

Сборник материалов по международным стандартам добросовестного управления и гражданского пространства. Составитель Добрецова Н. Н., председатель правления ОО «Институт политики развития». Бишкек: 2021. – 216 с.

Составители факт-листов по международным стандартам отдельных прав и свобод:

1. Международные стандарты добросовестного управления – Ирина Летова.
2. Международные стандарты гражданского пространства – Дмитрий Кабак.
3. Международные стандарты права на свободу объединений – Наталья Аленкина.
4. Международные стандарты права на свободу мирных собраний – Гульшайыр Абдирасулова.
5. Международные стандарты права на свободу выражения мнений – Айжамал Джаныбаева.
6. Международные стандарты права на доступ к информации – Наргиза Абдраимова.
7. Международные стандарты гражданского участия – Гульмира Маматкеримова.
8. Международные стандарты прав женщин – Эльвира Тилек кызы.

Редакторы: Ноокат Идрисов, Аида Джуманазарова, юридические консультанты Международного центра некоммерческого права в Кыргызской Республике.

Дизайн: Дизайн-студия Nara-Vara

Непонимание сути и практического назначения прав человека приводит к неспособности многих граждан пользоваться своими правами и требовать их обеспечения, если эти права нарушаются. В конечном итоге это приводит к политическим, экономическим и социальным последствиям. Теряя свой статус правообладателя, гражданин постепенно оказывается во все более несправедливой и опасной среде, а государство перестает быть инструментом защиты и обслуживания каждого своего гражданина. Данный сборник содержит ключевые материалы о практическом значении прав для жизни человека, включая такие вопросы, как добросовестное государственное управление, права человека в основе благоприятного гражданского пространства, равенство женщин и мужчин. Сборник призван углубить понимание гражданами Кыргызской Республики практического значения прав человека и их влияния на уровень и качество жизни гражданина. Сборник может стать информационным ресурсом для представителей некоммерческих организаций, которые стремятся расширить понимание гражданских и политических прав гражданами, лучше информировать их о практической ценности прав человека; для представителей государственных органов, занимающихся политикой и имплементацией законодательства в области прав человека, а также представителей научной среды и студентов, помогая в их работе и учебе.

Данная публикация подготовлена при поддержке Международного центра некоммерческого права (ICNL). Коллектив авторов несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию ICNL.

© Международный центр некоммерческого права

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава I. Государство для гражданина	6
§ 1.1. Природа государства как общественного договора	6
§ 1.2. Добросовестное управление	9
§ 1.2.1. Прозрачность, открытость и подотчетность	12
§ 1.2.2. Результативность, эффективность и устойчивость	15
§ 1.2.3. Верховенство права и противодействие коррупции	18
§ 1.2.4. Социальная справедливость и социальная ответственность	22
§ 1.3. Государство как поставщик услуг: «сервисное государство»	25
Глава II. Гражданское пространство	28
§ 2.1. Что такое «гражданское пространство?»	28
§ 2.2. Свобода объединений	37
§ 2.3. Свобода мирных собраний	45
§ 2.4. Свобода слова	54
§ 2.5. Свобода доступа к информации	63
§ 2.6. Гражданское участие	72
§ 2.7. Равные права женщин и мужчин	82
Приложения	92
Всеобщая декларация прав человека	92
Международный пакт о гражданских и политических правах	97
Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах	113
Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни	116
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ...	118
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	127
Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	138
Венская конвенция о праве международных договоров	143
Замечание общего порядка №34. Статья 19: свобода мнений и их выражения	165
Замечание общего порядка №37. Статья 21: право на мирные собрания	175
Замечание общего порядка №25. Статья 25: право принимать участие в ведении государственных дел	192
Резолюция 39/11 о равном участии в ведении политических и государственных дел	197
Резюме руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел	198

Введение

Непонимание сути и практического назначения прав человека приводит к неспособности многих граждан пользоваться своими правами и требовать их обеспечения, если эти права нарушаются. В конечном итоге это приводит к политическим, экономическим и социальным последствиям. Теряя свой статус правообладателя, гражданин постепенно оказывается во все более несправедливой и опасной среде, где национальные богатства распределяются в пользу небольшой группы несправедливо избранных, расцветает коррупция, бедные становятся еще беднее, а государство перестает быть инструментом защиты и обслуживания каждого своего гражданина, постепенно превращаясь в механизм обогащения для малой группы и сегрегации остальных.

Многие часто забывают об утилитарном значении прав и возможностях использования механизмов защиты прав для решения тех или иных проблем конкретного гражданина. На самом деле правозащитную деятельность в той или иной мере ведет каждый гражданин, который знает и пользуется своими правами. И если человек делает это с полным пониманием утилитарного, практического значения прав, то он в большей мере, чем другие, управляет своей жизнью, имея возможность не только эффективно решать возникающие личные проблемы, но и достигать своих личных социальных и экономических целей.

Комплекс политических, экономических и социальных прав связан между собой. Экономические права не могут быть реализованы в полной мере, если отсутствуют права социальные. Приоритет только экономических прав приведет к отставанию слабых, расслоению и разрушению общества, что приведет к разрушению экономики. Социальные права не могут быть в полной мере реализованы, если у них нет опоры на экономические права. А социальные и экономические права вместе опираются на политические права, которые служат основным защитным механизмом для полной реализации всех остальных прав. Чтобы заставить этот взаимосвязанный комплекс прав «работать», повысить его эффективность для улучшения жизни каждого гражданина, требуется разобраться в том, как работают права, на что они влияют, как их наличие или отсутствие может улучшить и, соответственно, ухудшить условия жизни конкретного гражданина, отдельной семьи.

Признавая эту проблему, Международный центр некоммерческого права (ICNL) подготовил настоящий сборник материалов (на русском и кыргызском языках) о демократических стандартах добросовестного управления и гражданских прав, составляющих основу для благоприятного гражданского пространства. Данный сборник станет информационным ресурсом для представителей некоммерческих организаций (НКО), которые стремятся лучше информировать своих бенефициаров о практической ценности прав человека и благоприятного гражданского пространства; для представителей государственных органов, занимающихся политикой и имплементацией законодательства в области прав человека, а также представителей научной среды и студентов, помогая в их работе и учебе.

Первая глава сборника «Государство для гражданина» раскрывает современные представления о взаимоотношениях между государством и гражданином, основанные на общественном договоре, из которого логически вытекают права и обязанности сторон. Основная идея, раскрытая в главе, заключается в том, что государственные органы, фактически нанятые обществом как совокупностью граждан, должны исполнять свои обязанности в рамках договора добросовестно. Во второй главе рассмотрены вопросы важности благоприятного гражданского пространства и прав, тесно с ним связанных, таких, как свобода выражения мнений, ассоциаций, мирных собраний и право на участие в ведении государственных дел, которые обеспечивают людям возможность для обмена идеями, формирования новых идей и объединения с другими людьми для улучшения условий своей жизни. Отдельный раздел посвящен равенству полов и раскрывает ценности равенства женщин и мужчин для любой нации в целом.

Включенные в сборник вопросы могут стать частью соответствующих просветительских и образовательных программ. Сборник не представляет собой монолитного, логически неразрывного материала, а состоит из отдельных тематических модулей, которые могут быть использованы без «привязки» к другим модулям. По этой причине в тексте сборника не используются сокращения и условные обозначения.

Внутри каждого тематического модуля содержится несколько форм изложения материала, который может быть использован для решения различных задач. Например, схематичные описания вероятности последствий, которые могут возникнуть после нарушения права, можно использовать в качестве слайдов в любой презентации. Важной частью каждого модуля являются комментарии к тем или иным понятиям, правам и свободам человека, которые могут быть использованы для любых письменных материалов, включая статьи, обращения, проекты, исследования, сценарии видеороликов и др. Каждый раздел сборника содержит список литературы, которая была использована в процессе разработки сборника и содержит более углубленную информацию по теме раздела.

Сборник призван углубить понимание гражданами Кыргызской Республики утилитарного, практического значения прав человека и их влияния на уровень и качество жизни гражданина. С помощью сборника предпринята попытка опровергнуть миф об абстрактности, «ненужности», «излишнем» внимании к правам человека путем разбора конкретных, близких и понятных читателю жизненных ситуаций, связанных с наличием или отсутствием механизма реализации права или принципа, а также предоставить доказательства практического влияния механизмов реализации прав человека на уровень и качество жизни гражданина и семьи. Планируется, что сборник даст, в особенности НКО, формальным и неформальным организациям гражданского общества, набор простых и эффективных инструментов для продвижения приверженности и понимания прав человека среди конечных целевых аудиторий.

Аида Джуманазарова,

Заместитель директора представительства
Международного центра некоммерческого права в Кыргызской Республике

Глава I. Государство для гражданина

§ 1.1. Природа государства как общественного договора

КОНСТИТУЦИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Преамбула

Мы, народ Кыргызской Республики, исходя из права самостоятельно определять собственную судьбу; в целях обеспечения верховенства права, справедливости и равноправия; утверждая основы подлинного народовластия; [...] утверждая права и интересы народа Кыргызской Республики; выражая непоколебимую волю к сохранению и укреплению государственности; подтверждая приверженность к защите, уважению прав и свобод человека и гражданина; [...] осознавая ответственность за свое Отечество перед нынешними и будущими поколениями, принимаем настоящую Конституцию.

Статья 1.

4. Народ Кыргызской Республики – носитель суверенитета и единственный источник государственной власти.

Статья 2.

2. В Кыргызской Республике народовластие основывается на принципах принадлежности всей полноты власти народу, защиты прав и свобод человека и гражданина, свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества.

Итак, Конституция Кыргызской Республики установила, что единственный источник власти – народ страны. Простыми словами – народ, проживающий на определенной территории – части земного шара, основал государство в своих интересах для совместной организации своей жизни, в том числе для защиты прав и свобод граждан.

Современные демократические государства создаются в результате общественного договора, заключенного гражданами между собой о совместной организации своей жизни на принадлежащей им территории путем создания соответствующих государственных органов. Такого рода общественный договор, как правило, оформляется в виде Конституции, которую граждане страны принимают на всеобщем голосовании – референдуме. Общественный договор – это доминирующая в современном мире концепция, объясняющая необходимость и обоснованность существования государства как такового.

Идея общественного договора стала доминирующей не сразу, так как тысячи лет источником власти и государства были сначала физическая сила, а затем – божественная воля. В первобытном обществе власть принадлежала тому, кто сильнее – успешнее охотился и мог отобрать еду и имущество у более слабого. Позднее, с развитием цивилизации, появлением религии и понятия «высшей силы», утвердилась теория божественного происхождения власти, которая по воле свыше давалась целым династиям правителей. В современном мире все еще есть немало стран, где идея божественного происхождения власти поддерживается обществом и законом, но в Кыргызской Республике, как и во многих светских и демократических государствах мира, источником власти признан народ страны.

Есть много источников в научной литературе в отношении теории общественного договора, которая начала формироваться в учениях раннего буддизма, китайской и древнегреческой философии (Эпикур, Лукреций Кар). Теория полностью сформировалась в Западной Европе в XVII–XVIII вв. Основателем теории общественного договора принято считать Гуго Гроция (1588–1645 гг.), который утверждал, что власть не имеет божественного происхождения, а создается людьми «ради права и общей пользы». Договорную теорию развивали в своих трудах Томас Гоббс (1588–1679 гг.), Джон Локк (1632–1704 гг.), Жан-Жак Руссо (1712–1778 гг.) и другие мыслители.

Простую и понятную суть общественного договора можно сформулировать следующим образом. Люди признают, что каждый человек от рождения наделен равными правами, но у каждого разные возможности защищать свои права поодиночке (права равные, но ум, сила, доход, здоровье создают неравные возможности). Поэтому люди решают отказаться от безграничной индивидуальной свободы в целях безопасности и защиты прав каждого. Обязанности по обеспечению безопасности и защиты прав люди передают на основе общественного договора созданным ими государственным органам (государству). Если перевести это на понятный язык правоотношений внутри современного общества, то граждане создают государство для решения вопросов и ведения дел, которые нельзя доверить или поручить какой-то отдельной группе в обществе, потому что высока вероятность того, что эта группа будет действовать только в своих интересах, а не в интересах всего общества (например, нельзя доверить бизнесу охрану государственных границ, поскольку цель бизнеса – выгода, и если охранять границы станет невыгодно, бизнес это бросит).

Ж.-Ж. Руссо в своей работе «Об общественном договоре, или Принципы политического права» писал, что государство должно защищать личность и имущество каждого из членов общества. Именно поэтому люди вступают с ним в договорные отношения. Граждане имеют право расторгнуть договор с помощью революции, если чиновники злоупотребляют властью и пытаются установить свою диктатуру¹. История знает немало примеров, когда народ, недовольный результатами исполнения общественного договора, фактически разрывал эти отношения, производя революции и меняя лиц, занимающих государственные должности. Часто такие события по-прежнему сопровождаются насильственными действиями, однако с ростом понимания ценности человеческой жизни и неприкосновенности прав человека приходит и понимание того, что восстановление условий общественного договора или прекращение нарушений условий договора возможны и желательны мирным, ненасильственным путем. Примеры новейшей истории: референдум в Судане, в результате которого на карте мира вместо Судана появились два новых государства – Северный Судан и Южный Судан. Другой пример – появление Кыргызской Республики, Республики Казахстан и других стран на базе бывших республик СССР, образованных по воле народов этих стран мирным путем.

Основной вывод из природы государства как следствия общественного договора для каждого гражданина заключается в трех основных принципах, о которых необходимо помнить:

- каждый из нас признает права и свободы других людей равными и неприкосновенными;

¹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. Источник: https://www.civisbook.ru/files/File/Russo_O_dogovore.pdf.

- каждый из нас «нанимает» государство, чтобы защитить эти права и свободы в равной степени, и вправе требовать от «нанятого» государства исполнения обязательств в рамках договора;
- каждый из нас принимает на себя ряд обязанностей, первая из которых – соблюдать закон, призванный защищать права и свободы каждого человека.



Упражнение

При обсуждении вопросов, связанных с общественным договором в сельских сообществах, полезно задать аудитории вопросы: кто является источником власти, кто является высшей силой в процессе принятия решений в стране?



Последствия несоблюдения условий общественного договора

Как сказано выше, есть три основных принципа общественного договора. Что, теоретически, может случиться, если какой-либо из этих принципов перестанет соблюдаться? Логическая последовательность ниже включает ряд неизбежных последствий, с которыми рано или поздно сталкиваются все, кто не признает или нарушает условия общественного договора: в первом случае последовательность описывает последствия для человека, во втором – для государства.

Сценарий развития событий нарушения общественного договора для человека



Сценарий развития событий нарушения общественного договора для государства



§ 1.2. Добросовестное управление

Добросовестное управление – это широкая характеристика системы управления, которая может применяться всеми ветвями власти и уровнями государственного управления и местного самоуправления. Само слово «добросовестный» имеет значение «порядочный», «честный», «честно, старательно выполняющий свои обязанности, обязательства». Поэтому добросовестное управление – это управление, прежде всего, честное и старательное. Конечно, в официальных документах такие слова используются редко, но суть понятия «добросовестное управление» все равно вполне уместается в этих двух словах – честный и старательный. Но как честность и старательность измеряются в политике, в процессе принятия решений?

Мировое сообщество сформулировало несколько основных признаков, соблюдение которых означает добросовестное управление. Наличие или отсутствие этих признаков позволяет понять, насколько добросовестно выполняет свои задачи тот или иной орган управления. Среди этих признаков следующие:

- прозрачность, открытость, подотчетность;
- эффективность и результативность;
- законность или верховенство права;
- противодействие коррупции;
- социальная справедливость и ответственность.

Добросовестное управление тесно связано с понятием общественного договора, раскрытом в предыдущем разделе, и в контексте общественного договора означает также, что стороны этого договора – граждане и государственные органы – честно и старательно выполняют условия этого договора, зафиксированные в Конституции и других законах.

Добросовестное управление: международные стандарты

Источники международных стандартов по добросовестному управлению



Всеобщая декларация прав человека



Конвенция ООН против коррупции:



Международный пакт о гражданских и политических правах:

- право на правовую защиту (ст. 2, 3, 5, 26);
- право на недопущение применения произвольных мер уголовно-правового характера (ст. 9, 10);
- право на доступ к информации и свободу выражения мнения (ст. 19);
- право на создание ассоциаций (ст. 22);
- право граждан на участие в государственных делах (ст. 25);
- обязанность государства уважать и обеспечивать права человека без дискриминации (ст. 1, 2) и др.

содержит в себе меры, которые государства-участники обязаны предпринимать для достижения, в том числе надлежащего уровня добросовестного управления. Конвенция предусматривает необходимость проводить эффективную политику противодействия коррупции государствами-участниками, способствующую участию общества и отражающую принципы надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности, а также необходимость участия общества в этом процессе (ст. 5, 13).

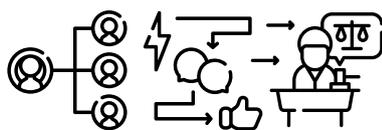


Руководство для членов Партнёрства «Открытое правительство» (OGP) и другие методические документы OGP.



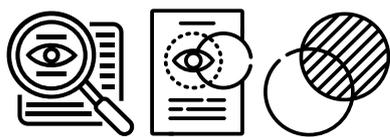
Рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по построению открытого правительства и другие документы ОЭСР.

Определение и основные признаки добросовестного управления



Что такое «добросовестное управление?»

Добросовестное управление – это способность органов государственной власти принимать решения и воплощать их в жизнь на основе принципов прозрачности, ответственности, подотчетности перед гражданами страны, создания условий для гражданского участия, восприимчивости, верховенства права, ориентированности на консенсус, компетентности, справедливости и эффективности.



Прозрачность

Государство должно обеспечить открытый доступ ко всей информации о своей деятельности в доступной форме. Прозрачность означает, что все решения государственных органов принимаются и исполняются в соответствии с законодательством и установленными правилами, а также эти решения доступны всем, кого они касаются.



Ответственность

Под ответственностью следует понимать обязанность лица (как правило, являющегося должностным лицом, в полномочия которого входят права по принятию тех или иных решений на государственном уровне) отвечать за свои действия и принятые решения. Такое лицо должно ставить общественное благо выше личных интересов.



Подотчетность

Государственные органы должны отчитываться перед народом. Информация о решениях, реализации политики и результатах должны предоставляться гражданам таким образом, чтобы граждане могли эффективно наблюдать за работой властей.



Участие

Государство должно создать простые и понятные механизмы для участия граждан в процессах принятия решений государственными органами. Граждане должны находиться в центре общественной активности и определенным образом вовлекаться в общественную жизнь на местном уровне. Мужчины и женщины должны иметь равные права голоса при принятии решений либо напрямую, либо через законные органы, представляющие их интересы.



Восприимчивость

Государство должно видеть проблемы общества или отдельной его части и решать их. Все голоса, в том числе голоса менее привилегированных и наиболее уязвимых, должны быть услышаны и приниматься во внимание при принятии решений, в том числе при распределении ресурсов. Государственные решения должны приниматься с учетом пожеланий населения.



Ориентированность на консенсус

Ориентированность на консенсус тесно связана с восприимчивостью государства. Государство должно стараться учитывать различные законные интересы и достигать широкого консенсуса в отношении того, какое решение отвечает интересам всего общества. При этом государство должно соблюдать права и законные интересы меньшинств.



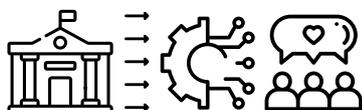
Верховенство права

Обязано уважать и обеспечивать права человека без дискриминации. Все должны быть равны перед законом.



Компетентность и потенциал

Государственные служащие должны обладать достаточными знаниями и навыками для эффективного выполнения поставленных перед ними задач. Государственные органы постоянно укрепляют потенциал своих сотрудников с целью повышения качества их работы.



Эффективность

Результаты добросовестного управления должны быть ощутимы для граждан, и эти результаты должны соответствовать потребностям общества. Государство должно разумно использовать имеющиеся ресурсы.

§ 1.2.1. Прозрачность, открытость и подотчетность

Конституция Кыргызской Республики прямо говорит о том, что государственная власть основана на принципе открытости. В дискуссии об управлении слово «открытость» часто соседствует со словом «прозрачность». В чем отличия?

Прозрачность в прямом смысле – это физическое свойство объекта или вещи, позволяющее увидеть, что происходит внутри этого объекта или этой вещи. В отношении системы и органов управления, прозрачность – это качество, позволяющее видеть процессы, происходящие в системе управления «изнутри».

Например, декларирование государственными служащими своих доходов – это прозрачность системы вознаграждений, позволяющая обществу убедиться, что он не получает каких-либо доходов за счет своего служебного положения. Другой пример: раскрытие детальной информации о процессе и результатах государственных закупок – это прозрачность расходования государственных бюджетных средств, позволяющая убедиться, что товары и услуги приобретаются по реальной рыночной цене, и никто не получает сверхдоходов за счет налогоплательщиков, а субъекты рынка (продавцы) имеют равные и справедливые условия для участия в закупках. Таким образом, прозрачность позволяет гражданину убедиться, что система управления построена справедливо (честно) и эффективно (старательно).

Но достаточно ли прозрачности, чтобы признать систему управления добросовестной? Нет. Прозрачность – пассивное свойство системы органов управления. Оно

означает лишь то, что можно заглянуть «внутри». А что делать, если «взгляд внутрь» обнаружил недостатки, проблемы? Например, что в системе государственных закупок созданы более благоприятные условия для отдельной группы поставщиков (продавцов)? Для исправления проблем и недостатков системы органы управления должны обладать другим качеством – открытостью.

Открытость системы органов управления означает, что они открыты к взаимодействию с гражданами, готовы прислушиваться к общественному мнению и вносить улучшения в свою работу, если граждане и общество видят в ней недостатки или обнаруживают проблемы, несправедливость. Пример открытости государственных органов – общественные советы, которые были созданы как раз в целях корректировки деятельности министерств и ведомств, создавая «точки входа» для граждан и общественных организаций в процесс принятия решений. Другой пример открытости – Партнерство **«Открытое правительство»**, в рамках которого государственные органы совместно с гражданами и общественными организациями берут на себя обязательства по устранению того или иного недостатка в системе управления, по проведению совместных амбициозных реформ в стране в целях улучшения жизни граждан.

Свойства открытости и прозрачности являются обязательными качествами государственного управления и местного самоуправления и должны быть четко регламентированы в законодательстве. Следует отметить, что открытость государственного управления не может быть абсолютной. В конечном итоге уполномоченный государственный орган должен брать на себя ответственность и самостоятельно принимать окончательное решение, взвесив разные мнения. А вот в отношении прозрачности ситуация иная. Прозрачность может быть почти абсолютной, граждане вправе знать почти всю информацию о том, кто в государственных органах и почему принимает те или иные решения, и как они это делают. Исключений здесь немного, и все они связаны только с двумя аспектами – личной безопасностью (например, не может быть общедоступным личный адрес или домашний телефон чиновника) и национальной безопасностью (сведения военного или разведывательного характера). Каждое из этих исключений должно быть тщательно обосновано.

Есть еще третий признак добросовестного управления, который часто упоминается в одном ряду с прозрачностью и открытостью, – подотчетность. Подотчетность – это обязанность отчитываться перед кем-то. В отношении государства, системы органов управления, подотчетность – это принцип, процесс и механизм обеспечения ответственности за свои действия официальных лиц и выборных представителей перед гражданами, иногда – посредством публичных отчетов перед другими государственными органами. Проще говоря, каждый орган управления и официальный представитель государственного органа должен быть подотчетен за свои действия перед вышестоящим органом управления, а вся система управления должна быть подотчетна за свои действия перед гражданами, народом как источником власти в рамках общественного договора.

Исходя из этого, в первую очередь подотчетности следует ожидать от выборных лиц: депутатов местных кеңешей, депутатов Жогорку Кеңеша, президента. Означает ли подотчетность простое предоставление отчета о своих действиях? Нет. Подотчетность

обязательно должна выражаться в наличии таких механизмов, которые позволяют дать предложения, назвать приоритеты для планирования деятельности подотчетных лиц; затем – дать оценку их работе; и, наконец, повлиять на их дальнейшую деятельность.



Упражнение

Что такое «подотчетность» можно пояснить на примере взаимоотношений работника и работодателя в сравнении с взаимоотношениями граждан с депутатами местного кенеша, как это представлено в таблице ниже. Принято выделять четыре главных момента, которые делают власть более подотчетной: прозрачность, участие (активное привлечение внутренних и внешних участников к решениям и мероприятиям, которые на них влияют), оценка (мониторинг и рассмотрение), обжалование и реагирование на запросы, предложения, жалобы².

Аспект подотчетности	Работник и работодатель	Депутат местного кенеша и избиратель
Прозрачность	Работник обещает работодателю, что он умеет выполнять работу и будет выполнять ее добросовестно. Работодатель хорошо знает, для чего он нанимает работника и что именно будет делать работник	Депутат в своей предвыборной программе дает конкретные обещания в отношении того, что он сделает в рамках своего депутатского мандата. Избиратель голосует за депутата, понимая, что тот может и должен сделать в кенеше
Участие (открытость)	Работодатель может в любой момент вмешаться в работу работника и попросить сделать эту работу по-другому	Избиратель вправе сообщить депутату свои ожидания от его работы и требовать ответа на эти ожидания
Реагирование на запросы, предложения, жалобы	Работник обязан реагировать на пожелания работодателя, менять что-либо в своей деятельности по решению работодателя	Депутат обязан реагировать на пожелания и запросы – наказы избирателя, решать поставленные им задачи
Оценка и мониторинг	Работодатель вправе наблюдать за работой и оценивать результаты труда работника	Избиратель в праве присутствовать на сессии местного кенеша и высказывать свое мнение о работе депутата. Избиратель вправе не голосовать больше за депутата, если результаты работы получили низкую оценку в глазах избирателя

Основной вывод заключается в том, что прозрачность, открытость и подотчетность являются выражением права гражданина как стороны общественного договора не только знать все о процессах управления, но и участвовать в них. Однако только этого недостаточно, чтобы управление было добросовестным. Важно еще и качество решений, которые измеряются с помощью других параметров – результативности, эффективности и устойчивости.

² Bovens Mark (2010), "Two Concepts of Accountability: accountability as a virtue and as a mechanism". West European Politics, 33:5, pp 946-967.

§ 1.2.2. Результативность, эффективность и устойчивость

Итак, добросовестное управление – это честное и старательное управление. Старательное управление означает, что система и органы управления стараются управлять результативно, то есть добиваться наилучших результатов в своей работе; управлять эффективно, то есть разумно и экономно, получать наилучший результат при минимальных затратах.

Результативность государственного управления и местного самоуправления означает, что органы управления достигли поставленных целей, предоставили запланированный объем услуг. Результативность, таким образом, одна из важных характеристик добросовестного управления, напрямую влияющая на уровень жизни граждан. И если граждане в рамках общественного договора ставят перед государством цель обеспечить каждое село питьевой водой, то очень просто понять, результативно ли сработало государство – достаточно проверить, во всех ли селах есть питьевая вода. Другой пример оценки результативности – охрана внешних границ. Если границы неприкосновенны и безопасны, то государство результативно выполнило свою задачу. Если ситуация иная – результативность государства в этой сфере – под вопросом.

Но результат достигается разной ценой, поэтому кроме результативности, гражданину важно уметь оценить и **эффективность** государства. И здесь важно понимать, что граждане доверили государству управлять большим объемом ресурсов для того, чтобы государство имело возможность справиться с огромным объемом возложенных на него задач и функций. В собственности государств находятся сельскохозяйственные земли, недра, моря, пресная вода, воздушное пространство, бюджет. В целом, государства – это самые крупные собственники в мире и обладатели самого крупного капитала. При этом государства должны управлять всеми этими ценностями таким образом, чтобы условия жизни улучшались для всех категорий и групп населения.

