть дискриминационными по признаку пола. Комитет требует от государств-участников представления статистической информации о доле женщин на выборных должностях, включая законодательные органы, а также женщин, занимающих высокопоставленные государственные и судебные должности.

30. Дискриминация женщин зачастую сочетается с дискриминацией по другим признакам, таким, как раса, цвет кожи, язык, религия, политические или другие взгляды, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или другое состояние. Государствам-участникам необходимо рассматривать, каким образом любые проявления такого рода дискриминации по другим признакам особо затрагивают женщин и включать информацию о мерах, принимаемых для борьбы с такими последствиями.

31. Право на равенство перед законом и свободу от дискриминации, защищаемое статьей 26, требует от государств принятия мер по борьбе с дискриминацией со стороны государственных и частных учреждений во всех областях. Статью 26 нарушает дискриминация женщин в таких вопросах, как законодательство о социальном обеспечении (сообщения №№ 172/84, Броекс против Нидерландов, соображения от 9 апреля 1987 года; 182/84 Зваан де Вриес против Нидерландов, соображения от 9 апреля 1987 года; 218/1986, Вос против Нидерландов, соображения 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.

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



## ***Право на жизнь***

### **Замечание общего порядка 6. Статья 6 (Шестнадцатая Сессия, 1982 год).**

---

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 статьёй 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 её 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 статьёй 6 и статьёй 20, в которых указывается, что каждая 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 лишён жизни такими органами властями.

4. Государства-участники должны также принять конкретные и эффективные меры по предотвращению случаев исчезновения отдельных лиц, которые, к сожалению, стали слишком распространёнными 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 даётся узкое толкование. Выражение "неотъемлимое 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 путём принятия мер по борьбе с голодом и эпидемиями.

6. Хотя из положений статьи 6 2)-б) 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 22) и б)), 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 нём гарантии процедурного характера должны соблюдаться, включая право на справедливое судебное разбирательство независимым судом, презумпцию невиновности, минимальные гарантии защиты и права на пересмотр судом высшей инстанции. Эти права должны осуществляться в дополнении к конкретному праву просить о помиловании или о смягчении приговора.

**Замечание общего порядка 14:  
Статья 6 (Двадцать третья сессия, 1984 год).**

---

1. В своём замечании общего порядка 6 [16], принятом на 378-м заседании 27 июля 1982 года, Комитет по правам человека указал, что право на жизнь, провозглашённое 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 Объединённых Наций 10 декабря 1948 года. Это право является основой всех прав человека.

2. В своём 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 вооружённых 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 всё 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 развёртывание ядерного оружия представляют собой одну из наиболее серьёзных угроз праву на жизнь, нависших в настоящее время над человечеством. Эта угроза усугубляется опасностью, что такое оружие может быть фактически применимо не только в случае войны, но даже в результате ошибки человека или механической неполадки.

5. Кроме того, само существование и серьёзность 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 Объединённых Наций и Международными пактами о правах человека.

6. Производство, испытание, обладание, развёртывание 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.

### ***Запрет применения пыток***

#### **Замечание общего порядка 7. *Статья 7 (Шестнадцатая Сессия, 1982 год)\*.***

---

1. При рассмотрении докладов государств-участников члены Комитета часто запрашивали дополнительную информацию в отношении положений статьи 7, которая запрещает прежде всего пытки или жестокое бесчеловечное или унижающее достоинство человека обращение или наказание. Комитет напоминает, что даже во время чрезвычайного положения в государстве, предусмотряемого в статье 4 1), от

этого положения Пакта не разрешается делать никаких отступлений в соответствии со статьёй 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 статьёй 2 Пакта, вытекает, что государства должны обеспечивать эффективную защиту посредством определённого 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 своём 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 заключённых; положения, требующие, чтобы заключённые 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 путём 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 запрещёнными формами обращения или наказания. Эти различия зависят от формы, целей и жёсткости 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 чётко 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, лишённых 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 своё согласие.

---

\* Замечание общего порядка 7 было заменено замечанием общего порядка 20 (сорок четвёртая сессия, 1992 год).

**Замечание общего порядка 20.**  
***Статья 7 (Сорок четвёртая сессия, 1992 год).***

---

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 психологической неприкосновенности личности. Государство-участник обязано путём принятия законодательных и других необходимых мер обеспечивать защиту любого лица от действий, запрещённых в статье 7, независимо от того, совершаются ли эти действия лицами, действующими в рамках своих официальных полномочий, вне рамок этих полномочий или в личном качестве. Содержащееся в статье 7 запрещение дополняется позитивными требованиями пункта 1 статьи 10 Пакта, в котором предусматривается, что "все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности".

3. Текст статьи 7 не допускает никаких ограничений. Комитет также подтверждает, что даже в случаях чрезвычайного положения, о которых говорится в статье 4 Пакта, никаких отступлений от положений статьи 7 не допускается, и положения этой статьи должны оставаться в силе. Аналогичным образом Комитет отмечает, что никакие оправдания или смягчающие обстоятельства не могут проводиться 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 статьёй 7, и Комитет не считает необходимым разрабатывать перечень запрещённых действий или устанавливать чёткие разграничения между различными формами наказания или обращения; эти разграничения зависят от характера, цели и жестокости применяемого обращения.

5. Предусмотренное статьёй 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, назначенную в качестве наказания за преступление или в качестве воспитательной и дисциплинарной меры. В этом

отношении следует подчеркнуть, что статья 7 защищает, в частности, детей, учащихся и пациентов в учебных заведениях и медицинских учреждениях.

6. Комитет отмечает, что продолжительное одиночное заключение содержащегося под стражей или лишённого свободы лица может приравниваться к актам, запрещённым статьёй 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 статьёй 6, но и должна приводиться в исполнение таким образом, чтобы причинять как можно меньше физических и психических страданий.

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 указать, какие меры приняты с этой целью.

10. Комитет следует проинформировать о том, как государства-участники распространяют среди широких слоёв населения соответствующую информацию о запрещении пыток и определённых видов обращения в соответствии со статьёй 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 проведённых 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, запрещённых статьёй 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 путём применения пыток или других запрещённых 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, совершённых официальными или иными лицами, выступающими от имени государства, или частными лицами. Лица, нарушающие статью 7 в форме побуждения к совершению запрещённых 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, запрещённых статьёй 7, равно как и возможность соответствующего возмещения ущерба. Во внутреннем законодательстве должно быть признано право подачи жалобы в отношении неправильного обращения, запрещённого статьёй 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.

## ***Право на гуманное обращение***

### **Замечание общего порядка 9. Статья 10 (Шестнадцатая Сессия, 1982 год)\*.**

---

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.

Комитет отмечает, в частности, что положения пункта 1 данной статьи имеют общую применимость в отношении лиц, лишённых 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, лишёнными свободы.

Гуманное обращение и уважение достоинства всех лиц, лишённых 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, причём к ним относятся не только тюрьмы, но также, например, и больницы, лагеря для заключённых или исправительные учреждения.

2. Подпункт а) пункта 2 данной статьи предусматривает, что в случаях, когда отсутствует исключительные обстоятельства, обвиняемые помещаются отдельно от осуждённых и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу неосуждённых 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 осуждёнными лицами. Подобная информация должна быть включена в будущие доклады.

Подпункт б) пункта 2 данной статьи требует, в частности, отделения обвиняемых несовершеннолетних от несовершеннолетних. Содержащаяся в докладах информация показывает, что рядом государств в недостаточной мере учитывается тот факт, что данное требование является безоговорочным требованием, предусмотренным Пактом. Комитет считает, что, как это совершенно ясно из текста Пакта, уклонение государств-участников от своих обязательств по подпункту б) пункта 2 не может быть оправдано ни какими соображениями.

3. В ряде случаев предоставляемая 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 заключённых, как например, путём 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, изложенной 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 осуждённых необходимо для того, чтобы подчеркнуть их статус неосуждённых 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.

---

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

**Замечание общего порядка 21.**  
**Статья 10 (Сорок четвёртая сессия, 1992 год).**

---

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, лишённых 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, закреплённого 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, лишённые 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, лишённые свободы, пользуются всеми правами, провозглашёнными в Пакте, с учётом ограничений, неизбежных для жизни в неволе.
4. Гуманное обращение со всеми лицами, лишёнными 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 Объединённых Наций нормы, касающиеся обращения с заключёнными: Минимальных стандартных правил обращения с заключёнными (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 заключённых 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, лишёнными 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, лишёнными 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 определённых 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 осуждённых. Такое отделение требуется для того, чтобы подчеркнуть их статус неосуждённых 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 осуждённых, и уточнять, в чём состоит отличие режима для обвиняемых от режима для осуждённых.

10. Что касается пункта 3 статьи 10, имеющего отношение к осуждённым 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 заключённого. 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 осуждённых. 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 полной ли мере соблюдается принцип, закреплённый в пункте 3 статьи 10, Комитет также просит представлять ему информацию о конкретных мерах, применяемых в период задержания, касающихся, например,

методов обращения с осуждённым в каждом конкретном случае и проведения классификации осуждённых, дисциплинарной системы, изоляции в одиночной камере и содержания под стражей в условиях усиленного надзора, а также условий обеспечения осуждённому контактов с внешним миром (семьёй, 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 идёт 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 сокращённый рабочий день и общение с родственниками. В статье 10 не указываются какие-либо пределы возраста несовершеннолетних нарушителей. Хотя он определяется каждым государством-участником с учётом 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 Объединённых Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, известные как "Пекинские правила" (1987 год).

## ***Право на свободу и личную неприкосновенность***

### **Замечание общего порядка 8. Статья 9 (Шестнадцатая Сессия, 1982 год).**

---

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 пункт 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, лишённых 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 определённую 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 определённому лицу предъявляются обвинения в совершении уголовного преступления, то ему должна предоставляться также полная защита, предусмотриваемая в статье 9 2) и 3), а также в статье 14

## ***Право на справедливое судопроизводство***

### **Замечание общего порядка 13: *Статья 14 (Двадцать первая сессия, 1984 год).***

---

1. Комитет отмечает, что статья 14 Пакта является сложной по своему характеру и что различные аспекты её 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 признаётся 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 ещё более необходимым для государств-участников представлять всю соответствующую информацию и подробно разъяснять, каким образом концепции "уголовного обвинения" и "прав и обязанностей в каком-либо судебном процессе" интерпретируются в их соответствующих правовых системах.

3. Комитет считал бы полезным, чтобы государства-участники в своих последующих докладах представляли ему более подробную информацию о мерах, принятых в целях обеспечения того, чтобы равенство перед судами, включая равный доступ в суды, справедливое и публичное судебное разбирательство дела, а также компетентность, независимость и беспристрастность судебных органов устанавливались на основании закона и гарантировались на практике. В частности, государства-участники должны конкретно указать соответствующие конституционные и законодательные документы, которые предусматривают создание судов и обеспечивают их независимость, беспристрастность и компетентность, особенно в отношении порядка назначения судей, требований, предъявляемых при назначении, и срока их полномочий; в отношении условий, регулирующих продвижение по службе, передачу и прекращение их функций, а также в отношении фактической независимости судебной власти от исполнительной и законодательной властей.

4. Положения статьи 14 применяются ко всем, как обычным, так и специальным, судам и трибуналам, охватываемым этой статьёй. Комитет отмечает существование во многих странах военных и специальных судов, которые рассматривают дела гражданских лиц. Это могло бы привести к серьёзным 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 чётко 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 положении 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 признаётся, что суды имеют право не допускать на заседания всю публику или какую-либо её 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 присутствия на нём 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 определёнными 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 её 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 уведомлённым на языке, который он понимает, о предъявляемом ему обвинении (подпункт а)). Комитет отмечает, что в докладах государств часто не объясняется, каким образом признаётся 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" уведомлённым 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 путём предъявления в устной или 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 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, определённые в подпункте 3 d). Комитет не всегда получал достаточную информацию о защите права обвиняемого присутствовать во время рассмотрения любого предъявляемого ему обвинения, а так же о том, как правовая система обеспечивает его право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника и что предпринимается в случае, если лицо не располагает достаточными средствами для оплаты защитника. Обвиняемый или его адвокат должен иметь право действовать внимательно и безбоязненно при использовании всех имеющихся средств защиты и право обжаловать разбор дела, если они считают, что он был несправедливым. В тех случаях, когда исключительно по обоснованным причинам судебные процессы проводятся заочно, чрезвычайно необходимо строгое соблюдение прав на защиту.

12. В подпункте 3 e) отмечается, что обвиняемый имеет право допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него. Цель этого положения заключается в том, чтобы гарантировать обвиняемому те же юридические права на обязательный вызов свидетелей и допрос или перекрёстный 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 представляются совершеннолетними по статье 14.

17. В пункте 5 статьи 14 предусматривается, что каждый, кто осуждён 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 определённых 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 чёткое различие между возобновлением процесса, обусловленным исключительными обстоятельствами, и повторным слушанием дела, запрещённым 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.

## ***Свобода слова. Запрет пропанды войны***

### **Замечание общего порядка 22. Статья 18 (Сорок восьмая сессия, 1993 год).**

---

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. Понятие "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 статьёй 17 никто не может быть принуждён 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 отдыха 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 определёнными 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 ведётся 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, несовместимо с положениями пункта 4 статьи 18, если не предусмотрены не имеющие дискриминационного характера исключения и альтернативные варианты, учитывающие положения родителей или опекунов.

7. В соответствии со статьёй 20 никакое исповедование религии или убеждений не должно превращаться в пропаганду войны или выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие 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, закреплённое 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 заключённые, 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 объёма 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 её приверженцы составляют большинство населения, не должен ни наносить ущерб осуществлению любого из прав, закреплённых 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 ограничения 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, провозглашённым в статье 18, или другим правам, признанным в Пакте, ни к дискриминации в отношении лиц, не принимающих официальную идеологию или выступающих против неё.

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 растёт число государств, освобождающей 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 серьёзном 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 также 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, закреплённых в статье 18, и характере и продолжительности альтернативной национальной службы.

#### **Замечание общего порядка 11.**

#### ***Статья 20 (Девятнадцатая сессия, 1983 год).***

---

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 Объединённых 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 зарпещают поддержку суверенного права на самооборону или права народов на самоопределение или независимость в соответствии с Уставом Организации Объединённых 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 ещё не сделали, следует предпринять необходимые меры для выполнения обязательств, содержащихся в статье 20, и воздерживаться от любой пропаганды или выступлений такого рода.

## ***Свобода слова***

### **Замечание общего порядка 10. *Статья 19 (Девятнадцатая Сессия, 1983 год).***

---

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 путём, 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 определённые 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 подчёркивается, 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 применимы 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.

## ***Право на частную и семейную жизнь***

### **Замечание общего порядка 16.**

#### ***Статья 17 (Тридцать вторая сессия, 1988 год).***

---

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 или тайну его жилища 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 идёт о защите как от незаконного, так и от произвольного вмешательства. Это означает, что именно в законодательстве государства должна быть прежде всего предусмотрена защита права, закреплённого в этой статье. Между тем в настоящее время в докладах либо вообще не говорится о таком законодательстве, либо даётся недостаточная информация о нём.