Важно отметить, что такое понимание роли государства стало формироваться только во второй половине XX века, после окончания Второй мировой войны, поскольку до войны и во время военных действий приоритеты государств были другими и сводились, собственно, к единственной задаче – выиграть войну. После войны пришло осознание того, что задача государства – добиться положительных социальных эффектов для всех групп граждан. И эффективность государственного управления понималась в большей степени как социальная эффективность, то есть улучшение условий жизни всех и каждого. Затем стало формироваться понимание экономической эффективности, то есть сопоставление результатов с затратами, поскольку для правительств во всем мире все чаще и острее стал вставать вопрос о недостатке ресурсов. Самый простой пример неэффективности управления – это нередкие случаи ремонта теплотрассы после того, как на дороге только что был уложен новый асфальт.

В XXI веке к характеристикам результативности и эффективности в отношении государственного управления и местного самоуправления добавилось понятие «устойчивость». **Устойчивость** управления означает, что достигнутые результаты справедли-

во распределяются между различными социальными группами и сохраняются на долгое время; что блага и ресурсы, доступные ныне живущему поколению, в равной степени будут доступны и будущим поколениям. Причины того, что вопросы устойчивости управления стали так актуальны именно в XXI веке, две: глобализация и антропогенное воздействие (воздействие человека) на окружающую среду.

Глобализация обнажила, что неравенство между регионами мира и группами внутри каждой страны приводят к социальной и политической нестабильности, а нестабильность в одной точке мира провоцирует проблемы в других частях мира. Эти проблемы могут носить различный характер – от морально-этических до финансовых и экономических. Усиливающееся воздействие человека на окружающую среду породило множество угроз экологического характера и стало причиной большого числа природных катаклизмов. Мировому сообществу стало понятно, что нельзя ставить перед государствами только сиюминутные цели, даже самые благородные, что необходимо заглядывать далеко вперед, чтобы понять, как отразятся сегодняшние решения на будущем человечества.

В масштабах планеты примером устойчивого управления является координация усилий государств в вопросах предотвращения последствий от изменения климата, сохранения биологического разнообразия и культурных ценностей. В масштабах Кыргызской Республики примером устойчивого управления можно считать борьбу за сохранение снежного барса и мораторий на трансформацию земель сельскохозяйственного назначения. Однако, к сожалению, на уровне государства и местного самоуправления в Кыргызстане гораздо больше негативных примеров устойчивого управления. Так, расходование средств, получаемых от разработки недр, на финансирование текущих расходов означает, что будущие поколения уже никак не смогут воспользоваться этими ресурсами. Проблема в том, что эти доходы можно получить только один раз, поскольку полезные ископаемые – невозобновляемый ресурс. На уровне местного самоуправления негативным примером устойчивого управления являются стихийные свалки и плохо управляемые полигоны мусора, которые отравляют окружающую среду, безвозвратно загрязняя ценные плодородные земли (в 2020 году более 500 гектаров плодородных присельных земель были заняты легальными и нелегальными мусорными свалками³).

Таким образом, результативность, эффективность и устойчивость – это качества или свойства, которые граждане ожидают увидеть в отношении современной системы органов управления, государственных и местных.

³ Данные ОО «Институт политики развития» на основе данных Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР.



Упражнение

Проще всего понять, следуют ли органы управления принципам результативности, эффективности и устойчивости на примере индикаторов или показателей отчетности. Так, государственный орган или орган местного самоуправления (МСУ) в своих отчетах должны представить конкретные результаты, влияющие на качество жизни людей. Например, какое количество граждан получило доступ к питьевой воде.

Пример в отношении результативности: в отчете антикоррупционного органа обязательно должны быть сопоставлены расходы на борьбу с коррупцией и результат этой борьбы, поскольку если результат этой работы меньше, чем расходы, необходимые для ее осуществления, то такая работа не имеет смысла.

Пример в отношении устойчивости: из отчета правительства должно быть ясно, каким образом доходы от эксплуатации недр распределяются между текущими нуждами правительства и потребностями будущих поколений. Если в настоящее время таких показателей нет, то граждане вправе требовать их от органов управления.



Последствия отказа от устойчивости в управлении

Что, теоретически, может случиться, если в рамках государственной политики полностью отказаться от принципа устойчивости, например, в отношении управления водными ресурсами? Логическая последовательность ниже включает ряд неизбежных последствий.



§ 1.2.3. Верховенство права и противодействие коррупции

Как изложено выше, суть общественного договора подразумевает, что граждане отказываются от абсолютной свободы, чтобы защитить слабых и обеспечить равенство в отношении права каждого. Организовать такую защиту на практике возможно только через установление законов и неукоснительное их соблюдение.

Так возник принцип верховенства права – правовая доктрина, согласно которой никто не может быть выше закона, все равны перед законом, никто не может быть наказан иначе как в установленном законом порядке и только за его нарушение. Верховенство закона подразумевает, что все подзаконные акты и акты правоприменения не противоречат закону. Верховенство права требует, чтобы все нормативные правовые акты (в том числе, конституция, законы и иные правовые акты) и вся деятельность государственной власти были направлены на защиту достоинства, свобод и прав человека. Государство, в котором реализовано верховенство права, называют правовым.

Верховенство права должно защищать гражданина от ситуации, когда отдельные должностные лица или органы власти могут быть выше закона либо обладать чрезмерно широкими полномочиями и таким образом осуществлять произвол, нарушать права человека. При этом все нормы законов должны быть опубликованы, стабильны, предсказуемы и одинаковы в своем применении. Это должна обеспечить доступная каждому система правосудия, независимая от исполнительной и законодательной ветвей власти с тем, чтобы судьи выносили решения только на основании фактов и законов. Эта сторона верховенства права является внешней, формальной. То есть, закон должен быть выше любого решения и обязательным для всех.

Но что делать, если несправедливы сами нормы закона? Например, с формальной точки зрения чиновники правительства Германии во времена Третьего рейха не нарушали законы страны, и судить их на основании действовавшего на тот момент законодательства Германии было невозможным. Но с точки зрения морали, последствий для человечества их деятельность была преступной. Поэтому огромное значение имеет не только верховенство одного лишь закона, но и верховенство прав человека в более широком понимании. Это дает право гражданину требовать от государства изменения тех норм закона, которые нарушают права человека. Поэтому в современном понимании, верховенство права означает не только верховенство закона, но и возможность гражданина и общества участвовать в создании и изменении законов, которые регулируют их поведение. Хороший пример такой возможности – это работа [Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики](#), который предоставляет возможность гражданам и организациям выражать свое мнение в отношении проектов нормативных правовых актов и может в будущем сделать нормотворческий процесс более прозрачным и отзывчивым к пожеланиям граждан.

Важно отметить, что верховенство права становится все более распространенной доминирующей концепцией в мире. Однако по-прежнему существует ряд стран, где верховенство принадлежит не праву или закону, а Богу или религиозным принципам. В

этом случае права человека, его безопасность и личные свободы зависят не от условий общественного договора и верховного принципа справедливости и равенства, а от того, как право человека трактуется в конкретной религии.

Другой важный момент заключается в том, что верховенство права имеет далеко не только политическое или демократическое значение. Верховенство права напрямую влияет на уровень экономического развития. Например, равенство предпринимателей перед законом создает здоровую конкурентную среду и стимулирует развитие инноваций, технологий и экономики в целом. Наоборот, создание «особых» условий, коррупция приводят к оттоку капитала, необоснованному росту цен, потере капитала и инвестиционной привлекательности. В страну, где процветает коррупция, а право принадлежит чиновнику, бизнес инвестировать не хочет, так как создавать новые предприятия и рабочие места в таких условиях затруднительно.

Особым негативным экономическим эффектом обладает одна из крайних форм несоблюдения верховенства права – коррупция. Коррупция проявляется, как правило, в различных формах, таких, как⁴:

- взяточничество – это преступление, совершенное против государственных и муниципальных интересов, и заключается как в даче, так и получении взятки;
- кумовство – это коррупционное проявление, при котором особые привилегии и предпочтения (преимущества) предоставляются друзьям, родственникам, знакомым, без учета профессиональных качеств и в обход установленных критериев отбора, например, при проведении тендеров или при приеме на работу;
- протекционизм – покровительство, защита интересов отдельных групп и лиц;
- незаконное распределение и перераспределение общественных благ, ресурсов и фондов (например, незаконное распределение земельных участков);
- незаконное присвоение, использование и распоряжение общественными ресурсами в личных целях (к примеру: незаконная приватизация, предоставление льготных кредитов, заказов);
- вымогательство – незаконное требование передачи чужого имущества, рейдерство и др.

Государство обязано противодействовать коррупции, и для этого у него есть механизмы и ресурсы. Но коррупция – это неизбежное явление, имеющее естественную природу, основанную на эгоистических чертах человека. Поэтому одними только силовыми и принудительными мерами коррупцию не победить. Крайне важно формирование негативного общественного мнения в отношении коррупции, понимание каждым гражданином и обществом того, что коррупция означает нарушение прав другого человека или группы людей, имеет особую общественную опасность, так как ставит под угрозу само существование государства.

⁴ Klitgard R., MacLean-Abaroa R. Corrupt cities: practical guide and prevention. Chapter 11 «Formulating a strategy» and Chapter V «Implementing reform». California, Oakland: Institute for Contemporary Studies, 2004. С. 8.



Последствия коррупции и отказа от верховенства права

Ниже приведена логическая последовательность действий, потенциальный сценарий развития событий и последствий, которые теоретически могут наступить, если граждане будут игнорировать опасность коррупции и необходимость соблюдения принципа верховенства права. Важно обратить внимание, что источником коррупции является не только власть, но и общество, граждане.

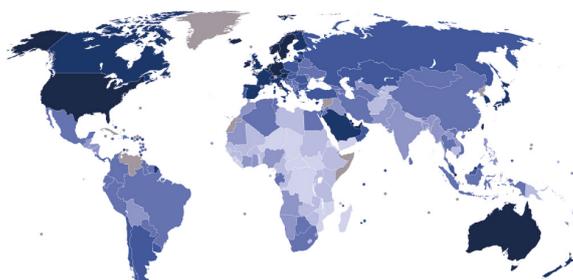


Упражнение

Для оценки уровня верховенства права в Кыргызской Республике можно воспользоваться данными Глобального индекса верховенства права, который оценивает ситуацию в 128 странах. Например, в 2020 году Кыргызская Республика заняла 89-е место в рейтинге. На этом же уровне находятся Китай, Белиз, Доминиканская Республика. Для сравнения, Казахстан занял 62 место в мировом рейтинге, Узбекистан – 92 место, а лидером рейтинга стала Дания. Индекс также приводит полезные данные в отношении ограничения государственной власти (наличие инструментов гражданского контроля над государством), коррупции, открытости правительства, защиты прав и безопасности.

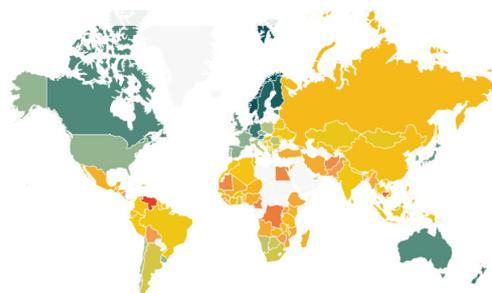
При разъяснении принципа верховенства права в работе с государственными и муниципальными чиновниками можно делать акцент не только на справедливости, но и на экономическом эффекте. Наглядным инструментом убеждения может быть сравнение национального богатства стран и их места в рейтинге верховенства права. На рисунках ниже самым темным цветом отмечены самые богатые регионы мира (рисунок слева) и регионы, где наиболее ответственно относятся к принципу верховенства права (рисунок справа). Нетрудно заметить, что во многом эти регионы совпадают.

Богатые (темнее) и бедные (светлее) страны мира (в расчете ВВП на душу населения)



Источник: <http://topmira.com/goroda-strany/item/617-samyebogatye-strany-2021>

Страны, соблюдающие принцип верховенства права (темнее)



Источник: <https://www.worldjusticeproject.org/>

В то же время при использовании любых рейтингов и индексов важно понимать, что они могут лишь показать место страны на карте мира в отношении того или иного показателя. Более важными и впечатляющими в глазах граждан являются примеры, в том числе негативные, из реальной жизни. Например, случаи несправедливых судебных решений и неприкосновенности коррумпированных чиновников гораздо более значительны для страны, чем неплохие позиции в рейтинге. И наоборот, случаи справедливого возмездия за коррупцию и нарушение законодательства намного более эффективно повышают доверие к государству, чем самые высокие рейтинги.

§ 1.2.4. Социальная справедливость и социальная ответственность

Социальная справедливость – это тоже часть общественного договора и, в некотором смысле, – это цель общественного договора между гражданами и созданными ими государственными органами. Социальная справедливость означает справедливое распределение благосостояния, наличие равных возможностей и социальных привилегий. В современном глобальном движении инициативы «снизу» акцент делается на устранении препятствий для социальной мобильности, создании программ социального обеспечения и экономической справедливости^{5, 6, 7}.

Для обеспечения социальной справедливости государство создает множество органов и институтов: налоговую систему, социальное страхование, здравоохранение, образование, профсоюзы, регулирование рыночной экономики. Гражданину трудно разобраться в тонкостях работы каждой из этих систем или частей управления, однако каждый гражданин способен остро почувствовать последствия социальной несправедливости, если государство плохо справляется со своими обязанностями в этих сферах. Например, если выпускник сельской школы имеет меньше шансов поступить в столичный университет, чем выпускник городской школы, – это означает, что государство не обеспечивает социальную справедливость в сфере образования. Если бывший судья на свою пенсию может позволить себе полноценное питание, а бывший дворник на пенсию не может обеспечить себя едой – это неверно построенная система социального страхования (однако это не означает, что пенсии должны быть одинаковыми; в данном примере идет речь о том, что пенсии должны обеспечить равные возможности в отношении базовых потребностей человека – питания и жилья). Поэтому социальная справедливость должна быть безусловной целью любого правительства, которое хочет долго удерживать власть на основе социальной стабильности.

В части возможностей для развития концепция социальной справедливости исходит из того, что каждый человек обладает от рождения равными правами, а потому государство и общество обязаны создать равные условия для реализации прав каждого. Для этого создаются государственные системы образования и здравоохранения. И любые отказы или сокращения в отношении этих систем, неэффективное и нерезультативное их функционирование означают нарушение прав и отказ от социальной справедливости.

Таким образом, социальная справедливость требует от государства выполнения как минимум трех общих требований: распределять определенные жизненно важные блага (экономические, социальные и культурные), защищать человеческое достоинство и обеспечивать равные возможности для каждого⁸.

⁵ Kitching, G. N. *Seeking Social Justice Through Globalization Escaping a Nationalist Perspective* (англ.). — University Park, Pa: Pennsylvania State University Press (англ.) русск., 2001. P. 3—10. — ISBN 978-0-271-02377-9.

⁶ Hillman, Arye L. *Globalization and Social Justice* (англ.) // *The Singapore Economic Review* (англ.) русск. : journal. — 2008. — Vol. 53, no. 2. — P. 173—189. — doi:10.1142/s0217590808002896.

⁷ Agartan, Kaan. *Globalization and the Question of Social Justice* (англ.) // *Sociology Compass*. — 2014. — Vol. 8, no. 6. — P. 903—915. — doi:10.1111/soc4.12162.

⁸ Pérez-Garzón, Carlos Andrés. *Unveiling the Meaning of Social Justice in Colombia* (англ.) // *Mexican Law Review* (англ.) русск.: journal. — 2018. — 14 January (vol. 10, no. 2). — P. 27—66. — ISSN 2448-5306.

Организация Объединённых Наций (ООН) называет социальную справедливость «основополагающим принципом мирного и процветающего сосуществования внутри стран и между ними». Доклад ООН 2006 года «Социальная справедливость в Открытом мире: Роль ООН» утверждает, что «социальная справедливость может пониматься как распределение плодов экономического роста на основе принципов справедливости и сострадания ...»⁹. Термин «социальная справедливость» рассматривался ООН как синоним понятия «защита прав человека» и впервые появился в текстах ООН во второй половине 1960-х годов. Например, в Декларации о социальном прогрессе и развитии, принятой в 1969 году, сказано, что «с учетом глобальной перспективы [...] пренебрежение к социальной справедливости [...] означает фактическое принятие будущего, омраченного насилием, репрессиями и хаосом».

В экономической теории некоторые ученые отвергали принцип социальной справедливости, полагая, что он является тормозом для развития рынка, накопления и эффективного перераспределения капитала. Некоторые страны в отдельные периоды своей истории тоже отказывались от принципа социальной справедливости во имя достижения других целей, например, восстановления экономики после войны. Однако в XXI веке, когда к человечеству пришло осознание экологических и биологических угроз, которые в равной степени опасны как для богатых, так и для бедных, такие мнения становятся менее популярными. Особенно ярко необходимость усиления социальной справедливости проявилась во время пандемии COVID-19, когда всем без исключения стало ясно, что богатства и границы не могут защитить от вируса, и, если не предоставить бедным странам вакцину, мир не сможет справиться с угрозой.

Социальная справедливость также может определять политику государства в отношении развития регионов. Например, концепция «точки роста» подразумевает, что отдельные регионы или города страны получают от государства привилегии и масштабные ресурсы для развития за счет других регионов или городов. Предполагается, что это делается во имя экономического рывка, который позволит за 20–30 лет существенно развить эти привилегированные регионы, а затем, достигнув высокого уровня развития, они смогут «подтянуть» за собой, подобно локомотивам, отстающие регионы. Таким путем развития шли, например, страны Юго-Восточной Азии. Но история показала, что во время накопления сил регионами роста, население отстающих регионов, не являющихся «точками роста», существенно пострадало, оказавшись в неравных условиях для развития, по сравнению с населением регионов – «точек роста».

Другой принцип выбрала для себя объединенная Европа, которая решила, что вместо «точек роста» нужно обеспечивать примерно равный уровень развития для всех регионов континента. Поэтому государство, принимая решение о политике развития регионов, должно сделать выбор либо в пользу «точек роста» как «локомотива» развития, либо в пользу региональной социальной справедливости. Важным фактором при принятии такого решения является менталитет, традиции, самоопределение нации, в частности, выбор между коллективистским духом Юго-Восточной Азии и индивидуалистическим мировоззрением Европы.

⁹ «Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations», The International Forum for Social Development, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development, ST/ESA/305.

С экономическими аспектами социальной справедливости связано понятие социальной ответственности. «Социальная ответственность – это ответ за свое влияние» на развитие общества. Критерий социальной ответственности применим не только к гражданину и государству, но и к бизнесу. В современном мире общество требует от бизнеса отчета не только о том, сколько продуктов произведено, какие налоги оплачены, но и как бизнес влияет на общество (социум) и окружающую среду. Например, горнодобывающие компании, получающие громадные прибыли от эксплуатации недр, оказывают существенное воздействие на окружающую среду и должны отчитываться, каков этот эффект и какие меры они предпринимают, чтобы уменьшить свое негативное влияние.



Последствия отказа от социальной справедливости

Чем чреват отказ от социальной справедливости поможет понять нижеприведенная логическая последовательность.



§ 1.3. Государство как поставщик услуг: «сервисное государство»

Общественный договор, в результате которого возникает государство и местное самоуправление, подразумевает, что одна из целей их создания – это решение тех вопросов управления и проблем граждан, которые они не могут решить самостоятельно, поодиночке. Например, обеспечить защиту прав человека, принятие законов, охрану государственных границ или реализацию внешней политики. Также сюда входят вопросы, решение которых нельзя поручить частному сектору, поскольку не все граждане смогут оплачивать эти услуги в полном объеме, например, дошкольное и школьное образование и здравоохранение. Проще говоря, в современном общепринятом понимании государство в целом и местное самоуправление в частности возникают как ответ на потребности человека и общества в неких благах и услугах.

Однако это понимание сформировалось не сразу. Напомним, что на заре возникновения государственности, доминировала концепция божественного происхождения власти, а государство защищало эту концепцию, обладая чертами общественного договора лишь частично. То есть, власть и представители власти были главным объектом заботы государства, а народ и граждане имели значение лишь постольку, поскольку были необходимы для удовлетворения потребностей власти. Затем пришло понимание, что источником власти является народ, граждане, и возникла потребность в добросовестном эффективном и результативном управлении в ответ на требования о выполнении условий общественного договора. Поэтому во второй половине XX века развитие получила концепция «Нового государственного управления», которая заимствовала более эффективные управленческие модели из бизнеса, частного сектора, а также установила требования к открытости власти и вовлечению граждан в процессы принятия решений. Эта концепция окончательно укрепилась в конце XX века, однако уже через 20 лет, с развитием цифровых технологий, стала уступать место концепции «сервисного» государства, суть которой коротко сводится к тому, что государство выполняет большинство своих функций в формате услуг для граждан, большая часть которых имеет цифровые механизмы их предоставления.

Не вдаваясь в теоретические тонкости и различия между этими концепциями, каждому гражданину важно уяснить конечную суть – в рамках общественного договора государство оказывает гражданину услуги (под услугами здесь понимается личное или общественное благо, полученное в результате деятельности государственных органов). Все эти услуги делятся на две большие группы, которые и формируют систему управления – вопросы и услуги государственного значения, а также вопросы и услуги местного значения.

Каждый вопрос или услуга, представляющие общественный интерес, касаются либо всего общества, либо его определенной части. Так вот, вопросы, касающиеся жителей только одного конкретного местного сообщества, и есть вопросы местного значения. Например, жителя Нарына волнует, убирают ли мусор вокруг его дома или офиса. И в гораздо меньшей степени жителя Нарына волнует уборка мусора, к примеру, в Бат-

кене. А вот если речь идет о выступлении национальной сборной на Олимпиаде, то этот вопрос будет почти одинаково волновать любого гражданина Кыргызской Республики, вне зависимости от места его проживания. Поэтому мусор – это вопрос местного значения, а участие в олимпийском движении – вопрос государственного значения. Так можно разделить все вопросы публичного управления на местные и государственные.

Но здесь есть большой «подводный камень» – аспекты защиты прав и доступа к услугам. Например, больного человека волнует, может ли он получить медицинскую помощь или социальное пособие в своем конкретном городе или селе, а вся остальная территория страны беспокоит его гораздо меньше, если вообще беспокоит. Но все муниципалитеты – разные по своему финансово-экономическому потенциалу и не в состоянии самостоятельно обеспечить равный доступ к таким услугам. Поэтому многие социальные и другие гарантии, связанные с правами человека и доступом к гарантированным Конституцией услугам, невозможно отдать «на откуп» местному самоуправлению, поэтому их обеспечение берет на себя государство.

Казалось бы, понимая эти принципы, можно выстроить разумную и эффективную систему управления. Но на деле часто встречаются сложные, комплексные вопросы, которые не так легко поделить на местные и государственные, как кажется на первый взгляд. Например, защита от зоо-эпидемий. Казалось бы, только жителей конкретной местности должна беспокоить опасность заболеваний, полученных от животных. Но ведь болезнь или вирус административных границ не признают и легко могут быть перенесены на другую территорию! Поэтому вопросы безопасности – биологической, политической, продовольственной и других – тоже являются вопросами государственного значения.

Учитывая «сервисный» характер государства, его роль поставщика услуг, нельзя забывать о том, что услуги – это благо, производство (обеспечение) которого требует ресурсов. Кто-то должен финансировать здравоохранение, образование и другие государственные услуги. Фактически это финансирование предоставляют граждане через налоговую систему, уплачивая прямые и косвенные налоги и неналоговые платежи. Поэтому в отношении доступности и качества услуг важна взаимная ответственность государства и гражданина: гражданин не только вправе требовать предоставления услуги, но и обязан платить за ее предоставление.



Упражнение

Для оценки того, насколько орган управления помнит о том, что он создан с целью оказания гражданам услуг, можно применить экспресс-тест, положительные ответы на вопросы которого подтвердят приверженность органа управления принципу справедливости, тогда как отрицательные продемонстрируют несоблюдение указанного принципа.

Вопросы теста¹⁰

Айыл
окмоту

Министерство
благополучия
чиновников

Является ли цель создания и функционирования органа управления общественно значимой? Кто получает блага от органа управления?

Производит ли орган управления понятные гражданам результаты своей деятельности?

Довольны ли граждане результатами работы или услугами органа управления?

Являются ли процедуры органа управления открытыми и прозрачными?

Доверяют ли граждане органу управления?
Поддерживают ли идею о его сохранении и развитии?

Имеет ли орган управления известные всем регламенты и стандарты своей деятельности?



Литература для самостоятельного изучения:

1. Ларионов К. [Развитие модели сервисного государства: основные вызовы и проблемы](#), 2019 г.
2. [Сборник международных правовых документов о борьбе с коррупцией ООН, 2005](#) (доступно только на английском языке)
3. [Цель устойчивого развития №16](#)
4. [Сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: Надлежащее управление и права человека](#)

¹⁰ Вопросы составлены по материалам: https://spravochnik.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/sistema_gosudarstvennogo_upravleniya_servisnogo_gosudarstva_mehanizm_funkcionirovaniya/#suschnost-koncepcii-servisnogo-gosudarstva.

Глава II. Гражданское пространство

§ 2.1. Что такое «гражданское пространство?»

Устав Организации Объединенных Наций

Преамбула

мы, народы объединенных наций, преисполненные решимости

избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе, и

вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций, и

создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права, и

содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе ...

Конституция Кыргызской Республики

Преамбула

Мы, народ Кыргызской Республики, ...

подтверждая приверженность к защите, уважению прав и свобод человека и гражданина; ...

Есть два определения понятия «гражданское пространство». Первое, официальное, принятое ООН, звучит так: «Гражданское пространство – это среда, которая позволяет людям и группам - или «субъектам гражданского пространства» – принимать значимое участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни своих обществ. Государства формируют правовое и политическое пространство, в котором люди выражают взгляды, собираются, объединяются и вступают в диалог друг с другом и с властями по вопросам, влияющим на их жизнь, от качества основных услуг до улучшения институтов и уважения основных свобод»¹¹.

Есть и более простое, понятное на бытовом уровне определение, согласно которому гражданское пространство – это **материальное и нематериальное пространство жизнедеятельности человека, которое находится за пределами семьи, государства и рынка**, в котором граждане объединяются для продвижения общих интересов¹². Иными словами, в гражданском пространстве граждане объединяются или действуют индивидуально для решения тех задач, которые не могут быть решены внутри семьи, в ходе взаимодействия с государством и бизнесом. Например, родители детей с инвалидностью, фермеры, мигранты создают свои сообщества для обмена информацией и опытом, поддержки, коллективной защиты интересов.

¹¹ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/CivicSpace/Pages/UNRoleCivicSpace.aspx>.

¹² Darkwa A., Amponsah N., Gyampoh E. Civil Society in a Changing Ghana. An Assessment Of The Current State Of Civil Society In Ghana, CIVICUS <https://www.ohchr.org/EN/Issues/CivicSpace/Pages/UNRoleCivicSpace.aspx>, 2006. UTL: http://www.civicus.org/media/CSI_Ghana_Country_Report.pdf

Поскольку гражданское пространство – это среда для гражданского взаимодействия, оно состоит из множества формальных и неформальных каналов и форм этого взаимодействия, через которые отдельные лица и группы могут играть роль в управлении своими странами, вносить свой вклад в процессы принятия решений, политические процессы и процессы миростроительства. Чтобы это гражданское пространство эффективно функционировало, государство не должно создавать препятствий, а наоборот, должно обеспечивать эффективный доступ к информации, диалогу и выражению альтернативных и непопулярных мнений и взглядов. Например, государство должно обеспечить условия для свободного формирования и функционирования гражданских объединений, негосударственных средств массовой информации; защитить от преследования людей, которые выражают альтернативные общепринятым мнения и позиции.

С развитием цифровых технологий, появлением социальных сетей гражданское пространство существенно расширилось. Если раньше для объединения необходимо было физически собираться, а для публикации мнения на бумажных носителях нужны были значительные ресурсы, то теперь гражданское пространство, продолжая жить в физическом мире, в значительной степени переместилось в мир Интернета. Но этот цифровой мир по-прежнему нуждается в государственной поддержке и защите, например, свобода выражения мнения, включая доступ к информации, мирных собраний и ассоциаций, действует всегда – как онлайн, так и офлайн. Свободное гражданское пространство требует открытой и безопасной среды, свободной от любых актов запугивания, преследований и репрессий, будь то онлайн или офлайн.