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, "zhuzhai" в китайском, "domicile" во французском, "жилище" в русском и "domicilio" в испанском текстах, употреблённые 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, закреплённого 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 счёт, 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 доставаться адрессату 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 статьёй 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 её 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.

## ***Защита семьи. Права ребенка***

### **Замечание общего порядка 17. *Статья 24 (Тридцать пятая сессия, 1989 год).***

---

1. Статья 24 Международного пакта о гражданских и политических правах признаёт за каждым ребёнком 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 ответить, что права, предусмотренные статьёй 24, не являются единственными правами, признаваемыми Пактом за детьми, и что дети как индивиды пользуются всеми гражданскими правами, закреплёнными в Пакте. Некоторые положения Пакта, провозглашая то или иное право, предлагают государствам в чётких 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, осуждённые 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 осуждённые 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 путём 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, закреплённых 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 определённый уровень образования, который позволит им пользоваться правами, закреплёнными 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 вооружённых конфликтах.

4. Каждому ребёнку, 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 ребёнок достигает совершеннолетия в гражданских делах и может быть привлечён к уголовной ответственности. Государства должны также указывать возраст, когда ребёнок обретает

право на законное трудоустройство, и возраст, когда на него распространяется трудовое законодательство, предусмотренное для взрослых граждан. Государство должно также указывать возраст, когда ребёнка можно считать взрослым по смыслу пункта 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 и 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 любой области, включая право наследования, особенно между детьми - гражданами страны и иностранцами или между законнорождёнными 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 её в обществе соответствующего государства-участника, и особенно на родителей возлагается задача создавать условия, способствующие всестороннему развитию личности ребёнка и осуществлению им прав, предусмотренных Пактом. Тем не менее, поскольку в современном обществе получает всё 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 ребёнка. С другой стороны, в том случае, если родители и семья явно не справляются со своими обязанностями, грубо обращаются с ребёнком или не уделяют ему внимания, государству следует вмешаться и ограничить родительскую власть, а ребёнок может быть разъединён со своей семьёй, если этого требуют обстоятельства. В случае расторжения брака должны быть приняты меры, с учётом первоочередной важности обеспечения интересов детей, по представлению им необходимой защиты и гарантирующие, насколько это возможно, сохранение личных связей с обоими родителями. Комитет счёл целесообразным представление государствами-участниками в своих докладах сведений о специальных мерах, принятых в целях обеспечения защиты покинутых или лишённых 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 ребёнок 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 ребёнка. 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, провозглашённому в пункте 3 статьи 24, т.е. праву каждого ребёнка на приобретение гражданства. Хотя цель этого положения заключается в предотвращении такого положения, когда ребёнок получает меньшую защиту со стороны общества и государства ввиду его положения апатрида, оно не предписывает в обязательном порядке государствам предоставлять своё 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 ребёнку гражданства в момент его рождения. В этой связи во внутригосударственном законодательстве не допускается никакой дискриминации в отношении приобретения гражданства между законорожденными 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.

#### **Замечание общего порядка 19.**

#### ***Статья 23 (Тридцать девятая сессия, 1990 год).***

---

1. Статья 23 Международного Пакта о гражданских и политических правах признаёт, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. Защита семьи и её 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 ребёнка 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 её членов.

2. Комитет отмечает, что понятие семьи в определённых 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 подчёркивает, что когда в законодательстве и практике какого-либо государства группа лиц рассматривается в качестве семьи, то она должна являться объектом

защиты, предусмотренной статьёй 23. В связи с этим государства-участники должны излагать в своих докладах толкование или определение понятия семьи и её 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 учётом 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 объёме.

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 признаётся 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 и 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 и аналогичного характера.

6. В пункте 4 статьи 23 Пакта предусматривается, что участвующие в нём 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 ребёнком, выплаты содержания или алиментов, посещения ребёнка, утраты или восстановления родительских прав с учётом 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.

## ***Свобода передвижения***

### **Замечание общего порядка 27. Статья 12 (Шестидесят седьмая сессия, 1999 год)\*.**

---

#### Свобода Передвижения

1. Свобода передвижения является одним из неотъемлемых условий для обеспечения свободного развития личности. Она взаимодействует с рядом других провозглашённых в Пакте прав, о чём нередко свидетельствует практика Комитета по рассмотрению докладов государств-участников и сообщений от частных лиц. Кроме того, в своём 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 статьёй 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 статьёй 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 своё 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 пришёл к выводу о том, что 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 определённой 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 течении которого индивидум желает находиться за пределами территории государства. Это положение охватывает как поездки за границу, так и окончательную эмиграцию из страны. Аналогичным образом, право индивидума 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 индивидумы могли осуществлять права, гарантируемые пунктом 2 статьи 12, в отношении государства проживания и государства гражданства вводятся определённые 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, закреплённые 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 права, гарантируемых пунктом 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 чётких критериях и не должны наделять неограниченными дискреционными полномочиями лиц, которым поручено их осуществление.

14. В пункте 3 статьи 12 чётко 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, провозглашённые в пунктах 1 и 2 статьи 12, соответствует всем требованиям, изложенным в пункте 3 статьи 12. Применение ограничений в каждом конкретном случае должно объясняться чёткими 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 на 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 место жительства. Что касается права на передвижение внутри страны, то Комитет высказал 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 ещё большим числом препятствий, которые в ещё 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 остановлении гарантийной сумму для обеспечения репатриации или о предъявлении обратного билета; требование о наличии приглашения от государства- назначения или от проживающих в нем лиц; оказание давление 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, ограничения прав, закреплённых 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 признаёт 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 неё, 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, добывающихся 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, приобретённым 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 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 препятствовать возвращению этого лица в свою страну.

---

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.

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

## ***Право на самоопределение. Права меньшинств***

### **Замечание общего порядка 12: *Статья 1 (Двадцать первая сессия, 1984 год).***

---

1. В соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединённых Наций статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах признаёт, 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 неотъемлимое право всех народов. В силу этого права они свободно "устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают своё 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 её 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 лишён принадлежащих ему средств существования". Это право влечёт 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, провозглашённых 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 ещё не могут или были лишены возможности осуществить своё право на самоопределение. Общий характер этого пункта подтверждается историей его разработки. В нём указывается, что "все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление несамоуправляющимися и неподопечными территориями, должны в соответствии с положениями Устава Организации Объединённых 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 Объединённых Наций и международному праву; в частности, государства должны воздерживаться от вмешательства во внутренние дела других государств и оказания таким путём 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 статьёй 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 Объединённых Наций, принятой 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.

### **Замечание общего порядка 23.**

***Статья 27 (Пятидесятая сессия, 1994 год).***

---

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 её обряды, а также пользоваться родным языком. Комитет отмечает, что данная статья устанавливает и признаёт за лицами, принадлежащими к меньшинствам, право, которое является ясно различным 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, закреплённое в статье 27, смешивалось с правом народов на самоопределение, провозглашённым в статье 1 Пакта. Кроме того, в докладах, представленных государствами-участниками в соответствии со статьёй 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 1) Пакта. Самоопределение не относится к числу прав, закреплённых 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, закреплённые в статье 27, должны осуществляться без ущерба для суверенитета территориальной целостности государств-участников. В то же время тот или иной аспект прав лиц, защищаемых в соответствии с этой статьёй, - например, в отношении пользования какой-либо конкретной культурой - может предполагать образ жизни, тесно связанный с территорией и использованием её 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 статьёй 2 (1) право осуществлять без дискриминации закреплённые 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, определённым в статье 27 или нет 3/. Некоторые государства-участники, заявляющие, что они не допускают дискриминацию 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, закреплённые в Пакте права, за исключением тех прав, которые совершенно чётко 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 объём 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 своём 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, закреплённого 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 статьёй 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, признаётся 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, закреплённые 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, закреплённых в статье 27, то Комитет отмечает, что культура проявляется во многих формах, включая особый образ жизни, связанный с использованием земельных ресурсов, особенно в случае коренных народов. Это право может включать такие традиционные виды деятельности, как рыболовство или охота, и право жить в резервациях, охраняемых законом <sup>5/</sup>. Пользование этими правами может потребовать осуществления действенных правовых мер по защите и мер, направленных на обеспечение эффективного участия членов общин меньшинств в принятии решений, которые их затрагивают.