Основные принципы и характеристики гражданского пространства отражены в Гражданской хартии. **Гражданская хартия**¹³ – это небольшой, двухстраничный документ, который люди и организации могут подписывать и использовать в качестве основы для совместных действий. Направленная на активистов гражданского общества и их организации, Гражданская хартия объединяет тех, кто участвует в повседневной борьбе за гражданское пространство – на местном, национальном, региональном или международном уровнях. Во-первых, она сводит воедино наиболее важные термины для гражданского участия в доступной для понимания форме. Во-вторых, она служит глобальным ориентиром для субъектов гражданского общества в отношении их прав, закрепленных в международном праве. В-третьих, она подтверждает право людей участвовать в формировании своего общества. Гражданская хартия так формулирует общий набор гражданских и политических прав:

«Мы, люди, имеем право на следующие права, которые необходимо уважать, защищать, продвигать и полностью реализовывать везде и без какой-либо дискриминации:

- 1. Свобода выражения мнения.** Каждый волен делиться, обсуждать и продвигать свои взгляды и идеи, поддерживать идеи других или выражать несогласие.
- 2. Свобода информации.** Каждый имеет легкий и своевременный доступ ко всей общественной информации.
- 3. Свобода собраний.** Каждый волен мирно объединяться с другими для достижения общих целей и устремлений.
- 4. Свобода объединений.** Каждый волен создавать, присоединяться или поддерживать организации для мирного продвижения общих целей».

¹³ <https://civiccharter.org/>

Новые угрозы XXI века поставили всех перед фактом, что как физическое, так и виртуальное гражданское пространство требуют регулирования. В частности, необходим контроль за тем, чтобы гражданское пространство не стало благоприятной средой для развития расизма, терроризма, радикализма, ненависти и других разрушительных движений. Об этом говорит и Гражданская хартия: «Эти права могут быть законно востребованы до тех пор, пока они не нарушают права других, не разжигают ненависть, дискриминацию, вражду или насилие». Однако любые ограничения в гражданском пространстве должны соответствовать международному праву в области прав человека, то есть они:

- не должны дискриминировать (должны быть одинаковы для всех, не содержать исключений);
- должны быть предусмотрены законом (не могут быть введены подзаконными актами по решению отдельного органа управления или должностного лица);
- должны быть необходимыми (иметь для введения вескую причину, основанную на реальной угрозе);
- должны быть соразмерными опасности (не быть чрезмерными, преувеличенными).¹⁴

Регулирование гражданского пространства – это тонкий и сложный процесс, в рамках которого все государства и правительства неизбежно стремятся перейти границу между необходимостью и нарушением прав. Важно помнить, что для любого правительства легче запретить гражданское пространство, чем заниматься тонкой и сложной работой по его настройке и защите. Поэтому в рамках любых правительственных мер в отношении гражданского пространства всегда есть вариант, нарушающий права человека. И задача субъектов гражданского пространства – быть бдительными и своевременно предотвращать возможность реализации нарушающего права человека варианта регулирования гражданского пространства со стороны государства.

Государства могут нарушать свободу объединений, принимая законы, которые ограничивают возможность людей свободно создавать группы и управлять ими для продвижения своих общих интересов. Например, в некоторых странах законодательство запрещает создавать организации, которые занимаются определенными темами, такими, как права человека. Некоторые государства также необоснованно ограничивают право на мирные собрания, путем введения, среди прочего, требования предварительного разрешения на проведение собрания или ограничения собраний по времени и месту. Ограничения свободы слова также могут принимать различные формы. Поскольку средства массовой информации играют решающую роль в распространении информации, государства часто чрезмерно регулируют средства массовой информации, чтобы ограничить, контролировать или предотвратить высказывание критических и несогласных голосов. Акты насилия в отношении журналистов и работников средств массовой информации по причинам, связанным с их профессиональной деятельностью, часто имеют место и ограничивают право на свободу выражения мнений и доступ к информации, поскольку также препятствуют доступу общественности к этой информации.

¹⁴ Более подробно о толковании ограничений см. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1985): <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14623>.



Гражданское пространство: международные стандарты

Чтобы мониторинг угроз для гражданского пространства был эффективным, важно знать стандарты благоприятного гражданского пространства, которые уже сформировались в демократических странах на основе различных источников информации и мнений, включая:

- результаты многочисленных обсуждений в обществе и парламентах разных стран;
- международные конвенции по правам человека;
- результаты рассмотрения Комитетом ООН по правам человека споров между гражданами и организациями гражданского общества, с одной стороны, и властями той или иной страны – с другой. К примеру, абсолютное большинство стран мира присоединилось к Международному пакту о гражданских и политических правах, в котором закреплены основополагающие права человека, в том числе права на свободу объединения, мирных собраний, выражения мнения, доступа к информации и другие. Комитет ООН по правам человека разрабатывает и принимает «замечания общего порядка» к статьям Международного пакта о гражданских и политических правах, где детально расписываются принципы и стандарты по каждому из основополагающих прав человека, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах;
- принятые другими международными организациями на глобальном и региональном уровне специальные документы по правам человека (к примеру, ООН, [Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе](#), Советом Европы и другими).

Кыргызстан присоединился к Международному пакту о гражданских и политических правах и к его Первому факультативному протоколу в 1994 году. Все страны, которые присоединились к пакту и протоколу, берут на себя следующие обязательства:

- 1) граждане этой страны имеют право обращаться в Комитет ООН по правам человека, в случае нарушения прав, предусмотренных в Международном пакте о гражданских и политических правах;
- 2) государство признает и исполняет решения Комитета ООН по правам человека;
- 3) решения Комитета ООН по правам человека становятся прецедентами, то есть обязательными правилами при регулировании аналогичных ситуаций и отношений во всех странах, которые присоединились к данному пакту.

Гражданское пространство: международные стандарты

Источники международных стандартов по гражданскому пространству

Международные стандарты по правам человека, обеспечивающие гражданское пространство, гражданское участие, защиту общественных свобод и мобилизацию граждан в целях осуществления позитивных перемен, базируются на следующих положениях международных документов по правам человека и основных договоров ООН по правам человека:



Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ):

Статья 19: право на свободу мнений и их свободное выражение.

Статья 20: право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

Статья 21: право принимать участие в управлении своей страной.



Международных пакт об экономических, культурных и социальных правах:

Статья 8: право создавать профессиональные союзы и вступать в них.

Статья 15: право на участие в культурной жизни.



Конвенция о правах ребенка:

Статья 13: право на свободу выражения мнений.

Статья 15: право на свободу ассоциаций и мирных собраний.



Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации:

Статья 5: запрет на дискриминацию в отношении права на свободу выражения мнений, мирных собраний и ассоциаций и права на участие в руководстве государственными делами.



Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП):

Статья 19: право на свободу мнений и их свободное выражение.

Статья 21: свобода мирных собраний.

Статья 22: свобода ассоциаций.

Статья 25: участие в общественной жизни.



Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин:

Статья 3: право женщин на участие в политической, экономической и культурной жизни.



Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей:

Статья 26: право на свободу ассоциаций.



Конвенция о правах инвалидов:

Статья 21: право на свободу мнений и их свободное выражение.

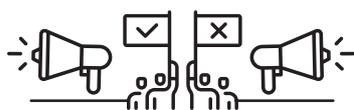
Статья 29: право на получение доступа к информации.

Статья 30: право на участие в политической и общественной жизни, а также в культурной жизни.

Определение гражданского пространства

Гражданское пространство – это пространство жизнедеятельности человека, которое находится за пределами семьи, государства и рынка, в котором граждане могут объединяться для продвижения общих интересов. Иными словами, гражданское пространство – это правовая среда в демократическом государстве, которая позволяет гражданам объединяться или действовать индивидуально для решения тех или иных задач, которые не могут быть разрешены внутри семьи, исключительно государственными органами или посредством предпринимательской деятельности.

Основные права и свободы, обеспечивающие благоприятное гражданское пространство



Свобода выражения мнений

Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения. Это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору (ст. 19 МПГПП).

Под защиту подпадают все формы выражения и способы распространения мнений: устная и письменная речь, язык жестов, предметы и произведения искусства, печатные материалы, изображения, одежда, аудио-, видеоматериалы и иные, использующие различные интернет-технологии.



Свобода мирных собраний

Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний (ст. 21 МПГПП). Это право позволяет выражать свое отношение к какому-либо вопросу посредством проведения собраний в определенном месте или в движении по определенному маршруту. Под «мирным собранием» понимается ненасильственное, не вооруженное собрание и собрание, не преследующее противоправных целей.



Право на участие в ведении государственных дел

Каждый гражданин имеет право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей (ст. 25 МПГПП). Здесь «ведение государственных дел» представляет собой широкое понятие, включающее в себя как осуществление полномочий государственными должностными лицами и голосование граждан на выборах или референдумах, так и непосредственное участие граждан в обсуждении проектов законов или иных решений государственных органов, а также участие в различных представительных органах, создаваемых для консультаций с государственными органами.



Свобода ассоциации (объединения)

Каждый человек имеет право на свободу объединения с другими (ст. 22 МПГПП). Под ассоциацией понимается любое объединение или организация, образованные с целью совместной реализации, выражения, продвижения или распространения, обеспечения и защиты общих интересов.



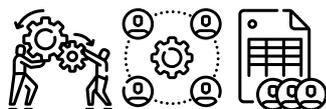
Обеспечение благоприятной среды

Государство обязано уважать и обеспечивать права и свободы всех лиц, находящихся в пределах его территории и под его юрисдикцией. Государство должно принимать законодательные, административные и другие меры для соблюдения, защиты, поощрения и осуществления указанных прав и свобод (ст. 2 МПГПП).



Недискриминация

Государство должно гарантировать все права и свободы человека каждому, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства (ст. 2 и 3 МПГПП).



Ограничения прав и свобод

МПГПП предусматривает возможность ограничения некоторых прав. При этом эти ограничения:

- ◆ не должны дискриминировать (должны быть одинаковы для всех, не содержать исключений);
- ◆ должны быть предусмотрены законом (не могут быть введены по решению отдельного органа управления или должностного лица);
- ◆ должны быть необходимыми (иметь для введения вескую причину, основанную на реальной угрозе);
- ◆ должны быть соразмерными опасности (не быть чрезмерными, преувеличенными).

Принципы толкования ограничений (Сиракузские принципы):

- ◆ Сфера применения ограничений не может быть истолкована таким образом, чтобы поставить под угрозу сущность соответствующего права.
- ◆ Толкование любых ограничений должно быть максимально конкретным, и любые сомнения должны рассматриваться в пользу защиты рассматриваемых прав.
- ◆ Перечисленные в МПГПП ограничения не могут широко толковаться. Произвольное применение ограничений не допускается.
- ◆ Законом должна быть предусмотрена возможность обжалования и эффективные средства правовой защиты от неправомерного введения или применения каждого из ограничений.
- ◆ Обязанность доказать правомерность ограничения прав лежит на государстве.

Международные механизмы защиты прав и свобод человека

1

Подача индивидуальных жалоб и представление гражданскими организациями альтернативных докладов в договорные органы ООН (комитеты ООН), рассматриваемых наряду с докладами государств по ратифицированным государствами основным договорам ООН по правам человека.

2

Представление гражданскими организациями альтернативных докладов по процедуре Универсального периодического обзора (УПО), в котором участвуют все государства-члены ООН. Альтернативные доклады по процедуре УПО могут охватывать любые вопросы прав и свобод человека.

3

Представление индивидуальных сообщений в Специальные процедуры, утвержденные Советом ООН по правам человека, мандат которых направлен на предупреждение нарушений прав по определенным темам. Мандаты специальных процедур позволяют направлять индивидуальные сообщения по широкому перечню тем, включая:



поощрение и защиту права на свободу мнений и их свободное выражение (1993 г.)



независимость судей и адвокатов (1994 г.)



положение правозащитников (2000 г.)



право на свободу мирных собраний и ассоциаций (2010 г.)



поощрение демократического и справедливого международного порядка (2011 г.)



право на неприкосновенность частной жизни (2015 г.) и другие.

Онлайн-форма позволяет подавать индивидуальные сообщения о нарушениях прав и свобод, а также направлять информацию о нормативных правовых актах (НПА) и проектах НПА, нарушающих права и свободы человека.

Полную информацию об органах по правам человека смотрите на сайте Управления Верховного Комиссара по правам человека (УВКПЧ ООН).



Последствия сужения гражданского пространства

Чем чревато сужение гражданского пространства, какие последствия теоретически могут наступить вследствие чрезмерных ограничений свободы как для граждан, так и для правительств, поможет понять нижеприведенная логическая последовательность.



Литература для самостоятельного изучения

1. [Руководящая записка Организации Объединенных Наций по защите и развитию гражданского пространства, 2020 г.](#)
2. [Гражданская Хартия. Глобальные принципы участия людей в общественной жизни.](#)
3. [Дополнительные источники по защите гражданского пространства](#) (на английском языке).
4. [Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, 1985 г.](#)
5. [Сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: Пространство для деятельности гражданского общества.](#)

§ 2.2. Свобода объединений¹⁵

Всеобщая декларация прав человека

Статья 20.

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 22.

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав Вооруженных сил и полиции.

Конституция Кыргызской Республики

Статья 36.

Каждый имеет право на свободу объединения.

Свобода объединений – это право человека, жизненно необходимое для функционирования демократии, а также важнейшее условие реализации других основных свобод. Объединения глубоко проникли в нашу жизнь, и многие вопросы современного общества не решались бы или решались бы гораздо сложнее и с большими затратами времени и ресурсов, если бы не объединения, ассоциации и союзы. Право на свободу объединения в этом контексте означает для каждого гражданина возможность для развития, решения проблем, достижения материального и духовного благополучия.

Объединения (некоммерческие организации) создаются гражданами для достижения различных целей. Например, для того, чтобы: (1) быть услышанными государственными органами или иными лицами (известно, что голос одного человека зачастую можно не услышать, а голос объединения граждан будет услышан всегда, и чем больше людей объединятся, тем громче будет их голос), (2) помогать нуждающимся, (3) заниматься общественно полезной деятельностью и (4) в других целях. Объединения часто способствуют «рассмотрению и решению важных для общества проблем и вопросов, таких, как окружающая среда, устойчивое развитие, предупреждение преступности, расширение прав и возможностей женщин, социальная справедливость, защита потребителей и реализация всех прав человека»¹⁶.

¹⁵ Для написания этого параграфа использовались материалы из учебного пособия «Правовое регулирование некоммерческих организаций и институтов гражданского участия», С. 29-33.

¹⁶ См.: Резолюция 21/16 Совета по правам человека ООН, п. 4; Резолюция 24/5 Совета по правам человека ООН, ст. 5. См. также: Совет по правам человека ООН, Защита правозащитников (12 апреля 2013 г.), A/HRC/RES/22/6, в частности пп. 5 и 13-20. См. также: African Commission on Human and Peoples' Rights, Concluding observation of the African Commission on Human and Peoples' rights in respect of Egypt [Заключительное замечание Африканской комиссии по правам человека и народов в отношении Египта], 3rd Period Report, 27 April - 11 May 2005, para. 29.

В демократических странах сформировались стандарты и принципы регулирования деятельности некоммерческих организаций. Некоммерческие организации, в зависимости от процедуры регулирования их деятельности, делятся на два вида: 1) «простые» некоммерческие организации без специального дополнительного статуса и государственных льгот; 2) некоммерческие организации, получившие статус благотворительной или общественно полезной организации и соответствующие государственные льготы.

Регулирование «простых» некоммерческих организаций должно быть устроено аналогично регулированию коммерческих организаций в части регистрации, отчетности перед государственными органами, проверок со стороны государственных органов, ликвидации и других вопросов управления. В частности, в пункте 225 Руководящих принципов по свободе объединений, разработанных ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией, говорится следующее: «Недопустимо требовать от объединений предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий)». Аналогичные принципы закреплены также в Международном пакте о гражданских и политических правах и решениях Комитета ООН по правам человека.

Что касается регулирования деятельности благотворительных или общественно полезных организаций в демократических странах, государство, с одной стороны, предоставляет им привилегии, с другой – устанавливает более жесткие требования в отношении прозрачности и отчетности. Привилегии могут быть установлены в виде налоговых льгот (чтобы некоммерческие организации могли зарабатывать от осуществления предпринимательской деятельности и финансировать на эти средства свою общественно полезную деятельность); поощрительных налоговых мер для бизнес-сектора и граждан (чтобы бизнес и граждане предоставляли некоммерческим организациям пожертвования или гранты). Более жесткие требования в отношении прозрачности и отчетности могут включать дополнительную отчетность, прохождение ежегодного независимого финансового аудита, публикацию отчетов на специальных сайтах.

В Кыргызской Республике, к сожалению, в новой редакции Конституции от 2021 года создана основа для чрезмерного и неоправданного ограничения свободы объединений. Так, в статье 8 новой Конституции появилась норма о том, что «политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансовой и хозяйственной деятельности». В целях реализации указанной конституционной нормы, 26 июня 2021 года были приняты поправки в Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», предусматривающие введение нового отчета только для некоммерческих организаций, но не для коммерческих организаций. Данная поправка является дискриминационной в отношении некоммерческих организаций, так как нарушает принцип «равного регулирования», закрепленный в вышеуказанных международных документах. Как было сказано выше, согласно демократическим стандартам и принципам регулирования деятельности некоммерческих организаций, требование по опубликованию финансовых отчетов должно применяться только к тем некоммерческим организациям, которые получили специальный статус «благотворительной организации» и пользуются соответствующими налоговыми и иными льготами.

5 июля 1997 года Кыргызстан присоединился к Венской конвенции о праве международных договоров. Согласно статье 27 указанной конвенции, «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора». Несмотря на то что Конституция является высшим законом страны, она относится к внутреннему праву Кыргызстана, соответственно, даже наличие указанных дискриминационных норм в Конституции не может служить основанием для нарушения Кыргызстаном своих обязательств в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах.

Право на свободу объединений: международные стандарты

Источники международных стандартов права на свободу объединений



Всеобщая декларация прав человека (ст. 20): «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций».



Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 22).



Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 8).



Конвенция о статусе беженцев (ст. 15).



Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ст. 7).



Конвенция о правах ребенка (ст. 15).



Конвенция о правах инвалидов (ст. 29).



Конвенция о правах и основных свободах человека (ст. 12).



Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (п. 26).



Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений.

Определение и основные положения права на свободу объединения



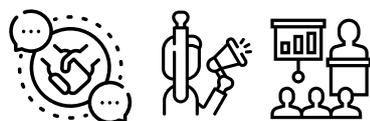
Что такое объединение?

Под объединением понимается союз лиц, связанных общими интересами, деятельностью или целью. Обязательными признаками объединения является некоммерческий характер и организованность деятельности. Объединения могут именоваться по-разному: некоммерческие, неправительственные, неприбыльные, гражданские организации, организации гражданского общества, третьего сектора и т.д. При этом они необязательно должны являться юридическими лицами. Объединения могут быть и неформальными.



Для чего создаются объединения?

Объединения создаются для достижения различных целей. Например, для того, чтобы быть услышанными государственными органами или иными лицами (чем больше людей объединятся, тем будет громче их голос), защищать и продвигать общие интересы, помогать нуждающимся, заниматься общественно полезной деятельностью и в других целях. В сферу интересов объединений попадает широкий спектр вопросов: от проблем коррупции и охраны окружающей среды до предупреждения насилия в семье или защиты животных.



Кто имеет право создавать объединение?

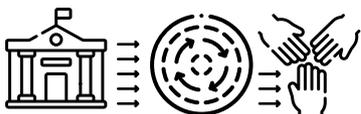
Любые лица – как физические, так и юридические, – в том числе граждане и неграждане, а также группы таких лиц, имеют право свободно создавать объединения, обладающие или не обладающие статусом юридического лица. Каждый человек может свободно принимать решение о вступлении в объединение или о выходе из него (см. [принцип №3](#)).



Какими правами и свободами обладают объединения?

Объединения должны пользоваться теми же правами и свободами, что и физические лица ([п. 259](#) Руководящих принципов). Объединения обладают целым рядом прав и свобод, среди которых:

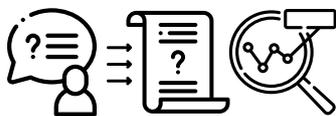
- ◆ свобода определять цели, виды и содержание своей деятельности (см. [принципы №1 и 4](#));
- ◆ свобода определять свои правила членства (см. [принцип №3](#));
- ◆ свобода от вмешательства во внутренние дела (см. [принцип №4](#));
- ◆ свобода объединения в ассоциации на национальном и международном уровне (см. [принцип №4](#));
- ◆ свобода мнения и его выражения (см. [принцип №6](#));
- ◆ право свободно искать, получать и использовать ресурсы (финансовые, материальные и человеческие) (см. [принцип №7](#)) и др.



Какие есть обязательства у государства в отношении права на свободу объединений?

Государство несет два типа обязательств в отношении права на объединение (см. [принцип №2](#)):

1. Государство не должно вмешиваться в осуществление прав и свобод объединений и лиц, реализующих свое право на свободу объединений.
2. Государство должно создавать благоприятные условия для деятельности объединений:
 - ◆ заботиться об упрощении регулятивных требований, недопущении излишней обременительности таких требований, содействовать доступу к ресурсам и решению проблем, с которыми сталкиваются объединения;
 - ◆ консультироваться с объединениями перед принятием и реализацией любых законодательных актов, политики и практических мер, касающихся деятельности объединений (см. [принцип №8](#)).



Допустимо ли требовать от объединений большей прозрачности, чем от коммерческих организаций?

Недопустимо требовать от объединений предоставления большей прозрачности и большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий). Однако допускается установление особых требований к отчетности в обмен на определенные льготы (например, для благотворительных организаций, которым государство предоставляет существенные налоговые льготы).

При этом у объединений должна быть возможность отказаться от соответствующих льгот и от соблюдения связанных с этими льготами дополнительных требований по прозрачности и отчетности (п. [225](#) Руководящих принципов).



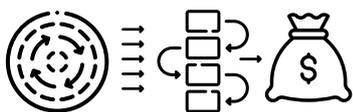
Из каких источников могут финансироваться объединения?

Объединения должны располагать средствами для достижения поставленных целей (см. [принцип №7](#)). Они вправе свободно искать, получать и использовать финансовые (пожертвования, спонсорство, гранты), материальные (оборудование) и человеческие ресурсы (волонтерство), а также свободно заниматься любой законной экономической деятельностью.

Допустимы различные источники финансирования:

- ◆ государственные (например, налоговые льготы, социальный заказ) и частные (инвестиции, займы);
- ◆ национальные, иностранные и международные.

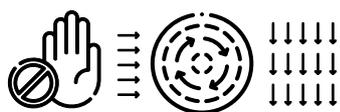
Государства не должны ограничивать доступ объединений к ресурсам в зависимости от их источника. Исключения составляют законодательные требования в отношении таможенного контроля, валютных операций и деятельности по предупреждению отмывания денег и терроризма, правил финансирования выборов и политических партий.



Могут ли объединения заниматься доходоприносящей деятельностью?

Объединения должны иметь право свободно, без каких-либо специальных разрешений, заниматься любой законной экономической, деловой или коммерческой деятельностью, с целью финансирования своей некоммерческой деятельности. При этом они должны выполнять все нормативные требования и условия лицензирования, по общему правилу применимые к данному виду деятельности.

Помимо этого, ввиду некоммерческого характера объединений, любая прибыль, полученная от такой деятельности, не распределяется между членами или учредителями данного объединения, а направляется на достижение целей объединения (п. 191 Руководящих принципов).



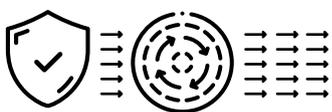
Может ли право на объединение быть ограничено?

Ограничения права на свободу объединения допустимы в крайне небольшом числе случаев (ст. 22 МПГПП и принципы №9 и №10), которые:

- ◆ должны быть предусмотрены **законом** (они не могут быть введены подзаконными актами по решению отдельного органа управления или должностного лица);
- ◆ должны быть **необходимыми** в демократическом обществе (необходима веская причина, основанная на реальной угрозе) и **соразмерны** своей законной цели;
- ◆ вводятся для защиты строго ограниченных **интересов**:
 - государственная или общественная безопасность,
 - общественный порядок,
 - охрана здоровья и нравственности населения или
 - защита прав и свобод других лиц.

ВАЖНО:

- ▶ Ограничения должны всегда иметь узкое толкование и не приводить к аннулированию данного права.
- ▶ Необходимость ограничений должна быть тщательно взвешена и основываться на неопровержимых доказательствах.
- ▶ В любой ситуации следует выбирать вариант, сопряженный с наименьшим вмешательством.

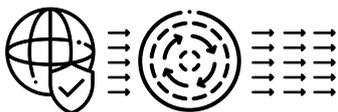


Какие существуют средства защиты права на объединение?

Общественным объединениям должны быть гарантированы средства правовой защиты против действий и решений власти, затрагивающих их права (см. принцип №11):

- ◆ право на административное обжалование решений и действий (бездействий) органов власти и их должностных лиц;
- ◆ право на обращение в суд;
- ◆ право на справедливую компенсацию.

Средства защиты должны быть **эффективными**, что означает: короткие сроки реализации, финансовую, территориальную и коммуникационную доступность средств защиты, адекватность размера компенсации как имущественного, так и морального вреда.



Какие существуют международные механизмы защиты права на свободу объединений?

Лицам, заявляющим о нарушении права на объединение, доступны следующие процедуры:

1. Подача **жалобы** в **Совет ООН по правам человека**.
2. Подача **индивидуальных сообщений** и представление альтернативных докладов в **Комитет ООН по правам человека**.
3. Направление **индивидуальных сообщений Специальному докладчику** по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций. Индивидуальные сообщения во все договорные органы по правам человека могут быть поданы **онлайн**, по электронной почте либо почтовым отправлением.



Что говорит о праве на свободу объединений Конституция Кыргызской Республики?

«Каждый имеет право на свободу объединения» (ст. 36).

Реализуя данное право, граждане создают некоммерческие организации, в том числе неформальные (незарегистрированные). Политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансовой и хозяйственной деятельности (ст. 8). Данное положение Конституции нарушает демократический принцип регулирования объединений, в соответствии с которым недопустимо требовать от объединений предоставления большей прозрачности и большего количества отчетов и информации, чем это требуется от коммерческих предприятий (п. 225 Руководящих принципов).



Упражнение

Составьте список ассоциаций и союзов, членами которых вы являетесь или услугами которых пользуетесь. Подумайте, какие проблемы вы решаете или каких целей вы достигаете во взаимодействии с этими союзами и объединениями?



Последствия ограничения права на свободу объединений

Какие последствия теоретически могут наступить вследствие чрезмерных ограничений права на свободу объединений на примере местного сообщества, помогут понять нижеприведенные логические последовательности.

Пример развития событий в случае ограничения права на свободу объединения жителей села



Пример развития событий в случае ограничений права на свободу объединения жителей города





Литература для самостоятельного изучения

1. [Руководящие принципы по свободе объединений](#). ОБСЕ/Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 2016 г.
2. [Учебник «Правовое регулирование некоммерческих организаций и институтов гражданского участия»](#), ICNL, 2020 г.
3. [Сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека: Международные стандарты защиты прав на свободу мирных собраний и ассоциаций](#).

§ 2.3. Свобода мирных собраний

Всеобщая декларация прав человека

Статья 20.

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 21.

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Конституция Кыргызской Республики

Статья 39.

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании.
2. В целях обеспечения проведения мирного собрания, каждый вправе подать уведомление в государственные органы или органы местного самоуправления.
3. Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи.
4. Организация и порядок проведения мирных собраний определяются законом.

Собрания граждан начались с костра в первобытном обществе, когда племя собиралось, чтобы обсудить план охоты и выслушать мнения о распределении добычи. Мирные собрания для обсуждения совместных дел и разных точек зрения –

это базовая форма общения и выражения мнений в обществе, при этом мнения могут отличаться и даже противоречить друг другу. И поэтому свобода мирных собраний является одним из основных прав человека, которое может быть реализовано физическими лицами и группами, незарегистрированными объединениями, юридическими лицами и иными видами организаций. Фактически каждый человек участвует в тех или иных собраниях на протяжении всей своей жизни. И невозможно представить, чтобы кто-то мог ограничить это природное право человека – собираться и мирно обсуждать все важные вопросы жизнедеятельности.

С точки зрения системы управления, общественного договора, участия граждан в управлении и права голоса, мирные собрания – это действенный механизм общения и взаимодействия как внутри гражданского общества, так и диалога с системой управления, с органами власти. Цели мирных собраний могут быть самыми различными, например, обсуждение совместных проблем, перспектив развития тех или иных событий, включая выражение особых и даже протестных мнений. Путем мирных собраний гражданское общество может выразить свое несогласие с действиями властей, при этом, не причиняя никому вреда и не совершая насильственных действий. Собрания проводятся для выражения общего мнения их участников и доведения до общественности определенных идей и посланий. Поводом для проведения собрания может стать праздник, акция памяти, благотворительная акция.

Мирные собрания в сельских сообществах Кыргызской Республики имеют давнюю традицию, некоторые формы мирных собраний, такие, как курултай, берут начало в глубине веков и сохраняются в народе на протяжении сотен лет. Повсеместно распространены сельские сходы – до недавних пор основная форма взаимодействия внутри сельских сообществ. В последние годы на смену сходам часто приходят социальные сети и мессенджеры. И тем не менее для обсуждения самых важных вопросов, для решения которых следует рассмотреть альтернативные точки зрения, все равно проводятся сходы. На сходах обсуждаются совместные действия по благоустройству сел, включая организацию «ашаров», распределение земли и воды, разбираются конфликты, примиряются соперники.

Мирные собрания, включая курултай, сходы, слушания, – это еще и форма защиты социальных и экономических прав человека. Например, в отношении трудовых прав огромное значение имеют собрания трудовых коллективов, на которых могут быть решены самые сложные вопросы трудовых взаимоотношений. Защита права на свободу собраний также способствует реализации как социальных, так и экономических прав (в том числе связанных с занятостью и трудом), а также «прав третьего поколения» (например, права на благоприятную окружающую среду)¹⁷.

Особое значение мирные собрания имеют для сообществ, живущих в трудных условиях, а также меньшинств. Именно во время собрания происходят процессы формирования и сохранения культуры и исторической памяти сообществ, укрепляется идентичность, развивается чувство общности, единения, сотрудничества. В сельской местности Кыргызстана очень популярны народные собрания, посвященные Новому году, Ноорузу, Дню независимости и другим народным и государственным праздникам. Их значение для укрепления национального единства трудно переоценить не только в мас-

¹⁷ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, ОБСЕ, БДПИЧ, 2011 г. URL: <https://www.osce.org/files/f/ documents/d/6/83237.pdf>

штабе местного сообщества, но и в масштабе всей нации в целом, поскольку во время таких мирных собраний происходит культурный обмен, взаимопроникновение традиций, обычаев, устанавливаются дружеские и даже родственные отношения между различными народами, населяющими Кыргызскую Республику.

В мирном собрании не должно игнорироваться мнение меньшинства. Так, Европейский суд по правам человека постановил, что при создании плюралистического и толерантного общества «индивидуальные интересы могут иногда быть подчинены интересам группы, но при этом демократия не означает, что взгляды большинства должны всегда превалировать: необходимо достигнуть равновесия, обеспечивающего справедливое и правильное обращение с меньшинствами и позволяющего избежать злоупотреблений доминантным положением»¹⁸. В процессе собрания недопустимо ограничивать возможность высказываться каким-либо группам граждан, например, мигрантам, иностранным гражданам, поскольку право на мирные собрания имеют все, как граждане, так и неграждане. Его могут осуществлять, например, иностранные граждане, мигранты (имеющие документы или не имеющие их), просители убежища, беженцы и лица без гражданства.

В свете свободы слова мирные собрания обладают особым потенциалом – коллективные мнения, высказанные на мирных собраниях, часто намного слышнее, весомее, чем одиночные мнения самых авторитетных экспертов. И такие коллективные мнения чаще принимаются во внимание при принятии решений.

Таким образом, возможность свободно собираться играет принципиально важную роль в создании плюралистического и толерантного общества, в котором могут мирно сосуществовать группы с различным и, возможно, противоположным опытом, убеждениями, привычками и принципами: «В обстоятельствах, когда затронуты также права на свободу мысли, совести и вероисповедания, роль органов власти заключается не в том, чтобы устранить причину напряженности путем уничтожения плюрализма, а в обеспечении толерантности друг к другу конкурирующих групп»¹⁹.

Право на свободу мирных собраний: международные стандарты

Источники международных стандартов свободы мирных собраний



Всеобщая декларация прав человека
«Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций» **(ст. 20 (1))**.



Международный пакт о гражданских и политических правах **(МПГПП ст. 21)**.



Конвенция о правах ребенка **(ст. 15)**.



Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации **(ст. 5 (d)(ix))**.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.



Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы **(ст. 5)**.



Конвенция о правах инвалидов **(ст. 29)**.



Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ/ОБСЕ **(п. 9.2)**.



Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе мирных собраний **(Guidelines OSCE/ODIHR)**.

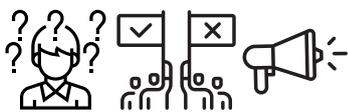


Замечания общего порядка №37 о праве на мирные собрания **(CCPR/C/GC/37)**.



Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека **(ст. 12)**.

Определение и основные положения права на мирные собрания



Что такое собрание?

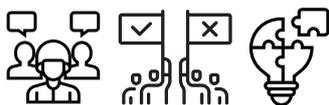
Это преднамеренное и временное пребывание ряда лиц в местах, открытых для общественного доступа, с целью привлечения внимания государственных органов и органов местного самоуправления, общественного внимания, включая выражение мнения по каким-либо вопросам. И хотя собрание имеет своей целью передачу некоторого послания отдельному лицу, группе лиц, организации или обществу в целом, оно не ограничивается другими целями, например, проведением праздников, акциями памяти и выражением протеста, или отстаивания спорных идей или целей (п. 4, 7, 12 **CCPR/C/GC/37**).



Почему право на свободу мирных собраний имеет большое значение?

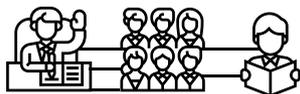
Право на свободу мирных собраний, наряду со свободой выражения мнения и свободой на объединение, лежит в основе любой функционирующей демократической системы. Надлежащее обеспечение этих прав человека способствует усилению авторитета власти, улучшению социального климата, снижению конфликтов и росту правосознания.

Благодаря этому праву человека, люди могут выражать свое мнение коллективно и участвовать в общественном строительстве (п. 1, 2 **CCPR/C/GC/37**).



На какие собрания распространяется право на свободу мирных собраний?

Данное право распространяется и защищает только ненасильственные собрания. Под понятием «насилие» следует понимать применение участниками физической силы по отношению к другим лицам, которое может привести к травмам или смерти либо серьезному ущербу собственности. Просто толкание, оттеснение или создание помех автомобильному или пешеходному движению насилием не являются (п. 4, 15 [CCPR/C/GC/37](#)).



Кто может проводить мирные собрания?

Все люди в равной степени имеют право на свободу мирных собраний. Его могут осуществлять как граждане, так и иностранные граждане, мигранты, просители убежища, беженцы и лица без гражданства. Власти обязаны обеспечивать всем, кто находится на его территории права человека без какого бы то ни было различия по какому-либо признаку (ст. 2 [МПГПП](#)). Особые усилия должны быть приложены, чтобы обеспечить защиту права на мирные собрания тех лиц, которые подвергаются дискриминации или которые могут сталкиваться с особыми трудностями при участии в собраниях (п. 25 [CCPR/C/GC/37](#)).



Нужно ли разрешение на проведение мирного собрания?

Презумпция в пользу проведения собраний предполагает, что все собрания изначально должны рассматриваться как законные и мирные, поэтому от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на проведение собрания. Органы власти должны оказывать поддержку желающим провести мирное собрание. Законодательство не должно возлагать на организатора собрания подачу уведомления о намерении провести собрание. Организаторы собрания вправе подать предварительное уведомление только для того, чтобы власти могли оказать помощь в проведении мирных собраний (п. 70, 72 [CCPR/C/GC/37](#)).



Должно ли государство содействовать осуществлению права на свободу мирных собраний?

Государство обязано содействовать проведению мирных собраний и создать условия для достижения их участниками своих целей. С этой целью государство создает благоприятные условия, правовую и институциональную базу, позволяющую эффективно осуществлять это право, включая подготовительные мероприятия до, во время и после собрания. В некоторых случаях органам власти придется перекрыть улицы, перенаправить движение и обеспечить безопасность, а также защищать участников от вмешательства или насилия со стороны других лиц (п. 21-24, 33 [CCPR/C/GC/37](#)).



Можно ли проводить мирные собрания онлайн?

Право на мирные собрания включает в себя реализацию этого права как в офлайн-режиме, так и онлайн. В этой связи обязательства государства защищать мирные собрания распространяется и на дистанционное участие. Государству запрещается использовать новые технологии для того, чтобы заглушить голоса участников онлайн-собраний, а также вести за ними слежку и запугивать их, требовать отключать Интернет, а также блокировать сайты и ресурсы в преддверии выборов и протестных акций (п. 10 [CCPR/C/GC/37](#)).



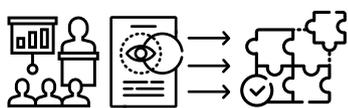
Должно ли государство содействовать присутствию других лиц на мирных собраниях?

Особо важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания играют журналисты, правозащитники и наблюдатели, которые осуществляют мониторинги собраний. Они предоставляют общественности и органам власти объективный отчет о происходящих событиях. Государство должно поощрять их присутствие и воздерживаться от запрета выполнять им эти функции, они не должны подвергаться их репрессиям или преследованиям, а их оборудование не должно конфисковываться или повреждаться (п. 30, 74 [CCPR/C/GC/37](#)).



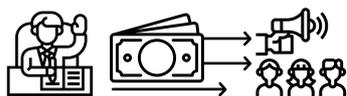
Какие действия должно предпринять государство в случае одновременных мирных собраний и контрсобраний?

Иногда бывает, что в одном и том же месте проходят два и более мирных собрания, которые по характеру целей не оппозируют друг другу (одновременные собрания). В этом случае от властей требуется разделение и защита участников каждого собрания. Государство должно предпринять меры по предотвращению столкновений участников одного собрания с другим, а также провокаций с целью срыва проведения собрания и других конфликтных ситуаций. В случае проведения контрсобрания (когда одно мирное собрание направлено на то, чтобы выразить несогласие с другим мирным собранием), органы власти обязаны обеспечить и определить безопасное расстояние участников собраний в пределах зоны взаимной видимости и слышимости (п. 14, 26 [CCPR/C/GC/37](#)).



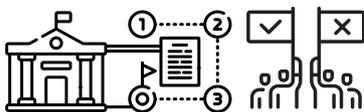
Несут ли организаторы мирных собраний ответственность за действия других лиц?

Организаторы собраний не могут быть привлечены к ответственности за действия отдельных участников собрания. Напротив, участники должны нести персональную ответственность за любое правонарушение. Если имеют место агрессивные действия со стороны небольшой группы участников собрания, то вместо прекращения собрания органам власти следует принять необходимые меры в отношении этих лиц. Враждебное отношение других лиц к участникам мирного собрания не должно служить оправданием для наложения ограничений на проведение мирного собрания (п. 18 [CCPR/C/GC/37](#)).



Должны ли организаторы платить за организацию мирного собрания?

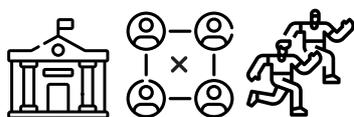
Требование к участникам или организаторам внести средства на оплату расходов за охрану порядка или безопасность, медицинскую помощь или уборку, или иные общественные услуги, связанные с проведением мирных собраний, несовместимы со статьей 21 МПГПП (п. 18 [CCPR/C/GC/37](#)).



В каких случаях органы власти могут ограничить проведение мирного собрания?

Законные основания, по которым право на мирные собрания может быть ограничено, состоят из исчерпывающего перечня: интересы национальной безопасности; общественная безопасность; общественный порядок; охрана здоровья населения; или мораль; или защита прав и свобод других лиц (ч. 2 ст. 21 [МПГПП](#)). Власти должны доказать, что любые ограничения соответствуют требованию законности, а также необходимы и соразмерны. Ограничения не должны носить дискриминационный характер,

быть нацелены на препятствование участию в собраниях или на создание сдерживающего эффекта. Мирные собрания не могут использоваться для пропаганды войны, пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, подстрекать к дискриминации, вражде или насилию. В таких случаях нужно принимать меры против отдельных виновных, а не против собрания в целом (п. 36, 41, 50 [CCPR/C/GC/37](#)).



Могут ли органы власти прибегать к разгону собрания и применению силы?

К разгону собрания прибегают в крайних случаях, когда собрание больше не является мирным или есть доказательства угрозы серьезного насилия, которую нельзя устранить с помощью таких мер, как аресты. Любое применение силы правоохранительными органами должно регистрироваться и незамедлительно отражаться в прозрачном, публичном отчете. Отчет должен содержать достаточно информации, чтобы определить, было ли применение силы

необходимым и соразмерным; с подробным описанием инцидента, включая причины применения силы, ее эффективность и последствия (п. 85, 91 [CCPR/C/GC/37](#)).



Должно ли государство обеспечить эффективные средства правовой защиты?

Государство должно обеспечить механизмы обращения к эффективным средствам правовой защиты, с целью обеспечения реализации этого права до, во время и после собрания. Административные процедуры проверки обоснованности решений об ограничении собраний должны быть быстрыми, чтобы оставалась возможность обратиться в суд до даты собрания (п. 69, 72 [CCPR/C/GC/37](#)). Механизмы обращения за защитой в суды должны быть легкодоступными, включая возможность апелляции или пересмотра (п. 29, 69 [CCPR/C/GC/37](#)). Любые утверждения в незаконном применении силы или нарушениях со стороны правоохранительных органов должны быть эффективно, беспристрастно и своевременно расследоваться, а виновные нести ответственность (п. 29, 69, 90 [CCPR/C/GC/37](#)).

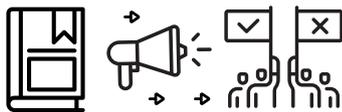
Механизмы обращения за защитой в суды должны быть легкодоступными, включая возможность апелляции или пересмотра (п. 29, 69 [CCPR/C/GC/37](#)). Любые утверждения в незаконном применении силы или нарушениях со стороны правоохранительных органов должны быть эффективно, беспристрастно и своевременно расследоваться, а виновные нести ответственность (п. 29, 69, 90 [CCPR/C/GC/37](#)).



Какие международные механизмы защиты права на свободу мирных собраний существуют?

В случае нарушения права на свободу мирных собраний можно:

- ◆ Подать **жалобу** на нарушение в **Совет ООН по правам человека**, который является специальным органом в системе ООН, отвечающим за содействие всеобщему уважению и защите всех прав человека по всему миру.
- ◆ Направить сообщение **Специальному докладчику по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций** через **онлайн-форму** о нарушениях прав человека и озабоченности в отношении законодательства и проектов НПА, а также практики, которые не соответствуют стандартам прав человека.
- ◆ Обратиться в **Комитет ООН по правам человека** посредством **подачи индивидуальных жалоб** и/или представления альтернативных докладов.
- ◆ Также анализ законопроектов государств-участников ОБСЕ, имеющих отношение к вопросам свободы собраний, по запросу может проводить **Совет экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний**.



Что говорит о праве на свободу мирных собраний Конституция Кыргызстана?

Конституция относит права и свободы человека к высшим ценностям, гарантирует каждому право на свободу мирных собраний и запрещает принуждение к участию в собрании. Уведомление о проведении собрания установлено в качестве права, а организаторы и участники мирных собраний защищены от ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи (ст. 23, 39 Конституции).

При осуществлении права на свободу мирных собраний никто не может подвергаться дискриминации, а также запрещается устанавливать ограничение права на свободу мирных собраний в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией (ст. 23, 24 Конституции).



Последствия ограничения свободы мирных собраний

Мирные собрания всегда привлекают внимание власти и хорошо характеризуют уровень уверенности чиновников в своей правоте. Как правило, власть, которая уверена в своих решениях и чувствует поддержку населения, не проявляет стремления ограничить свободу мирных собраний. Если же чиновники знают о недовольстве населения их решениями, они могут пожелать воспрепятствовать мирному собранию, чтобы не допустить открытого выражения этого недовольства. Но иногда недовольство возникает не по причине неправильности решения как такового, а в силу недостаточной информированности граждан о причинах и последствиях этого решения. В этом случае мирные собрания крайне полезны самой власти, так как помогают установить более доверительные вза-

и отношения с населением путем прямого общения и открытого обсуждения сложного вопроса. Поэтому вред от запрета на мирные собрания может быть причинен не только гражданам, но и органам управления. Тем более, что в условиях запрета на собрания, граждане теряют возможность из первых уст узнать об аргументах и контраргументах сторон и разобраться в ситуации.

Гипотетические последствия ограничения права на свободу мирных собраний представлены в логической последовательности ниже.



Литература для самостоятельного изучения

1. [Руководящие принципы по свободе мирных собраний](#), ОБСЕ, БДПИЧ, 2011 г.
2. [Замечание общего порядка № 37](#) (2020 г.) к статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах о праве на мирные собрания, Комитет по правам человека ООН, 2020 г.
3. [Учебный модуль «Участие граждан в местном самоуправлении в Кыргызской Республике»](#), Институт политики развития, 2020 г.
4. [Типовой устав местного сообщества](#) в редакции от 28 мая 2020 г.

§ 2.4. Свобода слова

Всеобщая декларация прав человека

Статья 19.

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 19.

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Конституция Кыргызской Республики

Статья 32.

1. Каждый имеет право на свободу мысли и мнения.

2. Каждый имеет право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати.

3. Никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него.

4. Запрещается пропаганда национальной, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающая к дискриминации, вражде или насилию.

В обществе всегда есть люди, которые имеют альтернативное мнение и считают необходимым выразить его, понимая, что каждый человек наделен этим правом от рождения. Делать или не делать это – личный выбор каждого, но тот, кто решается выразить свое мнение, должен иметь возможность говорить открыто и свободно.

Для конкретного человека свобода слова имеет ключевое значение в плане его индивидуального развития, достоинства и самореализации. Беспрепятственный обмен информацией и мыслями с себе подобными позволяет человеку осознать и малую среду, и большой мир, в которых он живет, позволяет планировать собственную жизнь и заниматься своим делом. Кроме того, возможность высказать свои убеждения укрепляет чувство собственной безопасности гражданина и уважение к нему со стороны государства²⁰. Но кроме права, свободы, то есть категорий, относящихся к человеку лично, есть и другое измерение свободы слова – общественная значимость. Каждый из нас интуитивно понимает важность свободы слова для себя как для личности, но как понять, насколько важно это для общества, государства, цивилизации в целом?

Свобода выражения мнения по-разному содействует качественному управлению государством²¹. Во-первых, свобода слова может способствовать приходу к власти в стране знающих и честных людей. Открытые дискуссии между различными политическими партиями выявляют их сильные и слабые места, вследствие чего избиратели могут решать, кто из них наиболее готов править страной, – и отдают им свои голоса. Освещение деятельности власти и оппозиции в средствах массовой информации вскрывает случаи коррупции и других нарушений, что препятствует укоренению бесчестной практики и способствует добросовестному управлению.

Во-вторых, свобода слова позволяет гражданам информировать власти об их опасениях и ожиданиях. Когда люди могут бесстрашно, в открытую говорить о своих проблемах, власти быстро узнают о проблемных вопросах и смогут адекватно на них отреагировать. Это способствует укреплению доверия граждан к власти и социальной стабильности.

В-третьих, свобода выражения мнений обеспечивает тщательное рассмотрение всех предложений относительно нового законодательства или государственных программ. Общественные дебаты создают своего рода «рынок идей», откуда политики могут черпать наилучшие предложения. Свободное обсуждение проектов законов также обеспечивает поддержку их населением – и, соответственно, их соблюдение.

С другой стороны, ограничение свободы слова вредит не только правам человека и самому человеку, но и государству, системе управления. Об этом известно уже тысячи лет, со времен Древней Греции, где культ дебатов и открытых споров на Форуме создал политическую основу демократического управления. А в XIX веке английский философ Джон Стюарт Милль сформулировал четыре аргумента о значимости дозволения высказывать мысли, противоречащие принятым точкам зрения:

- если мнение замалчивать, мы никогда не узнаем, было или не было оно верным;
- редко мнения полностью верны или неверны, и если замолчать мнение, теряется то верное, что есть в нем;
- если принятая идея действительно верна, она сможет полностью убедить людей, когда переживет открытое и честное состязание с противоположной идеей;
- люди легко забудут о том, чем верна какая-либо идея, если эту идею периодически не ставить под сомнение и таким образом не выявлять ее сильные стороны²².

²⁰ Пособие по свободе слова для стран Центральной Азии, ОБСЕ, ARTICLE 19, London, 2007. URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/central-asian-pocketbook-ru.pdf>.

²¹ В изложении источника: Пособие по свободе слова для стран Центральной Азии, ОБСЕ, ARTICLE 19, London, 2007. URL: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/central-asian-pocketbook-ru.pdf>.

²² Милль Дж. С. «О свободе», 1859.

Если государство не разрешает открытого и честного состязания различных идей о том, как управлять страной, нет никаких гарантий, что более сильные и поддерживаемые большинством идеи победят. Как это работает, можно рассмотреть на примере воздействия свободы слова на местном и национальном уровнях. Именно благодаря свободе слова население Кыргызской Республики узнало о многочисленных коррупционных ситуациях, например, о коррупционных закупках при ремонте Бишкекской ТЭЦ, что заставило государство принять соответствующие меры и пересмотреть результаты закупок. Страх вызвать общественное обсуждение может стать причиной остановки других неэффективных закупок (можно вспомнить пример с остановкой закупок новых кресел для Жогорку Кенеша на баснословную сумму).

На местном уровне свобода слова работает особенно хорошо, сказываясь на многих аспектах управления. По выражению одного из глав айыл окмоту, местные чиновники не решаются строить каменный забор вокруг своего дома, опасаясь общественного порицания, подозрений в коррупции, которое земляки открыто выскажут при любом удобном случае.

В то же время свобода слова не является абсолютной. Ограничения допустимы и иногда необходимы, однако все они должны восприниматься как исключения, которые не затрагивают общее правило. Ограничения допустимы лишь в двух целях:

- для уважения прав и репутации других лиц;
- для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Ограничение свободы слова должно быть установлено законом и иметь очень серьезные основания. То есть, вмешательство в право на свободу слова не может быть простой прихотью какого-то должностного лица. Оно должно быть зафиксировано законом, в котором причина должна быть указана точно и ясно. Например, недопустима формулировка причины ограничения свободы слова в целях предотвращения «создания негативного имиджа страны». Это слишком размытая формулировка, в рамки которой можно поместить любую информацию, любое мнение, и тогда власть сможет запретить гражданам выражать любые мнения вообще. Нечетко сформулированные законы будут давать и так называемый охлаждающий эффект: когда не совсем ясно, что можно, а что нельзя, граждане, как бы чего не вышло, считают разумным держаться подальше от злободневных вопросов, боясь, что высказанное ими окажется незаконным, – даже если на самом деле с точки зрения закона все будет в порядке. Следовательно, нечеткие требования закона могут «охладить» общество, воспрепятствовать обсуждению важных для него вопросов.

Далее ограничения должны быть соразмерными, разумными. Например, в случае клеветы нет необходимости закрывать средства массовой информации или сажать клеветника в тюрьму, вполне достаточно опровержения. Другой пример: в целях защиты национальной безопасности недопустимо препятствовать обсуждению состояния дел в Вооруженных силах страны.

Право на свободу выражения мнений: международные стандарты

Источники международных стандартов свободы выражения мнений



Всеобщая декларация прав человека ([ст. 19 ВДПЧ](#)): «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами, и независимо от государственных границ».



Международный пакт о гражданских и политических правах ([ст. 19 МПГПП](#)).



Конвенция о правах ребенка ([ст. 13](#)).



Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации ([ст. 5 \(d\)\(xiii\)](#)).



Конвенция о правах инвалидов ([ст. 21](#)).



Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека ([ст. 11](#)).



Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ ([п. 9.1](#)).



[Замечания общего порядка № 34](#). Свобода мнений и их выражения.



Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о праве на частную жизнь в век цифровых технологий [A/C.3/68/L.45](#), ноябрь 2013 г.



Резолюция ГА ООН Поощрение, защита и осуществление прав человека в Интернете [A/HRC/32/L.20](#), 27 июня 2016 г.

Определение и основные положения права на свободу выражения мнений



Почему право на свободу выражения мнений имеет большое значение?

Свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности и основополагающими элементами любого свободного и демократического общества. Право на свободное выражение мнений является обязательным условием соблюдения принципов гласности и отчетности, которые, в свою очередь, крайне необходимы для поощрения и защиты прав человека (пп. 2, 3 [CCPR/C/GC/34](#)).



Кто имеет право на свободу выражения мнений?

Статьи 19 [ВДПЧ](#) и [МПГПП](#) начинаются с фразы: «Каждый человек имеет право...». Это означает, что право на свободу выражения мнения принадлежит каждому человеку от рождения, независимо от его пола, расы, цвета кожи, вероисповедания, уровня образования, гражданства, политических взглядов, происхождения, экономического положения или любого иного критерия. Власти обязаны обеспечивать всем, кто находится на его территории права человека без какого бы то ни было различия по какому-либо признаку (ст. 2 [МПГПП](#)).



Где действует право на свободу выражения мнений?

Право на свободу выражения мнения принадлежит человеку «...независимо от государственных границ...» (ст. 19 [ВДПЧ](#) и [МПГПП](#)). Это означает, что право на свободу выражения мнения не ограничивается территорией одной страны. Государство должно позволять своим гражданам «искать, получать и распространять информацию», как на своей территории, так и за ее пределами. Из этой формулировки также следует, что право на свободу выражения мнения распространяется и в интернет-пространстве и государства не вправе без всяких оснований препятствовать реализации этого права в сети (пп. 12, 43 [ССПР/С/ГС/34](#)).



Что включает в себя право на свободу выражения мнений?

Право на свободу выражения мнения включает в себя свободу: **«...искать, получать и распространять информацию и идеи...»** Право «распространять информацию и идеи» является самым очевидным аспектом свободы слова. Это право говорить другим то, что знаешь или думаешь, - будь то в частной беседе или при помощи средств массовой коммуникации. Свобода слова преследует цель – дать каждому человеку шанс не только высказаться, но и получить доступ к максимально широкому спектру идей и мнений прочих лиц, в том числе читая газеты, слушая радио, посещая Интернет, присутствуя на открытых для публики обсуждениях и дебатах, получая доступ к данным, находящимся в распоряжении государственных органов, предпринимая научные исследования или журналистские расследования (пп. 9, 18, 19 [ССПР/С/ГС/34](#)).

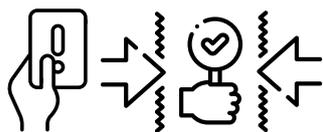
Право на свободу слова распространяется не только на информацию и идеи, каковые в целом считаются полезными либо правильными. Данное право также распространяется на противоречивые, неверные и даже шокирующие сведения; тот факт, что какая-то идея кому-то не нравится или считается ошибочной, не может оправдать отказ в выражении этого мнения (пп. 9,11 [ССПР/С/ГС/34](#)).

Право на свободу выражения мнения включает в себя и свободу не выражать своего мнения (п. 10 [ССПР/С/ГС/34](#)).



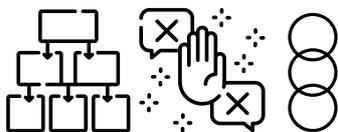
Какими средствами можно выразить свое мнение?

Граждане должны иметь право выразить свое мнение любыми средствами – посредством устной и письменной речи, языком жестов, а также использовать такие средства невербальной коммуникации, как изображения и предметы искусства. К способам выражения относятся книги, газеты, брошюры, афиши, баннеры, форма одежды и материалы, не запрещенные законом. К ним относятся все виды аудиовизуальных, электронных и основанных на интернет-технологиях средства выражения (п. 12 [ССПР/С/ГС/34](#)).