8. Комитет отмечает, что ни одно из прав, закреплённых в статье 27 Пакта, не может законным образом осуществляться каким-либо способом или в объёме, которые несовместимы с другими положениями Пакта.

9. В заключении 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.

---

<sup>1/</sup> См. Официальные отчёты 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 (А/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 (А/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 сессия, Дополнение № 40, (А/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. примечание 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.

## *Избирательные права*

### **Замечание общего порядка 25. Статья 25 (Пятьдесят седьмая сессия, 1996 год)1/2/.**

---

1. Статья 25 Пакта признаёт 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, закреплённые в статье 25, связаны с правом народов на самоопределение, но в то же время отличаются от него. В силу прав, закреплённых 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, закреплённых 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, закреплённых 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 определённые государственные посты.

4. Любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление прав, закреплённых 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 определённые 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 законам объективным и обоснованным причинам. Например, установленная психическая недееспособность может служить основанием для отказа какому-либо лицу в праве голосовать или занимать определённые 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, закреплённое 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 определённой 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 подотчётными 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 осуществляются в рамках избирательных процедур, которые должны быть установлены в законах, соответствующих положениям пункта б).

8. Кроме того, граждане принимают участие в ведении государственных дел в рамках общенародных дискуссий и диалога со своими представителями или путём осуществления своего права на организацию. Содействием такому участию является право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации.

9. В пункте б) 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 б) имеют важнейшее значение для обеспечения подотчётности 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, закреплённые 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 её 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 оснополагающим 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 своё 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 осуждением в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлен, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору. Лицам, лишённым свободы, но ещё не осуждённым 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, осёдлостью, 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 определённых 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, закреплённые 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 определённой 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 определённых 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 вооружённые силы), не могут быть избраны на определённые 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 эффективное 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 статьёй 25 Пакта. Необходимо гарантировать неприкосновенность урн для голосования и обеспечить подсчёт голосов в присутствии кандидатов или их представителей. Требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчёта избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчёта 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 определённой избирательной системы, любая система, действующая в государстве-участнике, должна соответствовать правам, закреплённым 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 учёта численности избирателей не должны противоречить их фактическому распределению, не должны приводить к дискриминации в отношении какой-либо группы населения, лишению граждан права свободно выбрать своих представителей или его необоснованному ограничению.

22. В докладах государств следует указывать, какие меры были приняты для гарантированного проведения подлинных, свободных и периодических выборов и каким образом их избирательная система или системы гарантируют и обеспечивают действенность свободного волеизъявления избирателей. В докладах надлежит раскрыть функционирование избирательной системы и пояснить, каким образом в выборных органах обеспечивается представительство различных политических направлений. Кроме того, в докладах надлежит указать законы и процедуры, обеспечивающие действительно свободное осуществление права голоса всех граждан, и указать, каким образом закон гарантирует тайну, безопасность и достоверность избирательного

процесса. Необходимо пояснить практическое применение этих гарантий в охватываемый докладом период.

23. В пункте с) статьи 25 рассматривается право и возможность граждан допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Чтобы обеспечить доступ к государственной службе на общих условиях равенства, критерии и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или полного отстранения от должности, должны быть объективными и обоснованными. В некоторых случаях могут понадобиться действенные меры для обеспечения равного доступа к государственной службе для всех граждан. Гарантия доступа к государственной службе на условиях равенства и с использованием общих принципов учёта 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, закреплённых 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, закреплённых 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, закреплённых 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 закреплённые в ней права.

27. Ссылаясь на положения пункта 1 статьи 5 Пакта, никакие права, признаваемые и закреплённые 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.

---

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.

## Отступление от прав

### **Замечание общего порядка 5. *Статья 4 (Тринадцатая Сессия, 1981 год).***

---

1. В связи со статьёй 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 определённых 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 ограничения 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, отступления 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 статьёй 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 статьёй 40 Пакта с указанием характера и степени отступления от каждого права вместе с представлением соответствующей документации.

**Замечание общего порядка 29. Отступление от прав в связи с чрезвычайным положением (статья 4), 2001\*.**

---

1. Статья 4 Пакта имеет чрезвычайно важное значение для системы защиты прав человека, закрепленных в Пакте. С одной стороны, она позволяет государству-участнику в одностороннем порядке временно отступать от части его обязательств по Пакту. С другой стороны, статья 4 предусматривает особый режим гарантий как в отношении самого отступления, так и его материальных последствий. Восстановление нормальных условий, когда может быть вновь обеспечено всестороннее соблюдение положений Пакта, должно быть главной целью государства-участника, отступающего от своих обязательств по Пакту. В настоящем Замечании общего порядка, которое заменяет собой Замечание общего порядка № 5, принятое на тринадцатой сессии 1981 года, Комитет старается оказать содействие государствам-участникам в выполнении предписаний статьи 4.

2. Меры, принимаемые в отступление от положений Пакта, должны носить исключительный и временный характер. Перед тем как какое-либо государство сделает ссылку на статью 4, должны быть выполнены два основополагающих условия: сложившаяся ситуация должна быть равнозначна чрезвычайному положению, при котором жизнь нации находится под угрозой, и государство-участник должно официально объявить о введении чрезвычайного положения. Последнее требование имеет важнейшее значение для поддержания принципов законности и господства права в период, когда это более всего необходимо. Объявляя о введении чрезвычайного положения с последствиями, которые могут повлечь за собой отступление от какого-либо положения Пакта, государства должны действовать в рамках их конституциональных и иных законодательных положений, регулирующих порядок объявления такого положения и осуществление чрезвычайных полномочий; Комитету надлежит осуществлять наблюдение за тем, чтобы упомянутые законодательные акты позволяли и обеспечивали соблюдение положений статьи 4. Для того чтобы Комитет мог выполнять свою задачу, государствам - участникам Пакта надлежит включать в их доклады, представляемые в соответствии со статьёй 40, достаточную и точную информацию об их законодательстве и практике в отношении чрезвычайных полномочий.

3. Не все беспорядки или бедствия можно квалифицировать как упоминаемое в пункте 1 статьи 4 чрезвычайное положение, при котором жизнь нации находится под угрозой. В ходе вооруженного конфликта, международного или немеждународного характера, вступают в действие нормы международного гуманитарного права, которые, в дополнение к положениям статьи 4 и пункта 1 статьи 5 Пакта, содействуют предотвращению злоупотреблений чрезвычайными полномочиями со стороны того или иного государства. В соответствии с Пактом даже в период вооруженного конфликта принятие мер в отступление от обязательств по Пакту допускается только в том случае

и в той степени, в какой сложившаяся ситуация представляет угрозу для жизни нации. Если государства-участники захотят сослаться на статью 4 в иных ситуациях, помимо вооруженного конфликта, им следует тщательно рассмотреть основания и причины, по которым подобная мера является в данных обстоятельствах необходимой и законной. В целом ряде случаев Комитет выражал свое беспокойство в связи с положением в государствах-участниках, которые, как представляется, совершили отступления от прав, закрепленных в Пакте, или внутреннее законодательство которых позволяет, по всей видимости, совершать такие отступления в ситуациях, не предусмотренных в статье 4 [1](#).