Можно ли ограничивать право на свободу выражения мнений?

Международное право допускает некоторые ограничения права на свободу выражения мнений в целях защиты различных частных и государственных интересов ([ст. 19 МПГПП](#)). Также запрещается любая пропаганда войны и выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющие собой подстрекательство к дискриминации ([ст. 20 МПГПП](#)). Любое ограничение должно проходить строгий «трехчастный тест» (см. ниже).



Что такое «трехчастный тест»?

«Трехчастный тест» – это строгая трехсторонняя проверка любого ограничения права на свободу слова, установленная в статье 19 [МПГПП](#). Согласно этой проверке, любое ограничение должно:

- 1) Быть установлено законом.
 - ◆ Ограничение может быть введено только законом (не подзаконным актом); закон, вводящий ограничение, должен соответствовать стандартам прозрачности, открытости и юридической определенности.
- 2) Служить целям защиты законных интересов общества.
 - ◆ Налагаемое ограничение должно достигать или преследовать цель, признанную законной согласно международному праву: (1) уважение прав и репутации других лиц и (2) охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Перечень законных целей имеет исчерпывающий характер, и государства не могут его расширить.
- 3) Являться необходимым для обеспечения безопасности законных интересов общества.
 - ◆ Государство должно доказать «насущную социальную потребность» в таком ограничении. Более того, должна соблюдаться соразмерность между ограничением и преследуемой законной целью, а причины, объясняющие ограничение, должны быть соответствующими и достаточными (пп. 22, 24, 25, 27, 30, 33-35 [ССПР/С/ГС/34](#)).



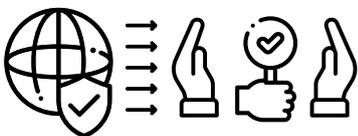
Обязано ли государство защищать право на свободу выражения мнений?

Государство обязано не просто воздерживаться от вмешательства в осуществление права на свободу выражения мнений, но и должно принимать активные меры для устранения препятствий свободе выражения мнений (ст. 2 МПГПП, п. 7 [CCPR/C/GC/34](#)). Государства-участники обязаны также защищать людей от действий частных лиц или негосударственных организаций, которые препятствуют пользованию свободой мнений и правом на их свободное выражение (п. 8 [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#)). Действия всех ветвей государственного управления и других органов власти любого уровня могут повлечь за собой ответственность государства-участника (п. 4 [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#)).



Что такое «диффамация?»

Термин «диффамация» в переводе с латинского означает порочить, лишать доброго имени. Международные стандарты в отношении ответственности за диффамацию говорят, что политики, должностные лица, а также в ряде случаев и публичные фигуры, должны обладать меньшей степенью защиты от критики, чем простые граждане. Поэтому то, что может считаться клеветой (диффамацией) или бездоказательным суждением в отношении индивида, не облеченного властными полномочиями, в отношении представителя власти может являться критикой его деятельности (п. 38 [CCPR/C/GC/34](#)).



Какие международные механизмы защиты права на свободу выражения мнений существуют?

1. Подача **жалоб** в **Совет ООН по правам человека**.
2. Направление сообщений **Специальному докладчику по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение**. **Онлайн-форма** позволяет подавать индивидуальные сообщения о нарушениях прав и свобод, а также направлять информацию о нормативных правовых актах (НПА) и проектах НПА, нарушающих права и свободы человека.
3. Подача **индивидуальных жалоб** и представление альтернативных докладов в **Комитет ООН по правам человека**.
4. **Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ** является единственным в мире межгосударственным институтом, уполномоченным наблюдать за состоянием СМИ во всех государствах-участниках ОБСЕ и содействовать полному соблюдению принятых ими принципов и обязательств по обеспечению свободы выражения мнения и свободы СМИ. Главная задача Представителя и его Бюро состоит в осуществлении защиты свободы СМИ, находящейся под угрозой.



Что говорит о праве на свободу выражения мнений Конституция Кыргызской Республики?

Конституция гарантирует каждому право на свободу выражения мнений, запрещая при этом пропаганду национальной, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, призывающую к дискриминации, вражде или насилию (ст. 32). Кроме того, каждому человеку гарантируется право на (ст. 33):

- ◆ свободный поиск, получение, хранение, использование информации и ее распространение устно, письменно или иным способом;
- ◆ ознакомление в государственных органах, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе;
- ◆ получение информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с государственным участием;
- ◆ доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Конституция запрещает принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации (ст. 63), а также уголовное преследование за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности (ст. 29). Хотя, с одной стороны, Конституция запрещает цензуру, а также гарантирует СМИ право на распространение информации и на получение информации от государственных органов и органов местного самоуправления, с другой стороны, она содержит положения, согласно которым, в целях защиты подрастающего поколения, мероприятия, противоречащие моральным и нравственным ценностям, общественному сознанию народа Кыргызской Республики, могут ограничиваться законом (ст. 10).



Последствия нарушения права на свободу слова

Гипотетические последствия цензуры в целом представлены в параграфе 2.1. Ниже описаны последствия цензуры на примере только одной части государства – Вооруженных сил.



Литература для самостоятельного изучения

1. [Пособие по свободе слова для стран Центральной Азии](#), ОБСЕ, ARTICLE 19, Лондон, 2007 г.
2. [Международные стандарты свободы слова и выражения мнения](#), ОО «Бюро по правам человека и соблюдению законности», Душанбе, 2018 г.
3. [Сборник стандартов по свободе убеждений](#), ARTICLE 19, Лондон – 2003 г.
4. [Свобода выражения и ее необходимые ограничения](#), Международный Фонд защиты свободы слова «Адил соз».
5. [Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения](#), Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Вена, 2013 г.

§ 2.5. Свобода доступа к информации²⁴

Всеобщая декларация прав человека

Статья 19.

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами, и независимо от государственных границ.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 19.

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами, по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Конституция Кыргызской Республики

Статья 33.

1. Каждый имеет право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом.

2. Каждый имеет право на ознакомление в государственных органах, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе.

3. Каждый имеет право на получение информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов.

4. Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом.

²⁴ При составлении данного подраздела использована информация с сайта: <https://lmc.kz/kk/node/54087>

Со свободой слова неразрывно связана свобода доступа к информации. Без информации гражданин не может вести осознанную жизнь. А поскольку в руках государства остается формирование законов, планирование развития, создание благ, напрямую влияющих на жизнь людей, то и почти все аспекты личной и общественной жизни человека во многом зависят от того, насколько полной и объективной информацией от государства владеет человек.

Право на информацию закреплено в международных документах как право, связанное с личными правами и свободами человека, а также как важный инструмент реализации права на участие в управлении. Самым первым и самым главным аргументом в пользу неукоснительного соблюдения права на информацию является безусловное право человека распоряжаться своей жизнью, что невозможно без обладания информацией. Однако не менее важно право на информацию, с точки зрения улучшения качества государственного управления, улучшения инвестиционного климата, снижения коррупции, активизации гражданского общества и усиления его роли в принятии решений.

В целом, через право на доступ к информации реализуется не только свобода выражения мнения, но и такие права, как право на здоровье²⁵, право на участие в ведении государственных дел²⁶, право на развитие²⁷, право жить в окружающей среде, благоприятной для здоровья и благосостояния²⁸, а также другие фундаментальные права и свободы человека. Иначе говоря, реализация права на доступ к информации способствует: расширению возможностей по поиску всякого рода информации, обеспечивающей защиту беспрепятственного формирования мнений; участию в ведении государственных дел, в том числе, обеспечению гражданского участия в формировании государственной политики и процессах принятия решений; укреплению подотчетности государственных органов; борьбе с коррупцией; доступу к правосудию; обеспечению безопасности; защите и охране окружающей среды; улучшению здоровья населения; укреплению прав и свобод человека в целом, уважению частной жизни и осуществлению контроля за сбором, обработкой и передачей персональных данных; достижению других общественно полезных благ.

Главным демократическим принципом свободы доступа к информации считается принцип максимальной открытости информации, от которого можно отступить в очень ограниченных случаях, которые должны быть четко и узко сформулированы. В замечании общего порядка Комитета ООН по правам человека сказано, что государства в приоритетном порядке должны распространять информацию, имеющую общественный интерес, и что доступ к ней должен быть легким, быстрым, эффективным и практическим²⁹. В замечании также сказано, что государства должны учредить «необходимые процедуры»: например, принять законодательство, способствующее реализации права на информацию; обеспечить, чтобы плата за доступ к информации была ограничена в размерах; отвечать на запросы своевременно; обосновывать отказы в предоставлении информации и создать механизмы обжалования отказов.

²⁵ Доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья Ананда Гровера (A/HRC/20/15), п. 24.

²⁶ Замечания общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека к статье 24 Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 25.

²⁷ Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении защиты права на свободу мнений и свободное их выражение г-на Абида Хуссейна, представляемый в соответствии с резолюцией 1999/36 Комиссии по правам человека (E/CN.4/2000/63), п. 42.

²⁸ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), ст. 1.

Таким образом, демократические стандарты права на доступ к информации накладывают два обязательства на правительства и государственные органы. Во-первых, это обязанность обнародовать ключевую информацию о мероприятиях, осуществляемых государственными органами; во-вторых, обязанность отвечать на запросы людей и предоставлять доступ к документам.

Право на доступ к информации, как и право на свободу выражения мнений, не является абсолютным и может быть ограничено. Такие ограничения должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения³⁰. Это можно использовать в качестве теста при определении законности и обоснованности ограничения или нарушения права на свободу доступа к информации.

Право на доступ к информации: международные стандарты

Источники международных стандартов права на доступ к информации



Всеобщая декларация прав человека: статья 19.



Международный пакт о гражданских и политических правах: («МПГПП»): ст. 19 (2).



Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека: ст. 11 (1).



Замечания общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека к статье 19 МПГПП (CCPR/C/GC/34): пп. 18-19.



Конвенция ООН против коррупции: ст. 13 (1 (b)).



Конвенция о правах ребенка: ст. ст. 11, 23 (4), 28 (1 (d)).



Конвенция о правах инвалидов: ст. ст. 9 (1, 2 (f)), 21.



Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: ст. ст. 10 (h), 14 (2 (b)), 16 (e).



Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция): ст. ст. 1, 3 (9), 4, 9.



Доклады Специальных докладчиков ООН E/CN.4/2000/63 (пп. 42-44, 206) A/70/361 (пп. 5, 58), A/72/350 (п. 10), A/HRC/20/15 (пп. 24, 25), A/HRC/44/49 (п. 18).

²⁹ Замечание общего порядка № 34 Комитета по правам человека к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (п. 19).

³⁰ Статья 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах.

См. также «Право граждан на информацию: принципы законодательства о свободе информации, ARTICLE 19».

Основные положения права на доступ к информации



Что такое право на доступ к информации?

«Свобода информации представляет собой право повсеместно и беспрепятственно собирать, передавать и опубликовывать информационные сведения; свобода информации является основным правом человека» (Резолюция 59 (1) Генеральной Ассамблеи ООН).

Право на доступ к информации является неотъемлемой частью фундаментальных прав человека и выражается, прежде всего, в праве каждого искать и получать информацию.

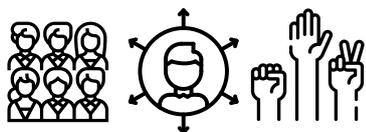


В чем ценность права на доступ к информации?

Через право на доступ к информации реализуется не только свобода выражения мнения, но и такие права, как право на здоровье¹, право на участие в ведении государственных дел², право на развитие³, право жить в окружающей среде, благоприятной для здоровья и благосостояния⁴, а также другие фундаментальные права и свободы человека.

Реализация права на доступ к информации укрепляет доверие к государственным органам общественности и способствует:

- ◆ участию в ведении государственных дел, в том числе обеспечению гражданского участия в формировании государственной политики и процессах принятия решений;
- ◆ укреплению подотчетности государственных органов;
- ◆ борьбе с коррупцией;
- ◆ достижению других общественно полезных благ.



Кому принадлежит право на доступ к информации?

Право на доступ к информации принадлежит любому лицу без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Правом на доступ к информации могут

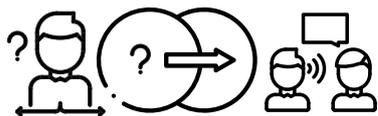
1 Доклад Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья Ананда Гровера (A/HRC/20/15), п. 24.

2 Замечания общего порядка № 25 Комитета по правам человека к статье 24 Международного пакта о гражданских и политических правах, п. 25.

3 Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении защиты права на свободу мнений и свободное их выражение г-на Абида Хуссейна, представляемый в соответствии с резолюцией 1999/36 Комиссии по правам человека (E/CN.4/2000/63), п. 42.

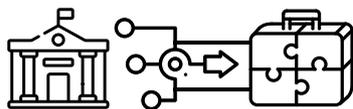
4 Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), ст. 1.

пользоваться не только физические лица, но и организации (пп. 18, 19 [CCPR/C/GC/34](#)). В международных стандартах, праву СМИ на доступ к информации уделяется особое внимание, поскольку они играют ключевую роль в информировании широкого круга населения, удовлетворяя тем самым потребность в получении информации, представляющей общественный (публичный) интерес (пп. 13, 18, 19, 46 [CCPR/C/GC/34](#) (ст. 2 (2) [Декларация об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма и апартеида, и подстрекательства к войне](#))).



У кого можно запрашивать информацию?

Право доступа к информации носит универсальный характер и означает право каждого обращаться за информацией как в государственные органы, так и в частные организации, и даже в международные организации (п.19 [CCPR/C/GC/34](#), пп. 57-63 [A/72/350](#)).



Что включает в себя «информация, находящаяся в ведении государственных органов»?

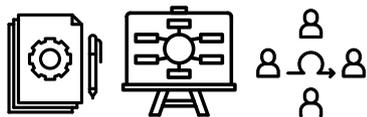
Под информацией, в целом, понимаются любые сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях, процессах и мнения о них, независимо от формы их представления. «Право на доступ к информации распространяется на информацию, имеющуюся у государственных органов, независимо от формы ее хранения, источников и даты ее регистрации» (п.18 [CCPR/C/GC/34](#)).



Какие органы подпадают под понятие «государственный орган»?

Понятие «государственный орган» включает в себя все органы и их должностные лица:

- ◆ созданные в соответствии с Конституцией или законами;
- ◆ уполномоченные осуществлять функции любой из трех ветвей власти (исполнительной, законодательной и судебной);
- ◆ осуществляющие функции (или часть функций) государственного или муниципального органа, в том числе созданные на постоянной основе или временно (например, в период чрезвычайных положений);
- ◆ хотя и не являющиеся непосредственно государственными или муниципальными органами, однако финансируемые из государственного или муниципального бюджета, в том числе это могут быть коммерческие и некоммерческие юридические лица и даже физические лица. (пп. 7, 18 [CCPR/C/GC/34](#), стр. 3 «Право граждан на информацию: принципы законодательства о свободе информации, ARTICLE 19»).



Каковы основные принципы обеспечения права на доступ к информации?

1. **Принцип максимального предоставления информации.** Вся информация изначально принадлежит народу, поскольку права и свободы человека относятся к высшим ценностям, а главное определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, поэтому любая информация по умолчанию подлежит раскрытию. Исключения из этого правила должны быть обоснованы государственным органом в соответствии с международными стандартами.
2. **Принцип проактивной публикации информации, представляющей общественный интерес.** Государства, учитывая общественный интерес к определенным категориям информации, не должны дожидаться поступления запросов на информацию, а должны предпринимать активные меры по широкому распространению такой информации. Международные стандарты содержат минимальный перечень категорий информации, подлежащей обязательному опубликованию, который, конечно же, может быть расширен тем или иным государством.
3. **Принцип продвижения открытого правительства.** Национальные законодательства должны требовать уделять адекватное внимание и ресурсы вопросам продвижения и пропаганды права на доступ к информации.
4. **Принцип ограниченности круга исключений.** Положения об ограничении права на доступ к информации должны иметь четкие и узкие формулировки и подвергаться «трехчастному тесту».
5. **Принцип обеспечения процедур для ускоренного доступа.** Государства должны обеспечить необходимые процедуры для легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к информации, а также обжалованию возможных отказов в предоставлении информации.
6. **Принцип умеренности расходов.** Информация должна предоставляться бесплатно или за невысокую плату, ограничивающуюся реальной стоимостью воспроизведения и доставки информации.
7. **Принцип открытости заседаний.** Заседания государственных органов должны быть открытыми для публики. Соблюдение этого принципа особенно важно при обсуждении информации, составляющей общественный интерес, например, связанные с влиянием на экологию, общественную безопасность, социально-экономическое положение права и свободы человека и другие важные сферы общественной жизни. Исключения возможны по четко установленным процедурам и основаниям, предусмотренным международными стандартами.
8. **Принцип приоритета открытости информации.** Нормы законодательства о доступе к информации должны иметь приоритет перед нормами других законов. Противоречащие данному принципу законы должны быть отменены или изменены. Основания для ограничения доступа к информации должны быть определены законом о праве на доступ к информации, и другие законы не должны расширять перечень таких оснований.

9. Принцип защиты осведомителей. Любое лицо должно быть защищено от санкций за то, что оно раскрыло засекреченную информацию, если общественная польза (общественный интерес) от ее раскрытия превышает вред, причиненный таким раскрытием. Примерами могут служить случаи раскрытия засекреченной информации о коррупции или недобросовестном управлении со стороны государственного органа, представляющего угрозу здоровью, безопасности или окружающей среде.

См. пп. 18, 19, 22, 34 *CCPR/C/GC/34*, пп. 58-68 *A/70/361*, пп. 43-44 *E/CN.4/2000/63*, «*Право граждан на информацию: принципы законодательства о свободе информации, ARTICLE 19*».



Право на доступ к информации может быть ограничено. Такое ограничение является законным, если оно отвечает трехчастному тесту, а именно:

Может ли государство ограничить право на доступ к информации?

1. Ограничение должно быть установлено законом;
2. Ограничение должно защищать только те интересы, которые в соответствии с международными стандартами признаются «законными интересами». Перечень таких интересов установлен ст. 19 (3) МПГПП;
3. Ограничение допускается только в тех случаях, когда раскрытие определенной информации создаст риск нанесения ущерба одному из защищаемых законных интересов. При этом, даже если раскрытие информации создает риск нанесения вреда интересам, эта информация все равно должна раскрываться всякий раз, когда преимущества от ее раскрытия, например, борьба с коррупцией или содействие участию в государственных делах, превзошли бы нанесенный охраняемым интересам вред.

См. ст.19 (3) *МПГПП*, пп. 21-35 *CCPR/C/GC/34*, пп. 8-11 *A/70/361*.



Какие существуют международные механизмы защиты права на доступ к информации?

1. **Совет по правам человека ООН** («СПЧ»). Предусмотрена **процедура рассмотрения жалоб**, полученных от отдельных лиц, групп лиц или НПО о нарушениях прав человека.
2. **Универсальный периодический обзор**, который отслеживает на периодической основе выполнение государствами своих обязательств в области прав человека.

Данный обзор предусматривает участие в его составлении не только правительств того или иного государства, но и **гражданского общества, представители которых могут направлять информацию о положении прав человека в конкретном государстве**, а также при наличии **аккредитации** присутствовать на сессиях и выступать с устными заявлениями на сессии СПЧ, во время которой рассматривается итоговый документ.

3. **Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение**, мандат которого также затрагивает право на доступ к информации. **Онлайн-форма** позволяет подавать ему индивидуальные сообщения о нарушениях прав и свобод, а также направлять информацию о нормативных правовых актах или их проектах, нарушающих права и свободу человека.
4. Подача индивидуальных жалоб в рамках **договорных органов по правам человека**, например, в соответствии с процедурой **Факультативного протокола МПГПП**.
5. **Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ** – межгосударственный институт, призванный защищать и способствовать полному соблюдению принципов и обязательств ОБСЕ в отношении свободы выражения мнения и свободы СМИ. Данный орган также предоставляет государствам-участникам экспертную оценку по вопросам **доступа к информации, включая рекомендации по совершенствованию соответствующего законодательства и политики**.

Полную информацию об **органах по правам человека** системы ООН смотрите на сайте Управления Верховного Комиссара по правам человека (УВКПЧ ООН).



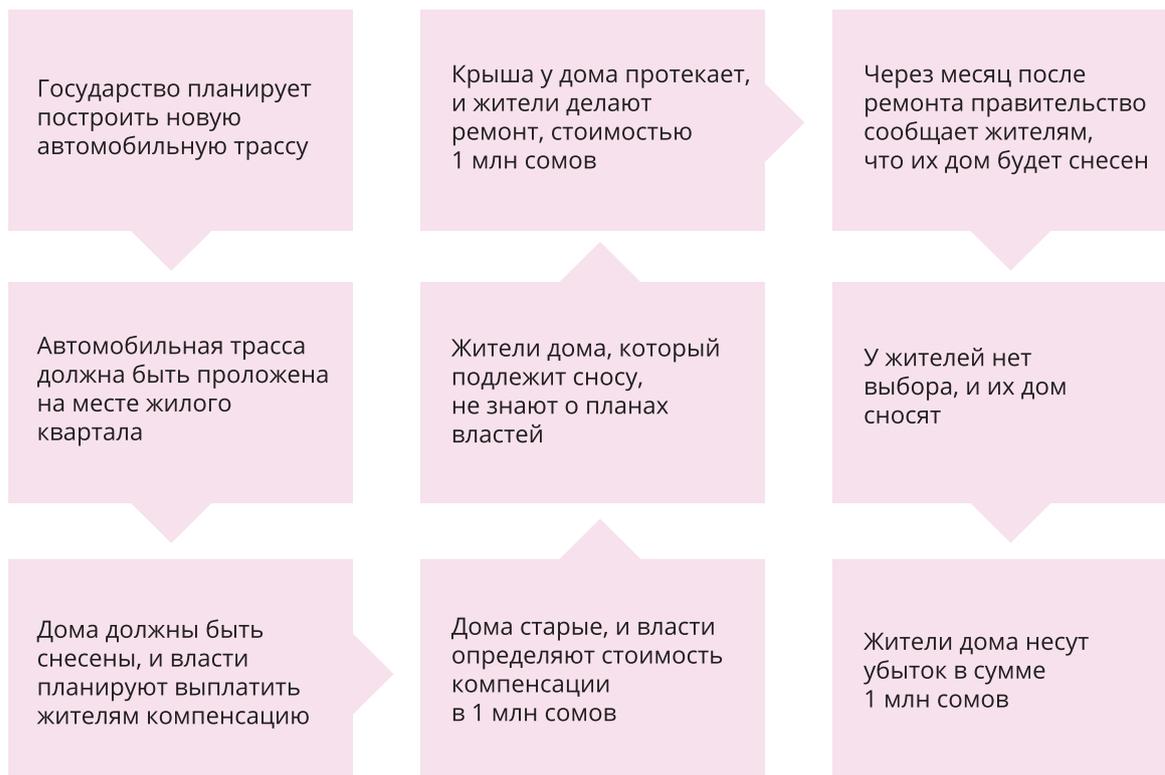
Что говорит Конституция Кыргызской Республики о праве на доступ к информации?

Конституция предусматривает, что каждый имеет право свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом (**ст. 33 (1)**). В Конституции специально устанавливается, что *каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц*. Порядок предоставления информации определяется законом (**ст. 33 (4)**). Конституция также отдельно закрепляет гарантию для СМИ на получение информации от государственных органов и органов местного самоуправления (**ст. 10 (1)**). При этом Конституция не допускает сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации, информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом (**ст. 29 (4)**), а также устанавливает основания для ограничения права (**ст. 23 (2), 10 (4, 5)**).



Последствия нарушения равного права на доступ к информации

Гипотетические последствия нарушения равного права на доступ к информации представлены в логической последовательности ниже. Это лишь экономический ракурс вероятных последствий, а в действительности подобные сценарии могут случиться из-за ограничений доступа к информации в социальном, военном, экологическом, правовом, медицинском и любом другом аспектах.



Литература для самостоятельного изучения

1. [«Модель закона о свободе информации»](#), ARTICLE 19, Центр политических альтернатив: Инициатива содружества по правам человека, Комиссия по правам человека Пакистана, Лондон, 2001 г.
2. [«Модельный закон о праве на доступ к информации»](#), Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ, Санкт-Петербург, 2004 г.
3. [«Право граждан на информацию: принципы законодательства о свободе информации»](#), ARTICLE 19, Воронеж, 2000 г.
4. [«Сборник стандартов по свободе убеждений»](#), ARTICLE 19, Лондон, 2003 г. (стр. 30–64).
5. [«Анализ законодательства Кыргызстана о праве на информацию»](#), Тоби Мендел при содействии Наргизы Абдраимовой, в интересах Вестминстерского фонда за демократию, 2020 г.
6. [«Свобода информации: сравнительное исследование»](#), Тоби Мендел, ЮНЕСКО, Париж, 2008 г.
7. [«Анализ международных стандартов, национального законодательства и правоприменительной практики в Кыргызстане в области соблюдения права на свободу слова и информации»](#), ОФ ПК «Адилет», Бишкек, 2017 г.
8. [«Доступ к информации и новые технологии»](#), материалы 12 Центральноазиатской конференции СМИ, ОБСЕ, Душанбе, 2010.

§ 2.6. Гражданское участие³¹

Всеобщая декларация прав человека

Статья 21.

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 25.

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Конституция Кыргызской Республики

Статья 37.

1. Граждане Кыргызской Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

2. Граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей.

3. Граждане Кыргызской Республики имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом.

4. Граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения.

5. Каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок.

³¹ Для написания этого параграфа использовались материалы из учебного пособия «Правовое регулирование некоммерческих организаций и институтов гражданского участия», С. 330-333, 367-371.

6. Граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета.

Участие граждан в процессе принятия решений корректирует политику избранной власти, постоянно предоставляя более точную оценку потребностей сообщества, формируя чувство обоюдной ответственности за развитие муниципалитета или страны в целом у органов власти и граждан. Это значимый процесс управления, цель которого – создать условия для граждан, чтобы они могли влиять на процесс принятия решения.

Участие общественности, граждан в процессе принятия решений государственными органами обеспечивает повышение эффективности, подотчетности, прозрачности и отзывчивости государственных органов к пожеланиям своих граждан и способствует повышению легитимности решений государственных органов и уровня вовлеченности всех членов общества. Участие граждан – это обязательная составляющая любого демократического государства (подробнее см. «Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел»).

Прямое участие граждан в ведении государственных дел происходит на разных этапах принятия решений государственными органами и имеет различные формы. Каждого человека в жизни окружают различные организации. Самый близкий для гражданина круг организаций – это школа или детский сад, куда ходят его дети; возможно, также некоммерческая организация, через которую он осуществляет общественно полезную деятельность, или товарищество собственников жилья (ТСЖ), если гражданин проживает в многоквартирном доме. Для граждан важно, чтобы в этих организациях все было хорошо организовано, не было злоупотреблений, чтобы руководители этих организаций принимали эффективные и рациональные решения. По этой причине граждане принимают участие в управлении этими организациями через их соответствующие органы управления (родительские комитеты, общие собрания членов, наблюдательные советы): определяют недостатки в их работе (если они имеются), предлагают меры по устранению недостатков и повышению эффективности их деятельности.

Следующий круг окружающих гражданина организаций – это органы местного самоуправления (МСУ) – города (городские кенешы и мэрии городов) и села (айылные кенешы и айыл окмоту), которые реализуют ряд функций, в том числе, отвечают за инфраструктуру населенного пункта: качество дорог, работу общественного транспорта, коммунальных служб, архитектуру, озеленение и т.д. Для граждан важно, чтобы в органах МСУ не было коррупции, уплачиваемые налоги в местный бюджет расходовались рационально, органы МСУ эффективно разрешали существующие проблемы. Для этого граждане наблюдают за их деятельностью и участвуют в их формировании и принятии решений этими органами через существующие институты гражданского участия – путем обращения к ним с предложениями и замечаниями по их работе, через участие в обсуждении проектов их решений.