4. Одно из основных условий принятия любых мер в отступление от обязательств по Пакту заключается, как указано в пункте 1 статьи 4, в том, что подобные меры надлежит принимать только в той степени, в какой это требуется остротой положения. Данное требование касается продолжительности, территориального охвата и материальной сферы действия чрезвычайного положения и любых мер, принимаемых в отступление от Пакта вследствие чрезвычайного положения. Отступление от некоторых обязательств по Пакту во время чрезвычайных ситуаций не имеет ничего общего с ограничениями, которые допускаются даже в обычных условиях рядом положений Пакта [2](#). Тем не менее обязанность ограничивать любые отступления лишь теми, которые диктуются остротой положения, отражает принцип соразмерности, который является общим для правомочий осуществлять как отступления, так и ограничения. Более того, сам факт, что допустимое отступление от какого-либо конкретного положения, может как таковое быть обосновано с учетом сложившейся ситуации, не снимает требования о необходимости доказать, что конкретные меры, принимаемые в рамках отступления, диктуются остротой положения. Таким образом, на практике будет обеспечено, что ни одно положение Пакта, от которого было совершено законное отступление, не утратит полностью свое действие применительно к поведению государства-участника. Рассматривая доклады государства-участника, Комитет выражал беспокойство в связи с тем недостаточным вниманием, которое уделяется принципу соразмерности [3](#).

5. Вопросы о том, когда можно делать отступления от прав и в какой степени, нельзя отделять от положения пункта 1 статьи 4 Пакта, в соответствии с которым любые меры в отступление от обязательств государства-участника по Пакту должны приниматься "только в такой степени, в какой это требуется остротой положения". Данное условие предусматривает, что государствам-участникам надлежит представить подробное обоснование не только их решения объявить чрезвычайное положение, но и любых конкретных мер, вытекающих из такого решения. Если государства хотят сослаться на право отступать от положений Пакта во время, например, стихийного бедствия, массовых беспорядков, сопровождающихся проявлениями насилия, или крупной промышленной аварии, они должны быть в состоянии доказать не только то, что в подобной ситуации жизнь нации находится под угрозой, но и то, что они принимают все меры в отступление от положений Пакта только в такой степени, в какой это требуется остротой положения. По мнению Комитета, во время таких ситуаций возможность ограничения некоторых закрепленных в Пакте прав, например свободы передвижения (статья 12) или свободы собраний (статья 21), в целом достаточна и никакие отступления от упомянутых положений не могут быть оправданы остротой положения.

6. Тот факт, что в пункте 2 статьи 4 перечислены положения Пакта, не подлежащие

отступлениям, не означает, что от других статей Пакта можно отступать произвольно, даже если жизнь нации находится под угрозой. Правовое требование совершать только те отступления, которые требуются остротой положения, обязывает как государства-участники, так и Комитет, проводить тщательный анализ по каждой статье Пакта на основе объективной оценки сложившейся ситуации.

7. Пункт 2 статьи 4 Пакта четко запрещает отступать от следующих статей: статьи 6 (право на жизнь), статьи 7 (запрещение пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, а также медицинских или научных опытов без свободного согласия), пунктов 1 и 2 статьи 8 (запрещение рабства, работорговли и содержания в подневольном состоянии), статьи 11 (запрещение лишения свободы вследствие неспособности выполнить какое-либо договорное обязательство), статьи 15 (принцип законности в области уголовного законодательства: уголовная ответственность и наказание должны определяться ясными и четкими положениями только того законодательства, которое действовало и применялось в момент совершения деяния или упущения, за исключением случаев, когда принятое позже законодательство установило более легкое наказание), статьи 16 (признание правосубъектности каждого человека) и статьи 18 (свобода мысли, совести и религии). Права, закрепленные в этих положениях, не подлежат отступлениям уже потому, что они перечислены в пункте 2 статьи 4. Применительно к государствам - участникам второго Факультативного протокола к Пакту этот же принцип действует в отношении обязательства отменить смертную казнь, закрепленного в статье 6 Протокола. Теоретически квалификация какого-либо положения Пакта как не подлежащего отступлениям не означает невозможности каких-либо обоснованных ограничений. Ссылка в пункте 2 статьи 4 на статью 18, в пункте 3 которой содержится специальная клаузула об ограничениях, указывает на то, что допустимость ограничений не зависит от возможности отступлений. Даже в наиболее серьезных чрезвычайных ситуациях государства, которые нарушают свободу исповедовать собственную религию или убеждения, должны обосновать свои действия с точки зрения требований, изложенных в пункте 3 статьи 18. Несколько раз Комитет выражал беспокойство в связи с тем, что вследствие недостатков в правовом режиме государства-участника права, не подлежащие отступлениям в соответствии с пунктом 2 статьи 4 [4](#), либо оказывались предметом отступлений, либо находились под угрозой таковых.

8. В соответствии с пунктом 1 статьи 4 одним из условий обоснованности любого отступления от положений Пакта является то, что принимаемые меры не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Хотя статья 26 и другие положения Пакта, касающиеся запрещения дискриминации (статьи 2 и 3, пункт 1 статьи 14, пункт 4 статьи 23, пункт 1 статьи 24 и статья 25), не перечисляются в пункте 2 статьи 4 среди положений, не допускающих отступлений, существуют элементы или аспекты права на защиту от дискриминации, от которых нельзя отступать ни при каких обстоятельствах.

Так, положение пункта 1 статьи 4 надлежит соблюдать, если при принятии мер в отступление от Пакта проводятся какие-либо различия между отдельными людьми.

9. Кроме того, в пункте 1 статьи 4 предусматривается, что никакие меры в отступление от положений Пакта не могут быть несовместимыми с другими обязательствами государства-участника по международному праву, в частности с нормами международного гуманитарного права. Статью 4 Пакта нельзя рассматривать как основание для отступления от положений Пакта, если такое отступление повлечет

за собой нарушение государством других международных обязательств, вытекающих либо из того или иного международного договора, либо из норм общего международного права. Об этом также говорится в пункте 2 статьи 5: никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых в других договорах, не допускается под тем предлогом, что в Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

10. Хотя в функции Комитета по правам человека не входит наблюдение за действиями государств-участников применительно к другим международным договорам, при выполнении своих функций, предусмотренных в Пакте, он вправе учитывать другие международные обязательства государств-участников при рассмотрении вопроса о том, позволяет ли Пакт государству-участнику отступать от конкретных положений Пакта. Поэтому, ссылаясь на пункт 1 статьи 4 или представляя в соответствии со статьей 40 информацию о правовых рамках, связанных с чрезвычайными положениями, государства-участники должны сообщать о других взятых ими международных обязательствах, касающихся защиты рассматриваемых прав, в частности о тех обязательствах, которые действуют в период чрезвычайного положения [5](#). В этой связи государствам-участникам надлежит должным образом учитывать те изменения в рамках международного права, которые касаются действующих в чрезвычайных ситуациях правозащитных стандартов [6](#).