Участвуя в местном самоуправлении, граждане добиваются самых значимых результатов, поскольку эта часть системы управления полностью принадлежит гражданам. На этом уровне тоже действуют условия общественного договора, в рамках которого

граждане, путем выборов, формируют свои органы местного самоуправления, чтобы через них решать вопросы местного значения. Однако помимо органов местного самоуправления, Конституция Кыргызской Республики устанавливает, что граждане могут осуществлять местное самоуправление и непосредственно, самостоятельно и под свою ответственность. Например, жители одной улицы вправе договориться о каких-либо совместных действиях по улучшению условий проживания (за исключением некоторых, регулированием которых занимается власть, из-за их значения для других граждан или в рамках общественной безопасности).

Следующий круг окружающих гражданина организаций – это государственные органы республиканского (национального) масштаба – парламент, президент, правительство, министерства и административные ведомства. Как известно, парламент и президент ответственны за качество принимаемых законов, которыми регулируются общественные отношения в стране: упорядочиваются отношения в сфере образования, здравоохранения, охраны окружающей среды и других сферах; устанавливаются правила осуществления предпринимательской деятельности; регулируется множество иных общественных отношений в различных сферах жизни. Министерства и административные ведомства также организуют оказание услуг гражданам в различных сферах, например, в сфере образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, защиты прав граждан и многих других сферах. Граждане должны иметь право принимать участие в улучшении работы государственных органов и выражать свои мнения о работе государственных органов, в том числе недостатках в их работе, различными способами: через участие в работе общественных советов или участие в общественных слушаниях; публикацию материалов в СМИ по улучшению политики в различных сферах; передачу государственным органам своих предложений по повышению эффективности их работы; и другими, не запрещенными законом, способами.

Учитывая природу государства и местного самоуправления как результат общественного договора, их сервисный характер, органы власти обязаны создавать условия и механизмы для эффективного участия граждан в процессах принятия решений. Это невозможно сделать за один день, одним только решением. Нужны долгие годы для того, чтобы у общества и власти сформировалась традиции совместной работы и совместного принятия решений. Принципы участия граждан в управлении зафиксированы в Конституции Кыргызской Республики, но нужна еще большая работа, чтобы любой гражданин мог реализовать эти принципы на практике. И здесь также крайне важен уровень правовой и политической культуры самих граждан, которые формируют спрос на участие в управлении и процессе принятия решений. Если этого спроса не будет, если он будет недостаточным и хаотичным, органы управления будут формально относиться к конституционным принципам участия. Таким образом, участие в управлении – это двустороннее движение, взаимный процесс, результативность и эффективность которого в равной степени зависят от обеих сторон.

Принцип участия общественности вытекает из основных прав человека на свободу мнений и собраний и устанавливает, что те, на кого распространяется решение, имеют право участвовать в процессе, ведущем к принятию этого решения. Право на участие

в ведении государственных дел неразрывно связано с полной реализацией права на доступ к информации, которое, в рамках права на свободу выражения мнений, является одним из факторов, способствующих участию, и одним из необходимых условий обеспечения открытости и прозрачности принимаемых государственными органами решений, а также их ответственности за них.

Кроме того, право на участие требует создания таких условий, в которых высоко ценятся и принимаются во внимание работа и вклад всех членов общества, поддерживается и поощряется их участие, а также обеспечивается расширение их возможностей и наличие у них знаний и потенциала, необходимых для отстаивания и осуществления ими своих прав.

Технологии – дополнительный инструмент участия. Информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) предлагают новые механизмы и инструменты участия, расширяя пространство взаимодействия и повышая эффективность деятельности ответственных правительств.

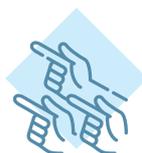
Гражданское участие: международные стандарты

Источники международных стандартов гражданского участия



Всеобщая декларация прав человека

Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей ([статья 21](#)).



Международный пакт о гражданских и политических правах ([ст. 25 МПГПП](#)).



Замечание общего порядка

№25. Участие в ведении государственных дел и право голосовать.



Руководящие принципы

для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел.



Кодекс рекомендуемой

практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы.

Гражданское участие в принятии решений – это процесс, в котором граждане и организации гражданского общества индивидуально или коллективно предпринимают действия, направленные на улучшение своей жизни, жизни своего сообщества или населения страны.

Для граждан участие – это право, а для власти создавать условия для гражданского участия – это обязанность, так как в демократическом государстве власть принадлежит народу, который вправе участвовать и влиять на принятие решений.

Для чего нужны институты гражданского участия?

Практика показывает, что благосостояние граждан выше в странах, где существуют развитые институты гражданского участия. В этих странах нет крайней бедности, многолетнего застоя и стагнации в экономике; эти страны быстрее развиваются, и в этих странах успешно проводятся реформы. Страны, которые признают данный факт, пришли к осознанию того, что решение крупнейших проблем современности (таких, как бедность, коррупция, изменение климата, эпидемии, наркомания и другие) в одиночку, без поддержки и участия граждан, не под силу ни одному правительству в мире; для решения этих проблем правительствам необходимо задействовать все общество.

Основные принципы гражданского участия

Выполнение нижеследующих принципов способствует повышению авторитета власти, улучшению доверия и социального климата, снижению конфликтов и росту правосознания. Такое участие не только повышает качество принятых решений, но и позволяет принимать легитимные решения, разделяемые всем обществом.



Благоприятная среда

Государство должно создавать и поддерживать среду, в которой все граждане могут выражать свои права, принимать участие в ведении государственных дел, как непосредственно, так и опосредованно, через свободно избранных представителей (ст. 25 МПГПП). Создание среды предполагает, что государство должно создать благоприятное законодательство и атмосферу поддержки гражданского общества, сотрудничества, в которой полностью уважаются права человека на свободу мнений, ассоциаций, мирных собраний, доступ к информации и другие права.



Безопасность

Жизнь человека как особая ценность, его физическая неприкосновенность, свобода, персональные данные, частная жизнь, включая журналистов и правозащитников, должны находиться всегда под защитой государства.



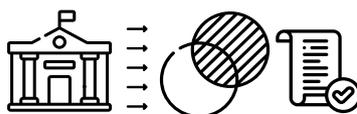
Равенство

Государство должно обеспечить равные возможности для участия граждан в общественных делах без какой-либо дискриминации.



Мотивация и поддержка

Государство должно мотивировать и вовлекать людей, имеющих знания и соответствующую экспертизу, в процессы принятия решений, а также поощрять гражданское образование и содействующие этому программы.



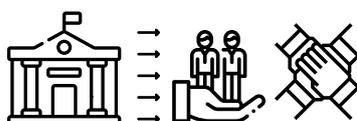
Открытость

Государство должно обеспечить прозрачность своей деятельности на всех этапах принятия решений и быть подотчетным своим гражданам.



Средства защиты

В случае нарушения права на участие, государство должно обеспечить доступ граждан к правосудию и предоставить им эффективные средства правовой защиты.



Независимость

Для эффективного участия государство должно обеспечить возможность для гражданского общества действовать независимо и выразить позицию своих целевых групп, которая может отличаться от позиции властей. Свободное выражение мнения и критика не должны мешать сотрудничеству, которое должно осуществляться без дискриминации и давления.

Практические рекомендации государствам для обеспечения полноценного гражданского участия

- ◆ Признать равные права граждан на участие в государственных делах на законодательном уровне.
- ◆ Разработать механизмы, обеспечивающие участие граждан в принятии решений; установить ясные и понятные процедуры взаимодействия с гражданским обществом.
- ◆ Обеспечить вовлечение различных групп на различных этапах участия: от этапа формирования повестки по интересующему общество вопросу до реализации принятых решений.
- ◆ Создавать условия для финансирования гражданского участия, в том числе из государственных и частных источников внутри и за пределами государства (важно, чтобы гражданское общество могло обращаться к широкому кругу потенциальных доноров).

- ◆ Обеспечить участие с самых ранних этапов рассмотрения вопроса и предоставить достаточный срок для подготовки предложений.
- ◆ Использовать эффективные меры по устранению информационного разрыва для участия всех групп населения, особенно женщин, инвалидов, пожилых людей, людей, проживающих в сельской местности.
- ◆ Слышать мнения своих граждан и учитывать их в процессах принятия решений.
- ◆ Знакомить всех с принятыми решениями через онлайн- и офлайн-каналы.
- ◆ Обеспечивать прозрачность реализации принятых решений, в том числе посредством вовлечения гражданского общества в мониторинги и оценки.
- ◆ Развивать механизмы для электронного гражданского участия (примеры: www.koomtalkuu.gov.kg, <http://cbd.minjust.gov.kg/>, <http://zakupki.gov.kg>, <http://www.kattar.kg/ru/> и др.).

Какие существуют формы гражданского участия, в том числе, закрепленные в законодательстве Кыргызстана?



Общественные советы.



Общественные обсуждения по проектам законов и принимаемых решений.



Участие в бюджетном процессе.



Государственный социальный заказ.



Мирные собрания.



Национальный форум «Открытое правительство».



Обращение граждан в государственные органы, а также доступ к информации, имеющейся у государственных органов.



Участие в различных обсуждениях, многосторонних встречах, консультациях, диалогах, слушаниях, открытых заседаниях правительства, пленарных и комитетских заседаниях парламента, совместных рабочих группах и др.



Последствия нарушения принципов участия граждан в управлении

Система управления, где игнорируется принцип участия граждан в управлении, похожа на перевернутую пирамиду. Дело в том, что если власть игнорирует голос граждан в управлении, то автоматически вся ответственность за результаты управления ложится на власть. Включается так называемый принцип справедливой ответственности: «Вместе решаем – вместе отвечаем за последствия», «Решаю только я – отвечаю за последствия только я». Об этом принципе политики часто забывают, стремясь к неограниченным полномочиям, к единоличному способу принятия решений.

«Перевернутость» пирамиды в этом случае будет заключаться в том, что огромная ответственность за все решения, касающиеся жизни огромного количества людей, оказываются «на голове у одного человека» – верховного правителя или небольшой группы чиновников. Как правило, эта ответственность в конце концов становится слишком тяжелой, баланс нарушается, последствия перевешивают, и пирамида опрокидывается: народ, находящийся у основания пирамиды, опрокидывает не справившуюся с ответственностью власть.

Такие «опрокидывания» перевернутой пирамиды не раз и не два случались в истории многих государств. Какая логическая последовательность действий приводит к этому «опрокидыванию», проиллюстрировано на рисунках ниже.

Пример1.



Пример 2.



Упражнение

В работу с гражданами и их объединениями, а также с представителями органов местного самоуправления, полезно включить упражнение, направленное на обоснование, аргументацию расширения участия граждан в управлении. Задача фасилитатора дискуссии суметь найти весомые аргументы в защиту права на участие граждан в управлении, а также суметь противостоять аргументам против участия граждан в управлении. В таблице ниже приведены самые распространенные аргументы «за» и «против» расширения участия граждан в управлении.

Аргументы ПРОТИВ участия граждан в МСУ	Аргументы ЗА участие граждан в МСУ
Участие приводит к затратам денег и времени	Увеличение эффективности путем привлечения местных ресурсов и навыков
Оно может быть дорогим удовольствием, когда сию секундные потребности людей очень большие	Увеличение эффективности путем поощрения, вовлечения людей
Оно может дестабилизировать существующие взаимоотношения в сообществе или его структуре	Помогает создать местный потенциал
Существует опасность того, что оно перенесет груз ответственности на бедных	Может быть задействовано больше людей, так как некоторые люди на местах могут принять на себя часть обязанностей
Скорее его можно поощрять на идеологической почве, чем на обеспечении пользы для бедных	Приводит к лучшей постановке целей

Аргументы ПРОТИВ участия граждан в МСУ	Аргументы ЗА участие граждан в МСУ
	Помогает обеспечить устойчивость благодаря тому, что потребители чувствуют свою причастность
	Помогает повысить статус женщин, давая им возможность участвовать



Литература для самостоятельного изучения

1. Резюме [Руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел](#), 2019 г.
2. [Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел](#), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, 2018 г.
3. [Руководство по адвокации для представителей некоммерческих организаций](#), Фонд «Гражданское участие», 2017 г.
4. Учебный модуль «[Участие граждан в местном самоуправлении в Кыргызской Республике](#)», Институт политики развития, 2020 г.
5. [Типовой устав местного сообщества](#) в редакции от 28 мая 2020 г.
6. [Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики»](#) под общ. ред. Н. Добрецовоной, Институт политики развития, 2015 г.

§ 2.7. Равные права женщин и мужчин

Всеобщая декларация прав человека

Статья 2.

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, 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.

Статья 23.

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.

2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.

Международный пакт о гражданских и политических правах

Статья 3.

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Статья 2

Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин, и с этой целью обязуются:

- a) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа;
- b) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;
- c) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации;
- d) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;
- e) принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия;
- f) принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин;
- g) отменить все положения своего уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин.

Статья 3

Государства-участники принимают во всех областях, и в частности, в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Конституция Кыргызской Республики

Статья 24.

3. В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Статья 26.

1. Семья создается на основе добровольного вступления в брак мужчины и женщины, достигших установленного законом брачного возраста. Брак не допускается без согласия двух лиц, вступающих в брак. Брак регистрируется государством.

2. Забота о детях, их воспитание в равной мере являются правом и обязанностью как отца, так и матери. Трудоспособные, совершеннолетние дети обязаны заботиться о родителях.

3. Супруги имеют равные права и обязанности в браке и семье.

О гендерном равенстве, положении женщин в обществе, их участии в управлении много говорится на разных уровнях. На международном уровне и на уровне правительства провозглашаются принципы равенства полов, разрабатываются политические документы, принимаются государственные программы. На местном уровне управления официальные лица говорят об этом меньше, но тем не менее признают, что равные права должны быть предоставлены женщинам и мужчинам. А вот на уровне местных сообществ, в неформальных группах, в социальных сетях все еще продолжаются жаркие дискуссии на тему: какую роль могут и должны играть в обществе женщины и мужчины. Гендерные стереотипные роли, которые описывают женщину как «домашнее существо», а мужчину как «хозяина жизни», все еще сильны в обществе. Более того, под влиянием различных факторов, включая кризис, связанный с распространением COVID-19, давление на женщин усиливается, поскольку возрастает уровень домашнего насилия.

Статистика о положении женщин и мужчин разнообразна и доступна, в том числе в Кыргызской Республике (ссылки на источники, в том числе источники данных о гендерной статистике в Кыргызстане, приводятся в конце данного раздела). Но за цифрами, за объемом данных важно уметь увидеть подлинные причины того, почему мир так много говорит о равенстве полов. Безусловно, главная, фундаментальная причина заключается в том, что женщины от рождения наделены такими же правами, как и мужчины, чтобы там ни говорили древние книги. Однако эта причина не всегда «срабатывает» автоматически, очевидная для значительной части человечества, она, тем не менее остается неочевидной и даже спорной для не меньшей его части.

Для работы с населением в Кыргызской Республике крайне важно знать именно этот набор причин, который делает необходимым равенство прав женщин и мужчин в контексте сохранения человеческой цивилизации и даже выживания человека как биологического вида. То есть, для того чтобы добиваться реального равенства женщин и мужчин в таких странах, как Кыргызская Республика (как и в других странах Центральной Азии), необходимо не только обращаться к универсальным ценностям (хотя и это

32 10 причин для гендерного равенства, Human Rights Careers. URL: <https://www.humanrightscareers.com/issues/10-reasons-why-gender-equality-is-important/>.

необходимо, особенно на официальном уровне), но и оперировать угрозами, которые порождает неравенство прав полов для будущего любой нации и любой страны, а также подчеркивать выгоды, которые приносит гендерное равенство. Этих выгод может быть много, остановимся лишь на самых важных.

Физическое здоровье нации. Здоровье женщины – это главный фактор физического здоровья будущих поколений. Если дочь или невестка в семье ест последней то, что осталось, – она страдает анемией, ее дети будут слабыми. Если внимание семьи к здоровью женщины будет недостаточным, оно также окажется под угрозой, учитывая, что женщина склонна дольше терпеть боль и замалчивать проблемы со здоровьем. Более того, в мире признано, что само медицинское сообщество дискриминирует женщину: «Сексизм в медицинском исследовательском сообществе также приводит к ухудшению медицинского обслуживания. Болезни, от которых страдают женщины больше, чем мужчины (например, хроническая боль), изучены не так хорошо. Медицинские работники часто не воспринимают их всерьез»³².

Ментальное здоровье нации. Не может быть счастливой семья, где несчастна женщина. От психологического состояния матери зависит не только моральный климат в доме, но и психическое здоровье детей, их будущее. Несчастные матери продуцируют несчастные семьи далее, порождая замкнутый порочный круг агрессивных и несчастных семей и людей. Но насколько может быть счастлива женщина, если она вступила в брак по принуждению или если она подвергается домашнему насилию? Более 20% браков в Кыргызской Республике совершаются путем похищения девушек, доля насильственных браков составляет 6%. Похищение женщины для вступления в брак в сельской местности происходит в 2 раза чаще, чем в городах³³, и сопряжено с физическим, психическим и нередко сексуальным насилием. По данным исследования Американского университета Центральной Азии, из числа браков, заключенных за последние 15 лет в сельской местности, более 60% браков было совершено через умыкание невесты (ала качуу), из них две трети – без согласия девушки. Из-за экономической зависимости, неработающих механизмов выплаты алиментов и невозможности в одиночку содержать семью и детей, женщины вынуждены сохранять нежелательный для себя брак. В таких семьях уровень психологической напряженности очень высок, и риск гендерного насилия также серьезно возрастает³⁴.

Когда работает больше женщин, экономика растет. Многочисленные исследования доказали, что более справедливое вовлечение женщин в экономику принесет колоссальный экономический эффект. Женщины реже, чем мужчины, получают достойную работу и чаще остаются безработными. В среднем, в мире женщинам платят на 25% меньше, чем мужчинам, и к тому же женщины несут непропорционально большую ответственность за неоплачиваемый уход и домашнюю работу (выполняя 76% от общего количества часов неоплачиваемой работы по уходу во всем мире). Уровень заработной платы мужчин в Кыргызской Республике выше женской более чем на четверть. В 2018 году среднемесячная заработная плата мужчин составляла 17,5 тыс. сомов, что в 1,3 раза больше, чем у женщин – 12,5 тыс. сомов³⁷.

³³ Правонарушения и правопорядок в Кыргызской Республике, НСК, 2019.

³⁴ Национальный добровольный обзор достижения Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике, 2020. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26372VNR_2020_Kyrgyzstan_Report_Russian.pdf

³⁵ Факты и цифры: расширение экономических возможностей, ООН-женщины. URL: <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures>

³⁶ Доклад Международной организации труда, 2018. URL: https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_633284/lang--en/index.htm

³⁷ Национальный добровольный обзор достижения Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике, 2020. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26372VNR_2020_Kyrgyzstan_Report_Russian.pdf

³⁸ 10 причин для гендерного равенства, Human Rights Careers. URL: <https://www.humanrightscareers.com/issues/10-reasons-why-gender-equality-is-important/>

³⁹ 10 причин для гендерного равенства, Human Rights Careers. URL: <https://www.humanrightscareers.com/issues/10-reasons-why-gender-equality-is-important/>

Исследования показывают, что увеличение участия женщин в экономике полезно для экономики. В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), если уровень занятости женщин будет повышен до уровня Швеции, это приведет к увеличению валового внутреннего продукта (ВВП), эквивалентному шести триллионам долларов³⁸. К тому же, если бы неоплачиваемый труд женщин оценивался в денежном выражении, одно исследование в шести странах показало, что он составил бы от 10 до 39 процентов ВВП³⁹. Гендерный разрыв в оплате труда в конечном итоге дорого обходится экономике.

Там, где женщин во власти больше, там более добросовестное управление.

Представленность женщин в органах власти может существенно повлиять на то, что в первой главе настоящей публикации названо добросовестным управлением. Этот факт доказан исследованиями на международном уровне и признается местными сообществами Кыргызской Республики⁴⁰.

Так, исследования в 17 странах показали, что на уменьшение коррумпированности страны влияет именно присутствие женщин на политических должностях, в том числе потому, что женщины более ориентированы на политику, способствующую благосостоянию женщин, детей и семей. Например, в Индии женщины в органах местного самоуправления выделяют большую долю бюджета на общественные товары и решение вопросов инфраструктуры, а также более тщательно следят, чтобы те или иные субсидии не попали в руки коррупционеров. Кроме того, присутствие женщин в законодательных органах зачастую коррелирует с повышением расходов на здравоохранение и образование. При этом образование, в свою очередь, также способствует уменьшению коррупции – чем выше качество образования в том или ином государстве, тем меньше в нем коррумпированных политиков⁴¹.

В глазах местных сообществ Кыргызской Республики женщины, имея более ограниченный, чем мужчины, доступ к власти, имеют, соответственно, меньше возможностей для коррупционного поведения. Но более важно то, что граждане верят, что женщины, получив доступ к власти, будут проявлять меньшие склонности к коррупции. На вопрос, почему, один из собеседников (глава айыл окмоту) ответил, что видит два основания для таких ожиданий: «Во-первых, женщины стремятся больше средств бюджета направить на создание условий для детей, а где дети – там воруют меньше; а во-вторых, женщины более пристально наблюдают друг за другом и не стесняются пресекать недобросовестное поведение своих коллег-женщин, то есть круговая порука во взаимоотношениях женщин встречается реже, чем во взаимоотношениях мужчин»⁴².



Упражнение

Часто самый сильный фактор убеждения – вопрос о деньгах, материальном благополучии. В отношении равенства полов чаще говорят об общих принципах равенства как данности от природы, от рождения. Но несправедливость, попрание этих прав имеют не только психологические, правовые последствия, но и последствия материальные, экономические. Поэтому при убеждении в необходимости достижения гендерного равенства полезно опираться не только на социальные и политические факторы, но и на экономические. Кроме того, нарушения прав женщин часто приводят к тому, что они транслируют депривированный (подвергнутый дискриминации, например, в отношении образования) образ жизни своим детям, которые чаще всего повторяют жизненный путь родителей.

⁴⁰ Журнал «Муниципалитет», №10, 2021 г. www.municipalitet.kg

⁴¹ Власть пола: как женщины влияют на коррупцию? URL: https://www.gazeta.ru/science/2018/06/17_a_11805025.shtml

⁴² Политическая судьба женщин в местном самоуправлении Кыргызстана: предварительные наблюдения о результатах кампании за продвижение политических прав женщин/Муниципалитет, №7–8, 2021 г.

Права женщин: международные стандарты

Источники международных стандартов прав женщин



Всеобщая декларация прав человека (ст. 1 и 2): *Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, и каждый человек должен обладать всеми правами и свободами без какого-либо различия, в том числе в отношении пола.*



Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 3 и 26).



Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 2, 3, 7).



Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ).



Факультативный протокол к КЛДЖ.



Пекинская декларация и платформа действий.



Декларация об искоренении насилия в отношении женщин.



Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (ст. 2, 13, 14).



Конвенция о правах инвалидов (ст. 6).



Конвенция о правах ребенка (ст. 2).



Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ст. 7).



Общие рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.



Недопущение и пресечение насилия в отношении женщин (Решение No. 15/05 ОБСЕ.)

Основные положения по правам женщин



Почему важны права женщин?

Полное и равноправное участие женщин в политической, гражданской, экономической, общественной и культурной жизни является важной частью реализации прав человека. Когда женщины живут в безопасном сообществе и семье, могут полностью реализовать свой потенциал, имеют равный доступ ко всем сферам жизни и участвуют в управлении и принятии решений, они могут внести большой вклад в развитие государства.



Что такое дискриминация женщин?

Это любое различие, исключение, ограничение, лишение прав по признаку пола в любой области в силу предвзятого негативного отношения к женщинам. Дискриминация женщин нарушает принципы равноправия и уважения человеческого достоинства, препятствует участию женщины наравне с мужчиной в политической, социальной, экономической и культурной жизни своей страны, мешает росту благосостояния общества и семьи и ещё больше затрудняет полное раскрытие возможностей женщин трудиться на благо своих стран и человечества (КЛДЖ).



Как гендерные стереотипы вредят женщинам?

Гендерные стереотипы являются распространенным мнением или предубеждением о свойствах и характеристиках, которыми обладают или должны обладать женщины и мужчины, а также о ролях, которые они выполняют или должны выполнять. Часто стереотипы носят дискриминационный характер по отношению к женщинам. Они оказывают негативное влияние в выборе женщинами профессий, их ограниченном участии в политической и общественной жизни, неравном участии на рынке труда и неравном положении в семейных отношениях. Стереотипы также являются коренными причинами насилия в отношении женщин.



Право женщин на участие в политической жизни

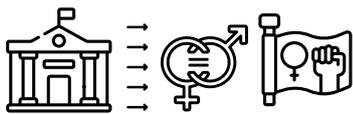
Женщины на равных условиях с мужчинами имеют право (ст. 7 КЛДЖ):

- ◆ Голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы.
- ◆ Участвовать в формулировании и осуществлении политики правительства и занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления.
- ◆ Принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.

КЛДЖ подчеркивает особую важность расширения прав и возможностей женщин, проживающих в сельской местности. Сельские женщины часто сталкиваются с систематической дискриминацией в различных вопросах, несут большую часть бремени неоплачиваемой домашней работы, чаще всего имеют более низкий уровень образования (см. CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18).

Женщины, проживающие в сельских местностях, имеют право (ст. 14 КЛДЖ):

- ◆ Участвовать в разработке и осуществлении планов развития на всех уровнях.
- ◆ На доступ к медицинскому обслуживанию, включая информацию, консультации и обслуживание по вопросам планирования размера семьи.
- ◆ Пользоваться благами программ социального страхования.
- ◆ Участвовать во всех видах коллективной деятельности.
- ◆ На доступ к сельскохозяйственным кредитам и займам.
- ◆ Пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи.

**Какие есть обязанности у государства в отношении продвижения прав женщин?**

- ◆ Принимать законодательные и другие меры, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин (ст. 2 КЛДЖ).
- ◆ Установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации (ст. 2 КЛДЖ).
- ◆ Воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных действий в отношении женщин (ст. 2 КЛДЖ).
- ◆ Принимать меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны любых лиц, в том числе организаций или предприятий (ст. 2 КЛДЖ).
- ◆ Принимать меры для изменения или отмены действующих законов, обычаев и практик, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин (ст. 2 КЛДЖ).
- ◆ Принимать меры, чтобы изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин, с целью искоренения вредных стереотипов (ст. 5 КЛДЖ). Комитет КЛДЖ в своих замечаниях по Кыргызстану (CEDAW/C/KGZ/CO/4) выражает обеспокоенность в связи с широким распространением пагубных видов практик, в силу которых женщины подвергаются дискриминации.
- ◆ Обеспечить женщинам право избираться в государственные органы, занимать иные правительственные посты посредством принятия позитивных мер и введения квот (ст. 7 КЛДЖ).
- ◆ Принять меры для ликвидации дискриминации в отношении доступа женщин к образованию, занятости, здравоохранению и в других областях экономической и социальной жизни (ст. 10, 11, 12, 13 КЛДЖ).

Международные механизмы защиты прав женщин

1

Индивидуальные сообщения. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин может рассматривать индивидуальные сообщения о предполагаемых нарушениях КЛДЖ государствами-участниками Факультативного протокола к КЛДЖ.

Кто может подавать жалобу?



Любая женщина или группа женщин может подать в Комитет жалобу против государства, являющегося участником КЛДЖ (Кыргызская Республика присоединилась в 1996 году) и Факультативного протокола к КЛДЖ (Кыргызская Республика присоединилась Законом от 23 апреля 2002 года).



Третья сторона от лица женщин, чьи права были нарушены, при условии, что у них есть письменное согласие (без требований к форме). В определенных случаях третья сторона может подавать жалобу, не имея такого согласия (например, когда человек находится в тюрьме без доступа к внешнему миру или является жертвой насильственного исчезновения). В таких случаях автор жалобы должен уточнить, по какой причине не может быть предоставлено согласие. Более подробную информацию о том, как подавать жалобы в соответствии с процедурами договорных органов, смотрите [здесь](#).



Специальные процедуры.