11. Перечисление не допускающих отступлений положений в статье 4 связано, но не совпадает с вопросом о том, носят ли некоторые обязательства в области прав человека характер императивных норм международного права. Провозглашение в пункте 2 статьи 4 ряда положений Пакта как не допускающих отступлений следует отчасти рассматривать как признание императивного характера некоторых основных прав, закрепленных в Пакте в договорной форме (например, в статьях 6 и 7). Однако представляется очевидным, что и ряд других положений Пакта входят в перечень не допускающих отступлений положений, поскольку ни при каких обстоятельствах не может возникнуть потребность в отступлении от соблюдения этих прав во время чрезвычайного положения (например, статьи 11 и 18). Кроме того, категория императивных норм выходит за рамки приведенного в пункте 2 статьи 4 перечня положений, не допускающих отступлений. Ни при каких обстоятельствах государства-участники не могут ссылаться на статью 4 Пакта для оправдания таких своих действий в нарушение положений гуманитарного права или императивных норм международного права, как, например, взятие заложников, применение коллективных наказаний, произвольное лишение свободы или отход от основных принципов справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности.

12. Один из критериев оценки сферы действия правомерного отступления от положений Пакта можно найти в определении некоторых нарушений прав человека в качестве преступлений против человечности. Если деяние, совершаемое от имени какого-либо государства, является основанием для возникновения индивидуальной уголовной ответственности причастных к его совершению лиц за преступления против человечности, то статья 4 Пакта не может служить оправданием того, что чрезвычайное положение освобождает данное государство от ответственности в связи с упомянутым деянием. В этой связи недавняя кодификация в юрисдикционных целях преступлений против человечности в Статуте Международного уголовного суда имеет прямое отношение к толкованию статьи 4 Пакта [7](#).

13. В не перечисленных в пункте 2 статьи 4 положениях Пакта есть элементы, которые, по мнению Комитета, не могут быть предметом правомерных отступлений в соответствии со статьей 4. Ниже приводится ряд примеров.

а) Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности. Хотя это право, закреплённое в статье 10 Пакта, не включено в содержащийся в пункте 2 статьи 4 перечень не допускающих отступлений прав, Комитет полагает, что в данном случае Пакт устанавливает норму общего международного права, не подлежащую отступлению. Это подтверждают ссылка на достоинство, присущее человеческой личности, в преамбуле Пакта, а также тесная связь между статьями 7 и 10;

б) запрет в отношении взятия заложников, похищений или тайных задержаний не допускает отступлений. Абсолютный характер запрещения подобных деяний, даже во время чрезвычайного положения, обусловлен статусом этих норм как норм общего международного права;

с) Комитет полагает, что международная защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, включает элементы, которые надлежит уважать при любых обстоятельствах. Это находит свое отражение в запрещении геноцида в рамках международного права, во включении клаузулы о запрещении дискриминации в саму статью 4 (пункт 1), а также в недопустимости отступлений от статьи 18;

д) как определяется в Статуте Международного уголовного суда, депортация или насильственное перемещение населения, т.е. насильственное перемещение лиц, ставших объектом выселения или других принудительных действий, из района, в котором они законно проживают, без каких бы то ни было оснований, допускаемых международным правом [8](#), является преступлением против человечности. Законное право отступить от статьи 12 Пакта во время чрезвычайного положения не может ни при каких обстоятельствах служить оправданием подобных мер;

е) никакое объявление чрезвычайного положения, сделанное в соответствии с пунктом 1 статьи 4, не может служить государству-участнику оправданием в плане ведения, в нарушение статьи 20, пропаганды войны или организации выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

14. Пункт 3 статьи 2 Пакта обязывает государства - участники Пакта обеспечивать средства правовой защиты от любого нарушения положений Пакта. Эта клаузула не упоминается в пункте 2 статьи 4 среди не допускающих отступлений положений, но является договорным обязательством, вытекающим из всего Пакта в целом. Хотя даже во время чрезвычайного положения и в той степени, в какой подобные меры требуются в связи с остротой положения, государство-участник может корректировать практическое функционирование своих процедур, регулирующих использование



судебных и иных средств правовой защиты, оно должно выполнять закрепленное в пункте 3 статьи 2 Пакта основополагающее обязательство обеспечивать, чтобы то или иное средство правовой защиты было эффективным.

15. Для защиты прав, которые в пункте 2 статьи 4 четко квалифицируются как не допускающие отступлений, характерно то, что уважение этих прав должно обеспечиваться процессуальными гарантиями, включая зачастую судебные. Положения Пакта, касающиеся процессуальных гарантий, не могут ни при каких обстоятельствах быть объектом мер в обход защиты не допускающих отступлений прав. Статья 4 не может быть использована каким-либо образом, который приведет к отступлению от прав, не допускающих отступлений. Так, например, поскольку статья 6 Пакта в целом не допускает отступлений, любое судебное разбирательство, приводящее к вынесению смертного приговора во время чрезвычайного положения, должно соответствовать положениям Пакта, в том числе всем требованиям статей 14 и 15.

16. Гарантии, закрепленные в статье 4 Пакта в связи с отступлениями, основаны на принципах законности и господства права, которые характерны для Пакта в целом. Поскольку некоторые элементы права на справедливое судебное разбирательство ясно гарантируются во время вооруженных конфликтов в соответствии с международным гуманитарным правом, Комитет не видит никаких оправданий для отступления от этих гарантий во время других чрезвычайных ситуаций. По мнению Комитета, из принципов законности и господства права вытекает, что основополагающие требования справедливого судебного разбирательства должны выполняться и во время чрезвычайного положения. Только суд может привлечь к ответственности и осудить какое-либо лицо за совершение уголовного преступления. Надлежит строго соблюдать презумпцию невиновности. В контексте защиты не допускающих отступлений прав право обратиться в суд, с тем чтобы он принял безотлагательное решение относительно законности задержания, не должно ущемляться принимаемым государством-участником решением отступить от положений Пакта [9](#).

17. В соответствии с пунктом 3 статьи 4 государства-участники, использующие право отступления по статье 4, обязаны соблюдать режим международного уведомления. Государство-участник, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства-участники, через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Подобное уведомление имеет важнейшее значение не только для выполнения функций Комитетом, в частности для определения того, принимает ли государство-участник меры только в такой степени, в какой это требуется остротой положений, но и для того, чтобы позволить другим государствам-участникам контролировать выполнение положений Пакта. С учетом краткости многих полученных ранее уведомлений Комитет подчеркивает, что уведомление должно содержать полную информацию о принимаемых мерах и четкое разъяснение причин, побудивших принять эти меры, и к уведомлению следует также приложить исчерпывающую документацию о действующем законодательстве. Дополнительное уведомление необходимо, если государство-участник впоследствии принимает новые меры по статье 4, например продляет срок действия чрезвычайного положения. Требование о незамедлительном уведомлении действует также в отношении прекращения отступления. Эти обязательства не всегда выполнялись: государства-участники не направляли уведомлений другим государствам-участникам

через посредство Генерального секретаря об объявлении чрезвычайного положения и о последующих мерах в отступление от одного или более положений Пакта; иногда государства-участники забывали направить уведомление о территориальных или иных изменениях в порядке использования их чрезвычайных полномочий [10](#). Иной раз Комитет лишь случайно, в ходе рассмотрения доклада того или иного государства-участника, узнавал о действии чрезвычайного положения и задавался вопросом о том, отступило или нет государство-участник от положений Пакта. Комитет подчеркивает обязательство незамедлительного международного уведомления о принятии государствами-участниками мер в отступление от их обязательств по Пакту. Комитет обязан осуществлять наблюдение за законодательством и практикой государств-участников на предмет соблюдения ими статьи 4 вне зависимости от того, направили или нет эти государства-участники соответствующие уведомления.

---

\* Принято на 1950-м заседании 24 июля 2001 года.