Специальные процедуры Совета ООН по правам человека — это независимые эксперты в области прав человека, уполномоченные информировать и консультировать по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуациям с правами человека в определенных странах. В отношении нарушения прав женщин любое лицо может направить сообщения:



Рабочей группе по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек.



Специальному докладчику по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях.

Онлайн-форма позволяет подавать индивидуальные сообщения о нарушениях прав и свобод, а также направлять информацию о нормативных правовых актах (НПА), проектах НПА и политике государства, нарушающих права и свободы человека.

3

Альтернативные доклады в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

Параллельно докладу, который готовит государство-участник (ст. 22 КЛДЖ), правозащитные организации могут представить Комитету «теневые» (альтернативные) доклады о реализации государством своих обязательств в рамках КЛДЖ. Комитет на закрытом предсессионном заседании рассматривает каждый из представленных государствами-участниками докладов наряду с «теневыми»/альтернативными докладами правозащитных организаций. Основываясь на представленных документах, Комитет готовит перечень проблем и вопросов, на которые государство-участник должно дать письменные ответы. На основе такого диалога Комитет публикует свои замечания и рекомендации государству-участнику, которые называются «заключительные замечания». Государство-участник обязано предпринять меры для устранения нарушений и выполнения рекомендаций Комитета.

4

Расследования

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин может, по своей инициативе, инициировать расследования в случае получения достоверной информации о серьезных или систематических нарушениях КЛДЖ в государстве-участнике (ст. 8 Факультативного протокола к КЛДЖ).

В каких государствах могут проводиться расследования? Расследования могут проводиться только в отношении государств-участников, признавших компетенцию Комитета в этом отношении. Кыргызстан признал компетенцию Комитета, присоединившись к Факультативному протоколу без оговорок.



Экономические последствия неравенства прав женщин и мужчин

Как сказано выше, дети часто воспроизводят жизненный опыт своих родителей. Особенно ярко это проявляется в отношении образования девочек. На примере логической последовательности ниже, можно понять, как работает этот механизм повторения женского неблагополучия.



Литература для самостоятельного изучения

1. **Гендерное равенство: почему это важно?** Цели устойчивого развития, Цель № 5.
2. **Гендерное равенство: почему это важно, особенно во время кризиса?** Всемирный банк, 2020 г.
3. **10 причин для гендерного равенства**, Human Rights Careers.
4. **Национальный добровольный обзор достижения Целей устойчивого развития в Кыргызской Республике**, 2020 г.
5. **Факты и цифры: расширение экономических возможностей**, ООН-женщины.
6. **Гендерные стереотипы/формирование стереотипов и права женщин**, 2014 г.
7. **Права женщин – это права человека**, Нью-Йорк и Женева, 2014 г.
8. **Практическое руководство для адвокатов по делам о дискриминации в отношении женщин**, Бишкек, 2021 г.

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

10 декабря 1948 года

Преамбула

Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира; и

принимая во внимание, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей; и

принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения; и

принимая во внимание, что необходимо содействовать развитию дружественных отношений между народами; и

принимая во внимание, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе; и

принимая во внимание, что всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства,

Генеральная Ассамблея,

провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению путем национальных и международных прогрессивных мероприятий всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств - членом Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией.

Статья 1.

Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

Статья 2.

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, 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.

Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо ограниченной в своем суверенитете.

Статья 3.

Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

Статья 4.

Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех видах.

Статья 5.

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию.

Статья 6.

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

Статья 7.

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

Статья 8.

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

Статья 9.

Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

Статья 10.

Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

Статья 11.

1. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

2. Никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.

Статья 12.

Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

Статья 13.

1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

Статья 14.

1. Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

См. Декларацию о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Статья 15.

1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Статья 16.

1. Мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать свою семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения.

2. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон.

3. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

Статья 17.

1. Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.

2. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества.

Статья 18.

Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков.

Статья 19.

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает в свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Статья 20.

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принуждаем вступить в какую-либо ассоциацию.

Статья 21.

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должны быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающих свободу голосования.

Статья 22.

Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

Статья 23.

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.
2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.
3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.
4. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Статья 24.

Каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск.

Статья 25.

1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления
-

старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

Статья 26.

1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей.

Статья 27.

1. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.

2. Каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.

Статья 28.

Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены.

Статья 29.

1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

3. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Статья 30.

Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

16 декабря 1966 года

Кыргызская Республика присоединилась постановлением

Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1406-XII

Участвующие в настоящем Пакте государства,

принимая во внимание, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом Организации Объединенных Наций, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира,

признавая, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства,

признавая, что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами,

принимая во внимание, что по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека,

принимая во внимание, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте,

соглашаются о нижеследующих статьях:

ЧАСТЬ I.

Статья 1.

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление несамоуправляющимися и подопечными территориями, должны, в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

ЧАСТЬ II.

Статья 2.

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем 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.

2. Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами, каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

3. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется:

a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

c) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Статья 3.

См. также [Конвенцию от 18 декабря 1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#)

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Статья 4.

1. Во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в настоящем Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

2. Это положение не может служить основанием для каких-либо отступлений от статей [6](#), [7](#), [8](#) (пункты [1](#) и [2](#)), [11](#), [15](#), [16](#) и [18](#).

3. Любое участвующее в настоящем Пакте государство, использующее право отступления, должно немедленно информировать другие государства, участвующие в настоящем Пакте, через посредство генерального секретаря Организации Объединенных Наций о положениях, от которых оно отступило, и о причинах, побудивших к такому решению. Также должно быть сделано сообщение через того же посредника о той дате, когда оно прекращает такое отступление.

Статья 5.

1. Ничто в настоящем 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, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

2. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в каком-либо участвующем в настоящем Пакте государстве в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

ЧАСТЬ III.

Статья 6.

1. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.

2. В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом.

3. Когда лишение жизни составляет преступление геноцида, следует иметь в виду, что ничто в настоящей статье не дает участвующим в настоящем Пакте государствам права каким бы то ни было путем отступать от любых обязательств, принятых согласно постановлениям Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.

4. Каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право просить о помиловании или о смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.

5. Смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе восемнадцати лет, и не приводится в исполнение в отношении беременных женщин.

6. Ничто в настоящей статье не может служить основанием для отсрочки или недопущения отмены смертной казни каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством.

Статья 7.

Никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

Статья 8.

1. Никто не должен содержаться в рабстве; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

2. Никто не должен содержаться в подневольном состоянии.

3. а) Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду;

b) в тех странах, где в виде наказания за преступление может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, пункт 3 (а) не считается препятствием для выполнения каторжных работ по приговору компетентного суда, назначившего такое наказание;

c) термином «принудительный или обязательный труд» в настоящем пункте не охватываются:

i) какая бы то ни была не упоминаемая в подпункте «b» работа или служба, которую, как правило, должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, или лицо, условно освобожденное от такого заключения;

ii) какая бы то ни была служба военного характера, а в тех странах, в которых признается отказ от военной службы по политическим или религиозно-этическим мотивам, какая бы то ни была служба, предусматриваемая законом для лиц, отказывающихся от военной службы по таким мотивам;

iii) какая бы то ни была служба, обязательная в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию, населения;

iv) какая бы то ни была работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности.

Статья 9.

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.

2. Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявляемое ему обвинение.

3. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора.

4. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

5. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую искомой силой.

Статья 10.

1. Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности.

2. a) Обвиняемые в случае, когда отсутствуют исключительные обстоятельства, помещаются отдельно от осужденных, и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу неосужденных лиц;

b) обвиняемые несовершеннолетние отделяются от совершеннолетних и в кратчайший срок доставляются в суд для вынесения решения.

3. Пенитенциарной системой предусматривается режим для заключенных, существенной целью которого является их исправление и социальное перевоспитание. Несовершеннолетние правонарушители отделяются от совершеннолетних, и им предоставляется режим, отвечающий их возрасту и правовому статусу.

Статья 11.

Никто не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство.

Статья 12.

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

Статья 13.

Иностранец, законно находящийся на территории какого-либо из участвующих в настоящем Пакте государств, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом, и, если императивные соображения государственной безопасности не требуют иного, имеет право на представление доводов против своей высылки, на пересмотр своего дела компетентной властью или лицом или лицами, специально назначенными компетентной властью, и на то, чтобы быть представленным для этой цели перед этой властью, лицом или лицами.

Статья 14.

1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, – при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

2. Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону.

3. Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства:

а) быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему уголовного обвинения;

b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником;

c) быть судимым без неоправданной задержки;

d) быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника;

e) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него;

f) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке;

g) не быть принуждаем к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

4. В отношении несовершеннолетних процесс должен быть таков, чтобы учитывались их возраст и желательность содействия их перевоспитанию.

5. Каждый, кто осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону.

6. Если какое-либо лицо окончательным решением было осуждено за уголовное преступление и если вынесенный ему приговор был впоследствии отменен или ему было даровано помилование на том основании, что какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки, то это лицо, понесшее наказание в результате такого осуждения, получает компенсацию согласно закону, если не будет доказано, что указанное неизвестное обстоятельство не было в свое время обнаружено исключительно или отчасти по его вине.

7. Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны.

Статья 15.

1. Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением. Равным образом не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления. Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника.

2. Ничто в настоящей статье не препятствует преданию суду и наказанию любого лица за любое деяние или упущение, которые в момент совершения являлись уголовным преступлением согласно обидам-принципам права, признанным международным сообществом.

Статья 16.

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

Статья 17.

1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

Статья 18.

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

3. 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.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

Статья 19.

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других, лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 20.

1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом.

2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

Статья 21.

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит, никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и ко-

торые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 22.

1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

Статья 23.

1. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

2. За мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью.

3. Ни один брак не может быть заключен без свободного и полного согласия вступающих в брак.

4. Участвующие в настоящем Пакте 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. В случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей.

Статья 24.

1. Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства.

2. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя.

3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Статья 25.

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Статья 26.

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать 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.

Статья 27.

В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

ЧАСТЬ IV.

Статья 28.

1. Образуется Комитет по правам человека (именуемый ниже в настоящем Пакте «Комитет»). Он состоит из восемнадцати членов и выполняет функции, предусматриваемые ниже.

2. В состав Комитета входят лица, являющиеся гражданами участвующих в настоящем Пакте государств и обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека, причем принимается во внимание полезность участия нескольких лиц, обладающих юридическим опытом.

3. Члены Комитета избираются и работают в личном качестве.

Статья 29.

1. Члены Комитета избираются тайным голосованием из списка лиц, удовлетворяющих требованиям, предусматриваемым в [статье 28](#), и выдвинутых для этой цели участвующими в настоящем Пакте государствами.

2. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство может выдвинуть не более двух лиц. Эти лица должны быть гражданами выдвигающего их государства.

3. Любое лицо имеет право на повторное выдвижение.

Статья 30.

1. Первоначальные выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящего Пакта.

2. По крайней мере за четыре месяца до дня каждых выборов в Комитет, кроме выборов для заполнения вакансий, объявляемых открывшимися в соответствии со [статьей 34](#), генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обращается с письменным приглашением к участвующим в настоящем Пакте государствам представить в течение трех месяцев кандидатуры в члены Комитета.

3. Генеральный секретарь Организаций Объединенных Наций составляет в алфавитном порядке список всех выдвинутых таким образом лиц с указанием участвующих в настоящем Пакте государств, которые выдвинули этих лиц, и представляет этот список участвующим в настоящем Пакте государствам не позднее чем за один месяц до даты проведения каждых выборов.

4. Избрание членов Комитета проводится на заседании участвующих в настоящем Пакте государств, созываемом генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. На этом заседании, для которого кворумом является присутствие двух третей участвующих в настоящем Пакте государств, избранными в Комитет являются те лица, кандидатуры которых получают наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и голосующих представителей государств-участников.

Статья 31.

1. В Комитет не может входить более чем по одному гражданину одного и того же государства.

2. При выборах в Комитет принимается во внимание справедливое географическое распределение членов и представительство различных форм цивилизации и основных юридических систем.

Статья 32.

1. Члены Комитета избираются на четырехлетний срок. Они имеют право быть переизбранными при повторном выдвижении их кандидатур. Однако срок полномочий девяти из тех членов, которые избраны на первых выборах, истекает в конце двухлетнего периода; немедленно после первых выборов имена этих девяти членов определяются по жребию председателем заседания, о котором упоминается в пункте 4 [статьи 30](#).

2. По истечении полномочий выборы производятся в соответствии с предшествующими статьями данной части настоящего Пакта.

Статья 33.

1. Если по единогласному мнению других членов какой-либо член Комитета прекратил исполнение своих функций по какой-либо причине, кроме временного отсутствия, председатель Комитета уведомляет генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который объявляет затем место этого члена вакантным.

2. В случае смерти или выхода в отставку какого-либо члена Комитета председатель немедленно уведомляет генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который объявляет это место вакантным со дня смерти или с того дня, когда выход в отставку становится действительным.

Статья 34.

1. Когда объявляется открывшейся вакансия в соответствии со [статьей 33](#) и если срок полномочий члена, который должен быть заменен, не истекает в течение шести Месяцев после объявления этой вакансии, генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет каждое участвующее в настоящем Пакте государство, которое может в течение двух месяцев представить в соответствии со [статьей 29](#) кандидатуру для заполнения этой вакансии.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций составляет в алфавитном порядке список выдвинутых таким образом лиц и представляет этот список участвующим в настоящем Пакте государствам. Выборы для заполнения вакансии проводятся затем согласно соответствующим положениям данной части настоящего Пакта.

3. Член Комитета, избранный для занятия вакансии, объявленной в соответствии со [статьей 33](#), занимает должность в течение остающейся части срока полномочий члена, который освободил место в Комитете, согласно положениям указанной статьи.

Статья 35.

Члены Комитета получают утверждаемое Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций вознаграждение из средств Организации Объединенных Наций в порядке и на условиях, устанавливаемых Генеральной Ассамблеей с учетом важности обязанностей Комитета.

Статья 36.

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления функций Комитета в соответствии с настоящим Пактом.

Статья 37.

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает первое заседание Комитета в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

2. После своего первого заседания Комитет собирается в такое время, которое предусмотрено в его правилах процедуры.

3. Комитет обычно собирается в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве.

Статья 38.

Каждый член Комитета до вступления в исполнение своих обязанностей делает торжественное заявление на открытом заседании Комитета о том, что будет осуществлять свои функции беспристрастно и добросовестно.

Статья 39.

1. Комитет избирает своих должностных лиц на двухгодичный срок. Они могут быть переизбраны.

2. Комитет устанавливает свои собственные правила процедуры, но эти правила должны, в частности, предусматривать, что;

a) двенадцать членов Комитета образуют кворум;

b) постановления Комитета принимаются большинством голосов присутствующих членов.

Статья 40.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в настоящем Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав:

a) в течение одного года после вступления в силу настоящего Пакта в отношении соответствующих государств-участников;

b) после этого во всех случаях, когда того потребует Комитет.

2. Все доклады представляются генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет их в Комитет для рассмотрения. В докладах указываются факторы и затруднения, если таковые имеются, влияющие на проведение в жизнь настоящего Пакта.

3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций после консультаций с Комитетом может направить заинтересованным специализированным учреждениям экземпляры тех частей докладов, которые могут относиться к сфере их компетенции.

4. Комитет изучает доклады, представляемые участвующими в настоящем Пакте государствами. Он препровождает государствам-участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразными. Комитет может также препроводить Экономическому и Социальному Совету эти замечания вместе с экземплярами докладов, полученных им от участвующих в настоящем Пакте государств.

5. Участвующие в настоящем Пакте государства могут представлять Комитету свои соображения по любым замечаниям, которые могут быть сделаны в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи.

Статья 41.

1. В соответствии с настоящей статьей участвующее в настоящем Пакте государство может в любое время заявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения о том, что какое-либо государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по настоящему Пакту. Сообщения, предусматриваемые настоящей статьей, могут приниматься и рассматриваться только в том случае, если они представлены государством-участником, сделавшим заявление о признании для себя компетенции этого Комитета. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются государства-участника, не сделавшего такого заявления. Сообщения, полученные согласно настоящей статье, рассматриваются в соответствии со следующей процедурой:

a) если какое-либо участвующее в настоящем Пакте государство находит, что другое государство-участник не проводит в жизнь постановлений настоящего Пакта, то оно может письменным сообщением довести этот вопрос до сведения указанного государства-участника. В течение трех месяцев после получения этого сообщения получившее его государство представляет в письменной форме посланному такое сообщение государству объяснение или любое другое заявление с разъяснением по этому вопросу, где должно содержаться, насколько это возможно и целесообразно, указание на внутренние процедуры и меры, которые были приняты, будут приняты или могут быть приняты по данному вопросу;

b) если вопрос не решен к удовлетворению обоих заинтересованных государств-участников в течение шести месяцев после получения получающим государством первоначального сообщения, любое из этих государств имеет право передать этот вопрос в Комитет, уведомив об этом Комитет и другое государство;

c) Комитет рассматривает переданный ему вопрос только- после того, как он удостоверится, что в соответствии с общепризнанными принципами международного права все доступные внутренние средства были испробованы и исчерпаны в данном случае. Это правило не действует в тех случаях, когда применение этих средств неоправданно затягивается;

d) при рассмотрении сообщения, предусматриваемых настоящей статьей, Комитет проводит закрытые заседания;

e) с соблюдением постановлений подпункта «с» Комитет оказывает свои добрые услуги заинтересованным государствам-участникам в целях дружественного разрешения вопроса на основе уважения прав человека и основных свобод, признаваемых в настоящем Пакте;

f) по любому переданному на его рассмотрение вопросу Комитет может обратиться к заинтересованным государствам-участникам, упомянутым в подпункте «b», с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию;

g) заинтересованные государства-участники, упомянутые в подпункте «b», имеют право быть представленными при рассмотрении в Комитете вопроса и делать представления устно и/или письменно;

h) Комитет представляет в течение двенадцати месяцев со дня получения уведомления в соответствии с подпунктом «b» доклад;

i) если достигается решение в рамках постановлений подпункта «e», то Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов и достигнутого решения;

ii) если решение в рамках постановлений подпункта «e» не достигнуто, то Комитет ограничивается в своем докладе кратким изложением фактов; письменные представления и запись устных представлений, данных заинтересованными государствами-участниками, прилагаются к докладу.

По каждому вопросу доклад препровождается заинтересованным государствам-участникам.

2. Постановления настоящей статьи вступают в силу, когда десять участвующих в настоящем Пакте государств сделают заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи. Такие заявления депонируются государствами-участниками у генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который препровождает их копии остальным государствам-участникам. Заявление может быть в любое время взято обратно уведомлением генерального секретаря. Такое действие не препятствует рассмотрению любого вопроса, являющегося предметом сообщения, уже переданного в соответствии с настоящей статьей; никакие последующие сообщения любого государства-участника не принимаются после получения генеральным секретарем – уведомления о взятии заявления обратно, если заинтересованное государство-участник не сделало нового заявления.

Статья 42.

4. a) Если какой-либо вопрос, переданный Комитету в соответствии со статьей 41, не разрешен к удовлетворению заинтересованных государств-участников, Комитет может с предварительного согласия заинтересованных государств-участников назначить специальную Согласительную комиссию (в дальнейшем именуется «Комиссия»). Добрые услуги Комиссии предоставляются заинтересованным государствам-участникам в целях добровольного разрешения данного вопроса на основе соблюдения положений настоящего Пакта;

b) Комиссия состоит из пяти лиц, приемлемых для заинтересованных государств-участников. Если заинтересованные государства-участники не достигнут в течение трех месяцев согласия относительно всего состава или части состава Комиссии, то те члены Комиссии, о назначении которых не было достигнуто согласия, избираются путем тайного голосования большинством в две трети голосов Комитета из состава его членов.

2. Члены Комиссии выполняют обязанности в своем личном качестве. Они не должны быть гражданами заинтересованных государств-участников или государства, не участвующего в настоящем Пакте, или государства-участника, которое не сделало заявления в соответствии со статьей 41.

3. Комиссия избирает своего председателя и устанавливает свои собственные правила процедуры.

4. Заседания Комиссии обычно проводятся в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Однако они могут проводиться в таких других удобных местах, которые могут быть определены Комиссией в консультации с генеральным секретарем Организации Объединенных Наций и соответствующими государствами-участниками.

5. Секретариат, предоставляемый в соответствии со статьей 36, также обслуживает комиссии, назначаемые на основании настоящей статьи.

6. Полученная и изученная Комитетом информация предоставляется в распоряжение Комиссии, и Комиссия может обратиться к заинтересованным государствам-участникам с просьбой представить любую относящуюся к делу информацию.

7. Когда Комиссия полностью рассмотрит вопрос, но во всяком случае не позднее чем через двенадцать месяцев после того, как ей был передан данный вопрос, она представляет председателю Комитета доклад для направления его заинтересованным государствам-участникам:

a) если Комиссия не может завершить рассмотрения данного вопроса в пределах двенадцати месяцев, она ограничивает свой доклад кратким изложением состояния рассмотрения ею данного вопроса;

b) если достигается полюбовное разрешение данного вопроса на основе соблюдения прав человека, признаваемых в настоящем Пакте, Комиссия ограничивает свой доклад кратким изложением фактов и достигнутого решения;

c) если решение, указанное в подпункте «b», не достигается, доклад Комиссии содержит ее заключения по всем вопросам фактического характера, относящимся к спору между заинтересованными государствами-участниками, и ее соображения о возможных полюбовного урегулирования этого вопроса. Этот доклад также содержит письменные представления и запись устных представлений, сделанных заинтересованными государствами-участниками;

d) если доклад Комиссии представляется согласно подпункту «c», заинтересованные государства-участники в течение трех месяцев после получения этого доклада уведомляют председателя Комитета о том, согласны ли они с содержанием доклада Комиссии.

8. Постановления настоящей статьи не умаляют обязанностей Комитета, предусмотренных в [статье 41](#).

9. Заинтересованные государства-участники в равной мере несут все расходы членов Комиссии в соответствии со сметой, представляемой генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

10. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций имеет право оплачивать расходы членов Комиссии, если необходимо, до их возмещения заинтересованными государствами-участниками в соответствии с пунктом 9 настоящей статьи.

Статья 43.

Члены Комитета и специальных согласительных комиссий, которые могут быть назначены согласно [статье 42](#), имеют право на льготы, привилегии и иммунитета экспертов, направляемых Организацией Объединенных Наций в командировки, как это предусмотрено в соответствующих разделах [Конвенции](#) о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций.

Статья 44.

Положения об осуществлении настоящего Пакта применяются без ущерба для процедур в области прав человека, предписываемых учредительными актами и конвенциями Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений или в соответствии с ними, и не препятствуют участвующим в настоящем Пакте государствам прибегать к другим процедурам разрешения спора на основании действующих между ними общих и специальных международных соглашений.

Статья 45.

Комитет представляет Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций через Экономический и Социальный Совет ежегодный доклад о своей работе.

ЧАСТЬ V.

Статья 46.

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление значения постановлений Устава Организации Объединенных Наций и уставов специализированных учреждений, которые определяют соответствующие обязанности различных органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений по тем предметам, к которым относится настоящий Пакт.

Статья 47.

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как ущемление неотъемлемого права всех народов обладать и пользоваться в полной мере и свободно своими естественными богатствами и ресурсами.

ЧАСТЬ VI.

Статья 48.

1. Настоящий Пакт открыт для подписания любым государством – членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством – участником Статута Международного суда и любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в настоящем Пакте.

2. Настоящий Пакт подлежит ратификации. Ратификационные грамоты депонируются у генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Пакт открыт для присоединения любого государства, указанного в пункте 1 настоящей статьи.

4. Присоединение совершается депонированием документа о присоединении у генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все подписавшие настоящий Пакт или присоединившиеся к нему государства о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 49.

1. Настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования у генерального секретаря Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Для Кыргызской Республики вступил в силу 7 января 1995 года

Статья 50.

Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий.

Статья 51.

1. Любое участвующее в настоящем Пакте государство может предлагать поправки и представлять их генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает затем любые предложенные поправки участвующим в настоящем Пакте государствам с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если по крайней мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, генеральный секретарь созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу по утверждению их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятии их большинством в две трети участвующих в настоящем Пакте государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправка вступает в силу, она становится обязательной для тех государств-участников, которые ее приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Пакта и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

Статья 52.

Независимо от уведомлений, делаемых согласно пункту 5 [статьи 48](#), генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все государства, о которых идет речь в пункте 1 той же статьи, о нижеследующем:

- a) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно [статье 48](#);
- b) дате вступления в силу настоящего Пакта согласно [статье 49](#) и дате вступления в силу любых поправок согласно [статье 51](#).

Статья 53.

1. Настоящий Пакт, английский, испанский, китайский, русский, французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Пакта всем государствам, указанным в [статье 48](#).

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом уполномоченные соответствующими правительствами, подписали настоящий Пакт, открытый для подписания в Нью-Йорке, шестнадцатого декабря тысяча девятьсот шестьдесят шестого года.

ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ К МЕЖДУНАРОДНОМУ ПАКТУ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ

16 декабря 1966 года

Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1406-XII от 16 декабря 1966 года

Участвующие в настоящем Протоколе государства,

принимая во внимание, что для дальнейшего достижения целей Пакта о гражданских и политических правах (в дальнейшем именуемого «Пакт») и осуществления его постановлений было бы целесообразно дать Комитету по правам человека, учрежденному на основании части IV Пакта (в дальнейшем именуемого «Комитет»), возможность принимать и рассматривать, как предусмотрено в настоящем Протоколе, сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в Пакте,

согласились о нижеследующем:

Статья 1.

Государство-участник Пакта, которое становится участником настоящего Протокола, признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте. Ни одно сообщение не принимается Комитетом, если оно касается государства-участника Пакта, которое не является участником настоящего Протокола.

Статья 2.

При условии соблюдения положений статьи 1 лица, которые утверждают, что какое-либо из их прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, могут представить на рассмотрение Комитета письменное сообщение.

Статья 3.

Комитет может признать неприемлемым любое представленное в соответствии с настоящим Протоколом сообщение, которое является анонимным или которое, по его мнению, представляет собой злоупотребление правом на представление таких сообщений или несовместимо с положениями Пакта.

Статья 4.

1. При условии соблюдения положений статьи 3 Комитет доводит любое представленное ему согласно настоящему Протоколу сообщение до сведения участвующего в настоящем Протоколе государства, которое, как утверждается, нарушает какое-либо из положений Пакта.

2. Получившее уведомление государство представляет в течение шести месяцев Комитету письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос и любые меры, если таковые имели место, которые могли быть приняты этим государством.

Статья 5.

1. Комитет рассматривает полученные в соответствии с настоящим Протоколом сообщения с учетом всех письменных данных, представленных ему отдельным лицом и заинтересованным государством-участником.

2. Комитет не рассматривает никаких сообщений от лиц, пока не удостоверится в том, что:

a) этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

b) данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты.

Это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается.

3. При рассмотрении сообщений, предусмотряемых настоящим Протоколом, Комитет проводит закрытые заседания.

4. Комитет сообщает свои соображения соответствующему государству-участнику и лицу.

Статья 6.

Комитет включает в свой ежегодный доклад, предусмотренный статьей 45 Пакта, краткий отчет о своей деятельности в соответствии с настоящим Протоколом.

Статья 7.

Впредь до достижения целей резолюции 1514 (XV), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 14 декабря 1960 года, относительно Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам положения настоящего Протокола никоим образом не ограничивают права на подачу петиций, предоставленного этим народам Уставом Организации Объединенных Наций и другими международными конвенциями и документами Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

Статья 8.

1. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Пакт.

2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Пакт или присоединившимся к нему. Ратификационные грамоты передаются на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, ратифицировавшего пакт или присоединившегося к нему.

4. Присоединение осуществляется депонированием документа о присоединении у генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем подписавшим настоящий Протокол или присоединившимся к нему государствам о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 9.

1. При условии вступления Пакта в силу настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования у генерального секретаря Организации Объединенных Наций десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединится к нему после депонирования десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Для Кыргызской Республики вступил в силу 7 января 1995 года

Статья 10.