1 См. заключительные замечания по следующим докладам: Объединенной Республики Танзании (1992 год), ССРП / С /79/ Add .12, пункт 7; Доминиканской Республики (1993 год), ССРП / С /79/ Add .18, пункт 4; Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (1995 год), ССРП / С /79/ Add .55, пункт 23; Перу (1996 год), ССРП / С /79/ Add .67, пункт 11; Боливии (1997 год), ССРП / С /79/ Add .74, пункт 14; Колумбии (1997 год), ССРП / С /79/ Add .76, пункт 25; Ливана (1997 год), ССРП / С /79/ Add .78, пункт 10; Уругвая (1998 год) ССРП / С /79/ Add .90, пункт 8 и Израиля (1998 год), ССРП / С /79/ Add .93, пункт 11.

2 См., например, статьи 12 и 19 Пакта.

3 См., например, заключительные замечания по докладу Израиля (1998 год), ССРП / С /79/ Add .93, пункт 11.

4 См. заключительные замечания по следующим докладам: Доминиканской Республики (1993 год), ССРП / С /79/ Add .18, пункт 4; Иордании (1994 год), ССРП / С /79/ Add .35, пункт 6; Непала (1994 год), ССРП / С /79/ Add .42, пункт 9; Российской Федерации (1995 год), ССРП / С /79/ Add .54, пункт 27; Замбии (1996 год), ССРП / С /79/ Add .62, пункт 11; Габона (1996 год), ССРП / С /79/ Add .71, пункт 10; Колумбии (1997 год), ССРП / С /79/ Add .76, пункт 25; Израиля (1998 год), ССРП / С /79/ Add .93, пункт 11; Ирака (1997 год), ССРП / С /79/ Add .84, пункт 9; Уругвая (1998 год), ССРП / С /79/ Add .90, пункт 8; Армении (1998 год), ССРП / С /79/ Add .100, пункт 7; Монголии (2000 год), ССРП / С /79/ Add.120, пункт 14 и Кыргызстана (2000 год), ССРП / С O/69/ KGZ , пункт 12.

5 Делается ссылка на Конвенцию о правах ребенка, которая была ратифицирована практически всеми государствами - членами Пакта и в которой нет клаузулы об отступлениях. В статье 38 этой Конвенции ясно указано на то, что она применима в чрезвычайных ситуациях.

6 Ссылка делается на доклады о минимальных гуманитарных стандартах (позднее: основополагающие стандарты гуманности), представленные Генеральным секретарем

Комиссии по правам человека в соответствии с резолюциями 1998/29, 1996/65 и 2000/69 Комиссии (E/ CN .4/1999/92, E / CN .4/2000/94 и E / CN .4/2001/91), а также на предпринятые ранее усилия по определению основных прав, действующих при любых обстоятельствах, например Парижские минимальные стандарты в области прав человека в периоды чрезвычайных положений (Ассоциация международного права, 1984 год); Сиракузские принципы в отношении положений Международного пакта о гражданских и политических правах, касающихся ограничений и отступлений; заключительный доклад Специального докладчика Подкомиссии г-на Леандро Деспуй по вопросу о правах человека и чрезвычайных положениях ( E / CN .4/ Sub .2/1997/19 и Add .1); Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны ( E / CN .4/1998/53/ Add .2) и принятую в Турку (Або) Декларацию минимальных гуманитарных стандартов (1990) ( E / CN .4/1995/116). Что касается продолжающейся деятельности в этой области, то делается ссылка на решение двадцать шестой Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (1995 года) поручить Международному комитету Красного Креста подготовку доклада об обычных нормах международного гуманитарного права, применимых во время международных и немеждународных вооруженных конфликтов.

7 См. статьи 6 (геноцид) и 7 (преступления против человечности) Статута, который к 1 июля 2001 года ратифицировали 35 государств. Хотя многие конкретные деяния, перечисленные в статье 7 Статута, непосредственно связаны с нарушениями прав человека, которые перечислены в пункте 2 статьи 4 Пакта как права, не допускающие отступлений, категория преступлений против человечности, определяемая в этом положении, охватывает также нарушения ряда положений Пакта, не упомянутых в указанной статье Пакта. Так, например, некоторые серьезные нарушения статьи 27 можно в то же время квалифицировать как геноцид по статье 6 Устава Международного уголовного суда, а статья 7, в свою очередь, охватывает деяния, которые имеют отношение, помимо статей 6, 7 и 8, также к статьям 9, 12, 26 и 27 Пакта.

8 См. статьи 7 (1) d) и 7 (2) d) Римского статута.

9 См. заключительные замечания Комитета по докладу Израиля (1988 год) (CCPR / C /79/ Add /93), пункт 21: "...Комитет считает, что применяемая в настоящее время практика административного задержания несовместима со статьями 7 и 16 Пакта, ни одна из которых не допускает отступлений от их соблюдения в период действия в стране чрезвычайного положения. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что государство-участник не может допускать отступлений от выполнения требования об обеспечении эффективного судебного пересмотра решения о заключении под стражу". См. также рекомендацию Комитета в адрес Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств относительно проекта третьего факультативного протокола к Пакту: "Комитет выражает удовлетворение тем, что государства-участники, как правило, признают, что право на хабеас корпус и ампаро не должно подлежать никаким ограничениям в чрезвычайных ситуациях. Кроме того, Комитет полагает, что предусмотренные в пунктах 3 и 4 статьи 9 средства правовой защиты, при их рассмотрении в совокупности со статьей 2, органически вытекают из всего Пакта в целом". *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40), том I, приложение XI, пункт 2.*

10 См. заключительные замечания по следующим докладам: Перу (1992 год), CCRP / C /79/ Add .8, пункт 10; Ирландии (1993 год), CCRP / C /79/ Add .21, пункт 11; Египта



(1993 год), ССРР / С /79/ Add .23, пункт 7; Камеруна (1994 год), ССРР / С /79/ Add .33, пункт 7; Российской Федерации (1995 год), ССРР / С /79/ Add .54, пункт 27; Замбии (1996 год), ССРР / С /79/ Add .62, пункт 11; Ливана (1997 год), ССРР / С /79/ Add .78, пункт 10; Индии (1997 год), ССРР / С /79/ Add .81, пункт 19; и Мексики (1999 год), ССРР / С /79/ Add .109, пункт 12.

## ***Оговорки. Континуитет обязательств***

### **Замечание общего порядка 24. (*Пятьдесят вторая сессия, 1994 год*).**

---

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 определённые права, закреплённые в Пакте. Другие оговорки составлены в более общих выражениях и часто направлены на обеспечение существующего примата определённых национальных законодательных положений. Есть также оговорки, которые затрагивают полномочия Комитета. Число оговорок, их содержание и сфера действия могут подорвать эффективное осуществление Пакта и привести к ослаблению соблюдения обязательств государствами-участниками. Важно, чтобы государства-участники точно знали, какие обязательства они и другие государства-участники действительно приняли на себя. Комитету, в свою очередь, в ходе осуществления своих обязанностей, будь то по статье 40 Пакта или в соответствии с факультативными протоколами, необходимо знать, связано то или иное государство каким-либо конкретным обязательством и в какой мере. Для этого потребуется установить, является ли одностороннее заявление оговоркой или же толковательной декларацией, и определить приемлимость и последствия такой оговорки.

2. По указанным причинам Комитет счёл 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 приемлимость и толковаться их суть. В нём говорится также о роли государств-участников по отношению к оговоркам, сделанным другими. Помимо этого, в нём раскрывается роль самого Комитета по отношению к оговоркам. Кроме того, в нём содержатся определённые рекомендации для нынешних государств-участников относительно пересмотра оговорок, а тем государствам, которые ещё 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 определёнными оговорками.

3. Не всегда легко отличить оговорку от заявления государства о понимании толковании им того или иного положения, или от заявления о политике. Следует учитывать намерение государства, а не форму, в которое оно облечено. Если какое-либо заявление, независимо от его названия или заголовка, направлено на то, чтобы упразднить или изменить юридические последствия договора применительно к соответствующему государству, такое заявление представляет собой оговорку <sup>1/</sup>. И наоборот, если так называемая оговорка просто представляет собой понимание государством того или иного положения, но не упраздняет и не изменяет этого положения применительно к этому государству, она в действительности не является оговоркой.

4. Возможность представления оговорки может подтолкнуть государство, которое испытывает трудности в гарантировании всех прав, предусмотренных в Пакте, к принятию, тем не менее, в общем и целом обязательств, содержащихся в этом договоре. Оговорки могут исполнять полезную функцию, позволяющую государствам приспособить конкретные элементы в своём 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, совершённых в военное время". В пунктах 2 и 3 предусматриваются определённые процедурные обязательства.

6. Отсутствие запрещения делать оговорки не означает, что допускаются 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 счёт соответствующее указание <sup>2/</sup>. В ней говорится, что в тех случаях, когда оговорка не запрещается договором или относится к определённым разрешённым 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 приемлимости 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 путём 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 a fortiori, если они имеют характер императивных норм), не могут быть предметом оговорок. В этой связи государство не может резервировать за собой право заниматься рабством, совершать пытки, подвергать людей жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, произвольно лишать людей жизни, арестовывать и задерживать людей в произвольном порядке, отрицать свободу мысли, совести и религии, считать человека виновным до тех пор, пока он не докажет свою невиновность, казнить беременных женщин или детей, позволять пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, отрицать за людьми брачного возраста право на вступление в брак или отрицать за меньшинствами право пользоваться своей собственной культурой, исповедовать свою религию или использовать свой язык. И хотя оговорки к определённым положениям статьи 14 могут допускаться, общая оговорка к праву на справедливое судебное разбирательство будет неприемлимой.

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 своё 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 приемлимой. 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 определённые 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 определённых прав не может быть приостановлено даже во время чрезвычайного положения в государстве. Этим подчёркивается 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 определённые права становятся правами, не допускающими отступлений, состоит в том, что приостановление их действия не имеет значения для законного контроля за чрезвычайным положением в стране (например, недопущение

тюремного заключения за долги). Другая причина заключается в том, что отступление в действительности может оказаться невозможным (как, например, свобода совести). В то же время некоторые положения не допускают отступлений именно потому, что без них не было бы верховенства права. К этой категории относится оговорка к положениям статьи 4, в которой точно устанавливается баланс между интересами государства и правами личности в период чрезвычайного положения. А некоторые не допускающие отступления права, к которым в любом случае не может быть сделана оговорка из-за статуса как императивных норм, также носят этот характер-примером является запрещение пыток и произвольного лишения жизни <sup>3/</sup>. Хотя не существует автоматической связи между оговорками к положениям, не допускающим отступлений, и оговорками, которые умаляют объект и цель Пакта, на государстве лежит тяжёлое 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, закреплённых 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, неприемлимыми. 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 подчёркивают 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 признаёт 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 нём права для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства-участника. Для достижения этой цели необходимо выполнить определённые 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 закреплённые 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 учётом отсутствия положений, дающих возможность возбуждать в национальных судах дела для обеспечения осуществления прав, закреплённых 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 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 своё 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 своё 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 *atque tempore*. 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 неприемлимости, согласно пункту 2 статьи 5, путём запрещения рассмотрения сообщения в тех случаях, когда один и тот же вопрос уже рассматривается в соответствии с другой сравнимой процедурой. Поскольку основным обязательством является обеспечение рассмотрения вопроса о правах человека индивидуумов независимой третьей стороной, то, по мнению Комитета, такая оговорка не нарушает объект и цель первого Факультативного протокола, если юридическое право и

основной предмет являются идентичными по Пакту и по другому международному договору.

15. Основная цель второго Факультативного протокола состоит в том, чтобы расширить рамки основных обязательств, принятых по Пакту, в том плане, в каком они касаются права на жизнь, посредством отмены смертной казни и запрещения вынесения смертных приговоров <sup>4/</sup>. В этом протоколе есть отдельное положение, касающееся оговорок, в котором говорится о том, что допускается. В пункте 1 статьи 2 предусматривается, что допускается лишь одна категория оговорки, а именно оговорка, которая резервирует право применять смертную казнь в военное время после признания вины в совершении в военное время наиболее тяжких преступлений военного характера. Государства-участники, которые желают воспользоваться такой оговоркой, должны выполнить два процедурных обязательства. Пункт 1 статьи 2 обязует такое государство сообщить Генеральному секретарю в момент ратификации или присоединения о соответствующих положениях своего национального законодательства, применяемого в военное время. Это положение явно направлено на достижение конкретизации и транспарентности, и, по мнению Комитета, упомянутая оговорка, не сопровождаемая такой информацией, не будет иметь юридической силы. Пункт 3 статьи 2 обязует государство, делающее такую оговорку, уведомить Генерального секретаря о начале или прекращении состоянии 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 неё, только в той её 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 её положения относительно роли возражений государств в связи с оговорками являются неприемлимыми для решения проблемы оговорок к договорам о правах человека. Такие договоры, и особенно Пакт, не представляют собой обмена взаимными обязательствами между государствами. Они касаются надления людей правами. Принцип межгосударственной

взаимности не может применяться, за исключением, возможно, ограниченного контекста оговорок к заявлениям относительно компетенции Комитета в соответствии со статьей 41. И, поскольку классические нормы, касающиеся оговорок, являются столь неприемлимыми для Пакта, государства зачастую не проявляют никакого юридического интереса к оговоркам или не ощущают потребности возражать против них. Отсутствие возражений не даёт 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 приемлимой. По мнению Комитета, учитывая особые характеристики Пакта как договора о правах человека, открытым остаётся 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 её 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 сообщения 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 неприемлимой 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 остаётся 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 путём объявления их идентичными или принятия их при обязательном 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 определён 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 своё законодательство и практику в соответствие с Пактом. Государства также должны обеспечить периодическое рассмотрение вопроса о необходимости сохранения оговорок с учётом 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.

---

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, её 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 определённую оговорку в том плане, что автоматическое предоставление этой компетенции может быть зарезервировано посредством заявления об обратном в момент ратификации или присоединения.

**Замечание общего порядка 26.**  
*(Шестьдесят первая сессия, 1997 год)\*.*

---



## 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 упоминание о денонсации не было следствием простого недосмотра с их стороны, подтверждается тем фактом, что в соответствии со статьёй 41 (2) Пакта государства-участники могут отказаться от признания компетенции Комитета рассматривать сообщения государств, касающиеся других государств, путём 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, закреплённые 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, закреплённые в Пакте, принадлежат людям, проживающим на территории государства-участника. Комитет по правам человека, как подтверждает его многолетняя практика, неизменно выражал мнение о том, что, как только населению предоставляется защита прав в соответствии с Пактом, сфера действия такой защиты распространяется на территорию и продолжает действовать в отношении проживающего на ней населения, несмотря на изменения в государственном устройстве государства-участника, включая расчленение на несколько государств, правопреемство государств или любые последующие действия государства-участника, направленные на лишение населения прав, гарантируемых Пактом.

5. В этой связи Комитет твёрдо убеждён 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.

---

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