Постановления настоящего Протокола распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или исключений.

Статья 11.

1. Любое участвующее в настоящем Протоколе государство может предлагать поправки и представлять их генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь препровождает затем любые предложенные поправки государствам-участникам настоящего Протокола с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этого предложения и проведения по нему голосования. Если за созыв такой конференции выскажется не менее одной трети государств-участников, генеральный секретарь созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу после утверждения их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятия большинством в две трети участвующих в настоящем Протоколе государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для остальных государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Протокола и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

Статья 12.

1. Каждое государство-участник может в любое время денонсировать настоящий Протокол путем письменного уведомления на имя генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Денонсация вступает в силу через три месяца со дня получения этого уведомления генеральным секретарем.

2. Денонсация не препятствует продолжению применения положений настоящего Протокола к любому сообщению, представленному в соответствии со статьей 2 до даты вступления денонсации в силу.

Статья 13.

Независимо от уведомлений, сделанных в соответствии с пунктом 5 статьи 8 настоящего Протокола, генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем государствам, о которых говорится в пункте 1 статьи 48 Пакта, о нижеследующем:

- a) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 8;
- b) дате вступления в силу настоящего Протокола согласно статье 9 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 11;
- c) денонсациях согласно статье 12.

Статья 14.

1. Настоящий Протокол, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Протокола всем государствам, указанным в статье 48 Пакта.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом уполномоченные соответствующими правительствами, подписали настоящий Протокол, открытый для подписания в г. Нью-Йорке, девятнадцатого декабря тысяча девятьсот шестьдесят шестого года.

ВТОРОЙ ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ К МЕЖДУНАРОДНОМУ ПАКТУ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ, НАПРАВЛЕННЫЙ НА ОТМЕНУ СМЕРТНОЙ КАЗНИ

15 декабря 1989 г.

Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 16 марта 2010 года N 52

Участвующие в настоящем Протоколе государства,
считая, что отмена смертной казни способствует укреплению человеческого достоинства и прогрессивному развитию прав человека,

ссылаясь на статью 3 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года, и статью 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого 16 декабря 1966 года,

отмечая, что формулировки статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающиеся отмены смертной казни, являются веским указанием на желательность отмены,

будучи убеждены в том, что все меры по отмене смертной казни следует рассматривать как прогресс в обеспечении права на жизнь,

желая взять настоящим международное обязательство об отмене смертной казни, согласились о нижеследующем:

Статья 1.

1. Ни одно лицо, находящееся под юрисдикцией государства-участника настоящего Протокола, не подвергается смертной казни.

2. Каждое государство-участник принимает все необходимые меры для отмены смертной казни в рамках своей юрисдикции.

Статья 2.

1. Не допускается никаких оговорок к настоящему Протоколу, за исключением оговорки, сделанной в момент ратификации или присоединения, которая предусматривает применение смертной казни в военное время после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время.

2. Государство-участник, которое делает такую оговорку, в момент ратификации или присоединения сообщает Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций о соответствующих положениях своего национального законодательства, применяемого в военное время.

3. Государство-участник, сделавшее такую оговорку, уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о любом начале или прекращении состояния войны применительно к своей территории.

Статья 3.

Государства-участники настоящего Протокола включают в доклады, которые они представляют Комитету по правам человека в соответствии со статьей 40 Пакта, информацию о мерах, принятых ими для осуществления настоящего Протокола.

Статья 4.

Что касается государств-участников Пакта, которые сделали заявление согласно статье 41, то компетенция Комитета по правам человека получать и рассматривать сообщения о том, что какое-либо государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств, распространяется на положения настоящего Протокола, если только заинтересованное государство-участник не заявило об обратном в момент ратификации или присоединения.

Статья 5.

Что касается государств-участников первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, принятому 16 декабря 1966

года, то компетенция Комитета по правам человека получать и рассматривать сообщения отдельных лиц, находящихся под их юрисдикцией, распространяется на положения настоящего Протокола, если только заинтересованное государство-участник не сделало заявления об обратном в момент ратификации или присоединения.

Статья 6.

1. Положения настоящего Протокола применяются в качестве дополнительных положений к Пакту.

2. Без ущерба для возможности внесения оговорки согласно статье 2 настоящего Протокола, право, гарантированное в пункте 1 статьи 1 настоящего Протокола, не подлежит какому-либо отступлению от него согласно статье 4 Пакта.

Статья 7.

1. Настоящий протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Пакт.

2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Пакт или присоединившимся к нему. Ратификационные грамоты передаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, ратифицировавшего Пакт или присоединившегося к нему.

4. Присоединение осуществляется депонированием документа о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем подписавшим настоящий протокол или присоединившимся к нему государствам о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 8.

1. Настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединится к нему после депонирования десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 9.

Положения настоящего Протокола распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или исключений.

Статья 10.

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем государствам, о которых говорится в пункте 1 статьи 48 Пакта, о нижеследующем:

- a)** оговорках, сообщениях и уведомлениях согласно статье 2 настоящего Протокола;
- b)** заявлениях, сделанных согласно статьям 4 или 5 настоящего Протокола;
- c)** подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 7 настоящего Протокола;
- d)** дате вступления в силу настоящего Протокола согласно его статье 8.

Статья 11.

1. Настоящий Протокол английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Протокола всем государствам, указанным в статье 48 Пакта.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

16 декабря 1966 года

Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года N 1406-XII

Участвующие в настоящем Пакте государства,

принимая во внимание, что в соответствии с принципами, провозглашенными Уставом Организации Объединенных Наций, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира,

признавая, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства,

признавая, что, согласно Всеобщей декларации прав человека, идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами,

принимая во внимание, что по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека,

принимая во внимание, что каждый отдельный человек, имея обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит, должен добиваться поощрения и соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте,

соглашаются о нижеследующих статьях:

ЧАСТЬ I

Статья 1.

1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление самоуправляющимися и подопечными территориями, должны, в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

ЧАСТЬ II

Статья 2.

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся

ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

3. Развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами.

Статья 3.

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Статья 4.

Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что в отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.

Статья 5.

1. Ничто в настоящем 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 прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

2. Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в какой-либо стране в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме.

ЧАСТЬ III

Статья 6.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпринимать надлежащие шаги к обеспечению этого права.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека.

Статья 7.

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

- a)** вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся:
 - i)** справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины с равной оплатой за равный труд;
 - ii)** удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;
- b)** условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;
- c)** одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации;
- d)** отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни.

Статья 8.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить:

- a)** право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;
- b)** право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым;
- c)** право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;
- d)** право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны.

2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.

3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

Статья 9.

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование.

Статья 10.

Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что:

1. Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Брак должен заключаться по свободному согласию вступающих в брак.

2. Особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов. В течение этого периода работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению.

3. Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом.

Статья 11.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства, признавая основное право каждого человека на свободу от голода, должны принимать необходимые меры индивидуально и в порядке международного сотрудничества, включающие проведение конкретных программ, для того чтобы:

a) улучшить методы производства, хранения и распределения продуктов питания путем широкого использования технических и научных знаний, распространения знаний о принципах питания и усовершенствования или реформы аграрных систем таким образом, чтобы достигнуть наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов; и

b) обеспечить справедливое распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями и с учетом проблем стран как импортирующих, так и экспортирующих пищевые продукты.

Статья 12.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают мероприятия, необходимые для:

a) обеспечения сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка;

b) улучшения всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности;

c) предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними;

d) создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

Статья 13.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Они далее соглашаются в том, что образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что для полного осуществления этого права:

a) начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;

b) среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;

c) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;

d) элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться по возможности для тех, кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования;

e) должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней, должна быть установлена удовлетворительная система стипендий и должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

4. Никакая часть настоящей статьи не должна толковаться в смысле умаления свободы отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими при неизменном условии соблюдения принципов, изложенных в пункте 1 настоящей статьи, и требования, чтобы образование, даваемое в таких заведениях, отвечало тому минимуму требований, который может быть установлен государством.

Статья 14.

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство, которое ко времени своего вступления в число участников не смогло установить на территории своей метрополии или на других территориях, находящихся под его юрисдикцией, обязательного бесплат-

ного начального образования, обязуется в течение двух лет выработать и принять подробный план мероприятий для постепенного проведения в жизнь – в течение разумного числа лет, которое должно быть указано в этом плане, – принципа обязательного бесплатного всеобщего образования.

Статья 15.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на:

- a) участие в культурной жизни;
- b) пользование результатами научного прогресса и их практического применения;
- c) пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.

2. Меры, которые должны приниматься участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включая те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно необходимую для научных исследований и творческой деятельности.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях.

ЧАСТЬ IV

Статья 16.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются представлять в соответствии с настоящей частью этого Пакта доклады о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в этом Пакте.

2. a) Все доклады представляются генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет их экземпляры на рассмотрение в Экономический и Социальный Совет в соответствии с положениями настоящего Пакта.

b) Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций также препровождает специализированным учреждениям экземпляры докладов или любые соответствующие части докладов участвующих в настоящем Пакте государств, которые также являются членами этих специализированных учреждений, поскольку такие доклады или части этих докладов относятся к любым вопросам, входящим в рамки обязанностей вышеуказанных учреждений в соответствии с их конституционными актами.

Статья 17.

1. Участвующие в настоящем Пакте государства представляют свои доклады по этапам в соответствии с программой, которая должна быть установлена Экономическим и Социальным Советом в течение одного года после вступления в силу настоящего Пакта по консультации с государствами-участниками и заинтересованными специализированными учреждениями.

2. В докладах могут указываться факторы и затруднения, влияющие на степень исполнения обязанностей по настоящему Пакту.

3. Если соответствующие сведения были ранее сообщены Организации Объединенных Наций или какому-либо специализированному учреждению каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством, то нет необходимости воспроизводить эти сведения, и будет достаточной точная ссылка на сведения, сообщенные таким образом.

Статья 18.

Во исполнение своих обязанностей по Уставу ООН в области прав человека и основных свобод Экономический и Социальный Совет может вступать в соглашения со специализированными учреждениями о предоставлении ими ему докладов о прогрессе на пути к достижению соблюдения постановлений настоящего Пакта, относящихся к сфере их деятельности. Эти доклады могут включать подробности принимаемых их компетентными органами решений и рекомендаций о таком осуществлении.

Статья 19.

Экономический и Социальный Совет может передать в Комиссию по правам человека для рассмотрения и дачи общих рекомендаций или, в соответствующих случаях, для сведения доклады, касающиеся прав человека, представляемые государствами в соответствии со статьями 16 и 17, и доклады, касающиеся прав человека, представляемые специализированными учреждениями в соответствии со статьей 18.

Статья 20.

Заинтересованные участвующие в настоящем Пакте государства и специализированные учреждения могут представлять Экономическому и Социальному Совету замечания по любой общей рекомендации согласно статье 19 или по ссылке на такую общую рекомендацию в любом докладе Комиссии по правам человека или в любом документе, на который там делается ссылка.

Статья 21.

Экономический и Социальный Совет может представлять время от времени Генеральной Ассамблее доклады с рекомендациями общего характера и с кратким изложением сведений, получаемых от участвующих в настоящем Пакте государств и от специализированных учреждений, о принятых мерах и достигнутых результатах в области обеспечения всеобщего соблюдения прав, признаваемых в настоящем Пакте.

Статья 22.

Экономический и Социальный Совет может обращать внимание других органов Организации Объединенных Наций, их вспомогательных органов и специализированных учреждений, занимающихся предоставлением технической помощи, на любые вопросы, возникающие в связи с докладами, упоминаемыми в настоящей части настоящего Пакта, которые могут быть полезны этим органам при вынесении каждым из них в пределах своей компетенции решения относительно целесообразности международных мер, которые могли бы способствовать эффективному постепенному проведению в жизнь настоящего Пакта.

Статья 23.

Участвующие в настоящем Пакте государства соглашаются, что к числу международных мероприятий, способствующих осуществлению прав, признаваемых в настоящем Пакте, относится применение таких средств, как заключение конвенций, принятие рекомендаций, оказание технической помощи и проведение региональных совещаний и технические совещания в целях консультаций, а также исследования, организованные совместно с заинтересованными правительствами.

Статья 24.

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление значения постановления Устава Организации Объединенных Наций и уставов специализированных учреждений, которые определяют соответствующие обязанности различных органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в отношении вопросов, которых касается настоящий Пакт.

Статья 25.

Ничто в настоящем Пакте не должно толковаться как умаление неотъемлемого права всех народов полностью и свободно обладать и пользоваться своими естественными богатствами и ресурсами.

ЧАСТЬ V

Статья 26.

1. Настоящий Пакт открыт для подписания любым государством-членом Организации Объединенных Наций или членом любого из ее специализированных учреждений, любым государством-участником Статута Международного суда и любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций к участию в настоящем Пакте.

2. Настоящий Пакт подлежит ратификации. Ратификационные грамоты депонируются у генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Пакт открыт для присоединения любого государства, указанного в пункте 1 настоящей статьи.

4. Присоединение совершается депонированием документа о присоединении у генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все подписавшие настоящий Пакт или присоединившиеся к нему государства о депонировании каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня денонсирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 27.

1. Настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня депонирования у генерального секретаря Организации Объединенных Наций тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Пакт или присоединится к нему после депонирования тридцать пятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Пакт вступает в силу спустя три месяца со дня денонсирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Для Кыргызской Республики вступил в силу 7 января 1995 года

Статья 28.

Постановления настоящего Пакта распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий.

Статья 29.

1. Любое участвующее в настоящем Пакте государство может предлагать поправки и представлять их генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь препровождает затем любые предложенные поправки участвующим в настоящем Пакте государствам с просьбой сообщить ему, высказываются ли они за созыв конференции государств-участников с целью рассмотрения этих предложений и проведения по ним голосования. Если по крайней мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает эту конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, Принятая большинством государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу по утверждению их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятии их большинством в две трети участвующих в настоящем Пакте государств в соответствии с их конституционными процедурами.

3. Когда поправки вступают в силу, они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участников остаются обязательными постановления настоящего Пакта и все предшествующие поправки, которые ими приняты.

Статья 30.

Независимо от уведомлений, делаемых согласно пункту 5 статьи 26, генеральный секретарь Организации Объединенных Наций уведомляет все государства, о которых идет речь в пункте 1 той же статьи, о нижеследующем:

- a) подписаниях, ратификациях и присоединениях согласно статье 26;
- b) дате вступления в силу настоящего Пакта согласно статье 27 и дате вступления в силу любых поправок согласно статье 29.

Статья 31.

1. Настоящий Пакт, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого равно аутентичны, подлежит сдаче на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Пакта всем государствам, указанным в пункте 26.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом уполномоченные соответствующими правительствами, подписали настоящий Пакт, открытый для подписания в Нью-Йорке, шестнадцатого декабря тысяча девятьсот шестьдесят шестого года.

КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

18 декабря 1979 года

Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 257-1

Государства-участники настоящей Конвенции,

учитывая, что Устав Организации Объединенных Наций вновь утвердил веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин,

учитывая, что Всеобщая декларация прав человека подтверждает принцип недопущения дискриминации и провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными в ней, без какого-либо различия, в том числе различия в отношении пола,

учитывая, что на государства-участники Международных пактов о правах человека возлагается обязанность обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными, культурными, гражданскими и политическими правами,

принимая во внимание международные конвенции, заключенные под эгидой Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в целях содействия равноправию мужчин и женщин,

учитывая также резолюции, декларации и рекомендации, принятые Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями в целях содействия равноправию мужчин и женщин,

будучи, однако, озабочены тем, что, несмотря на эти различные документы, по-прежнему имеет место значительная дискриминация в отношении женщин,

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

будучи озабочены тем, что в условиях нищеты женщины имеют наименьший доступ к продовольствию, здравоохранению, образованию, профессиональной подготовке и возможностям для трудоустройства, а также к другим потребностям,

будучи убеждены, что установление нового международного экономического порядка, основанного на равенстве и справедливости, будет значительно способствовать обеспечению равенства между мужчинами и женщинами,

подчеркивая, что ликвидация апартеида, всех форм расизма, расовой дискриминации, колониализма, неоколониализма, агрессии, иностранной оккупации и господства и вмешательства во внутренние дела государств является необходимой для полного осуществления прав мужчин и женщин,

подтверждая, что укрепление международного мира и безопасности, ослабление международной напряженности, взаимное сотрудничество между всеми государствами

независимо от их социальных и экономических систем, всеобщее и полное разоружение и в особенности ядерное разоружение под строгим и эффективным международным контролем, утверждение принципов справедливости, равенства и взаимной выгоды в отношениях между странами и осуществление прав народов, находящихся под иностранным и колониальным господством и иностранной оккупацией, на самоопределение и независимость, а также уважение национального суверенитета и территориальной целостности государств будут содействовать социальному прогрессу и развитию и, как следствие этого, будут способствовать достижению полного равенства между мужчинами и женщинами,

будучи убеждены в том, что полное развитие страны, благосостояние всего мира и дела мира требуют максимального участия женщин наравне с мужчинами во всех областях,

учитывая значение вклада женщин в благосостояние семьи и в развитие общества, до сих пор не получившего полного признания, социальное значение материнства и роли обоих родителей в семье и в воспитании детей и сознавая, что роль женщины в продолжении рода не должна быть причиной дискриминации, поскольку воспитание детей требует совместной ответственности мужчин и женщин и всего общества в целом,

признавая, что для достижения полного равенства между мужчинами и женщинами необходимо изменить традиционную роль как мужчин, так и женщин в обществе и в семье,

преисполненные решимости осуществить принципы, провозглашенные в Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, и для этой цели принять меры, необходимые для ликвидации такой дискриминации во всех ее формах и проявлениях,

согласились о нижеследующем:

Часть I

Статья 1.

Для целей настоящей Конвенции понятие «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, экономическом, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.

Статья 2.

Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются:

a) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа;

b) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;

c) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации;

d) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;

e) принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия;

f) принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин;

g) отменить все положения своего уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин.

Статья 3.

Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами.

Статья 4.

1. Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

2. Принятие государствами-участниками специальных мер, направленных на охрану материнства, включая меры, содержащиеся в настоящей Конвенции, не считается дискриминационным.

Статья 5.

Государства-участники принимают все соответствующие меры с целью:

a) изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью достижения искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин;

b) обеспечить, чтобы семейное воспитание включало в себя правильное понимание материнства как социальной функции и признание общей ответственности мужчин и женщин за воспитание и развитие своих детей при условии, что во всех случаях интересы детей являются преобладающими.

Статья 6.

Государства-участники принимают все соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин.

Часть II

Статья 7.

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

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

Статья 8.

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

Статья 9.

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

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

Часть III

Статья 10.

Государства-участники принимают все соответствующие меры для того, чтобы ликвидировать дискриминацию в отношении женщин, с тем чтобы обеспечить им равные права с мужчинами в области образования и, в частности, обеспечить на основе равенства мужчин и женщин.

a) одинаковые условия для ориентации и выбора профессии или специальности, для доступа к образованию к получению дипломов в учебных заведениях всех категорий как в сельских, так и в городских районах; это равенство обеспечивается в дошкольном, общем, специальном и высшем техническом образовании, а также во всех видах профессиональной подготовки;

b) доступ к одинаковым программам обучения, одинаковым экзаменам, преподавательскому составу одинаковой квалификации, школьным помещениям и оборудованию равного качества;

c) устранение любой стереотипной концепции роли мужчин и женщин на всех уровнях и во всех формах обучения путем поощрения совместного обучения и других видов обучения, которые будут содействовать достижению этой цели, и, в частности, путем пересмотра учебных пособий и школьных программ и адаптации методов обучения;

d) одинаковые возможности получения стипендий и других пособий на образование;

e) одинаковые возможности доступа к программам продолжения образования, включая программы распространения грамотности среди взрослых и программы функциональной грамотности, направленные, в частности, на сокращение как можно скорее любого разрыва в знаниях мужчин и женщин;

f) сокращение числа девушек, не заканчивающих школы, и разработку программ для девушек и женщин, преждевременно покинувших школу;

g) одинаковые возможности активно участвовать в занятиях спортом и физической подготовкой;

h) доступ к специальной информации образовательного характера с целью содействия обеспечению здоровья и благосостояния семей, включая информацию и консультации о планировании размера семьи.

Статья 11.

1. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в области занятости, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности:

a) право на труд как неотъемлемое право всех людей;

b) право на одинаковые возможности при найме на работу, в том числе применение одинаковых критериев отбора при найме;

c) право на свободный выбор профессии или рода работы, на продвижение в должности и гарантии занятости, а также на пользование всеми льготами и условиями работы, на получение профессиональной подготовки и переподготовки, включая ученичество, профессиональную подготовку повышенного уровня и регулярную переподготовку;

d) право на равное вознаграждение, включая получение льгот, на равные условия в отношении труда равной ценности, а также на равный подход к оценке качества работы;

e) право на социальное обеспечение, в частности, в случае ухода на пенсию, безработицы, болезни, инвалидности, по старости и в других случаях потери трудоспособности, а также право на оплачиваемый отпуск;

f) право на охрану здоровья и безопасные условия труда, в том числе по сохранению функции продолжения рода.

2. Для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине за мужества или материнства и гарантирования им эффективного права на труд государства-участники принимают соответствующие меры для того, чтобы:

a) запретить, под угрозой применения санкций, увольнение с работы на основании беременности или отпуска по беременности и родам или дискриминацию ввиду семейного положения при увольнении;

b) ввести оплачиваемые отпуска или отпуска с сопоставимыми социальными пособиями по беременности и родам без утраты прежнего места работы, старшинства или социальных пособий;

c) поощрять предоставление необходимых дополнительных социальных услуг, с тем чтобы позволить родителям совмещать выполнение семейных обязанностей с тру-

довой деятельностью и участием в общественной жизни, в частности посредством создания и расширения сети учреждений по уходу за детьми;

d) обеспечивать женщинам особую защиту в период беременности на тех видах работ, вредность которых для их здоровья доказана.

3. Законодательство, касающееся защиты прав, затрагиваемых в настоящей статье, периодически рассматривается в свете научно-технических знаний, а также пересматривается, отменяется или расширяется, насколько это необходимо.

Статья 12.

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

2. Наряду с положениями пункта 1 этой статьи государства-участники обеспечивают женщинам соответствующее обслуживание в период беременности, родов и послеродовой период, предоставляя, когда это необходимо, бесплатные услуги, а также соответствующее питание в период беременности и кормления.

Статья 13.

Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в других областях экономической и социальной жизни, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности:

a) право на семейные пособия;

b) право на получение займов, ссуд под недвижимость и других форм финансового кредита;

c) право участвовать в мероприятиях, связанных с отдыхом, занятиях спортом и во всех областях культурной жизни.

Статья 14.

1. Государства-участники принимают во внимание особые проблемы, с которыми сталкиваются женщины, проживающие в сельской местности, и значительную роль, которую они играют в обеспечении экономического благосостояния своих семей, в том числе их деятельность в нетоварных отраслях хозяйства, и принимают все соответствующие меры для обеспечения применения положений этой Конвенции к женщинам, проживающим в сельской местности.

2. Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин их участие в развитии сельских районов и в получении выгод от такого развития, и, в частности, обеспечивают таким женщинам право:

a) участвовать в разработке и осуществлении планов развития на всех уровнях;

b) на доступ к соответствующему медицинскому обслуживанию, включая информацию, консультации и обслуживание по вопросам планирования размера семьи;

c) непосредственно пользоваться благами программ социального страхования;

d) получать все виды подготовки и формального и неформального образования, включая функциональную грамотность, а также пользоваться услугами всех средств об-

щинного обслуживания, консультативных служб по сельскохозяйственным вопросам, в частности для повышения их технического уровня;

е) организовать группы самопомощи и кооперативы, с тем чтобы обеспечить равный доступ к экономическим возможностям посредством работы по найму или независимой трудовой деятельности;

ф) участвовать во всех видах коллективной деятельности;

г) на доступ к сельскохозяйственным кредитам и займам, системе сбыта, соответствующей технологии и на равный статус в земельных и аграрных реформах, а также в планах переселения земель;

h) пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи.

Часть IV

Статья 15.

1. Государства-участники признают за женщинами равенство с мужчинами перед законом.

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

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

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

Статья 16.

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

а) одинаковые права на вступление в брак;

б) одинаковые права на свободный выбор супруга и на вступление в брак только со своего свободного и полного согласия;

с) одинаковые права и обязанности в период брака и при его расторжении;

д) одинаковые права и обязанности мужчин и женщин как родителей, независимо от их семейного положения, в вопросах, касающихся их детей; во всех случаях интересы детей являются преобладающими;

е) одинаковые права свободно и ответственно решать вопрос о числе детей и промежутках между их рожденьями и иметь доступ к информации, образованию, а также средствам, которые позволяют им осуществлять это право;

f) одинаковые права и обязанности быть опекунами, попечителями, доверителями и усыновителями детей или осуществлять аналогичные функции, когда они предусмотрены национальным законодательством; во всех случаях интересы детей являются преобладающими;

g) равные личные права мужа и жены, в том числе право выбора фамилии, профессии и занятия;

h) равные права супругов в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом как бесплатно, так и зарплату.

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

Часть V

Статья 17.

1. Для рассмотрения хода осуществления настоящей Конвенции учреждается Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (далее именуемый «Комитет»), состоящий в момент вступления Конвенции в силу из восемнадцати, а после ее ратификации или присоединения к ней тридцать пятого государства-участника – из двадцати трех экспертов, обладающих высокими моральными качествами и компетентностью в области, охватываемой настоящей Конвенцией. Эти эксперты избираются государствами-участниками из числа своих граждан и выступают в своем личном качестве, при этом учитывается справедливое географическое распределение и представительство различных форм цивилизации, а также основных правовых систем.

2. Члены Комитета избираются тайным голосованием из числа внесенных в список лиц, выдвинутых государствами-участниками. Каждое государство-участник может выдвинуть одно лицо из числа своих граждан.

3. Первоначальные выборы проводятся через шесть месяцев со дня вступления в силу настоящей Конвенции. По меньшей мере за три месяца до срока проведения каждых выборов генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет государствам-участникам письмо с предложением представить свои кандидатуры в течение двух месяцев. Генеральный секретарь готовит список, в котором в алфавитном порядке внесены все выдвинутые таким образом лица с указанием государств-участников, которые выдвинули их, и представляет этот список государствам-участникам.

4. Выборы членов Комитета проводятся на заседании государств-участников, созываемом генеральным секретарем в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. На этом заседании, на котором две трети государств-участников составляют кворум, лицами, выбранными в Комитет, считаются те кандидаты, которые получают наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов представителей государств-участников, присутствующих и принимающих участие в голосовании.

5. Члены Комитета избираются на четырехлетний срок. Однако срок полномочий девяти членов, избранных на первых выборах, истекает по прошествии двух лет; сразу же после проведения первых выборов фамилии этих девяти членов выбираются по жребию председателем Комитета.

6. Избрание пяти дополнительных членов Комитета проводится в соответствии с положениями пунктов 2, 3 и 4 этой статьи после ратификации или присоединения к Конвенции тридцать пятого государства. Срок полномочий двух дополнительных членов, избранных таким образом, истекает по прошествии двух лет; фамилии этих двух членов выбираются по жребию председателем Комитета.

7. Для заполнения непредвиденных вакансий государство-участник, эксперт которого прекратил функционировать в качестве члена Комитета, назначает другого эксперта из числа своих граждан при условии одобрения Комитетом.

8. Члены Комитета получают утверждаемое Генеральной Ассамблеей вознаграждение из средств Организации Объединенных Наций в порядке и на условиях, устанавливаемых Ассамблеей с учетом важности обязанностей Комитета.

9. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предоставляет необходимый персонал и материальные средства для эффективного осуществления функций Комитета в соответствии с настоящей Конвенцией.

Статья 18.

1. Государства-участники обязуются представлять генеральному секретарю Организации Объединенных Наций для рассмотрения Комитетом доклад о законодательных, судебных, административных или других мерах, принятых ими для выполнения положений настоящей Конвенции, и о прогрессе, достигнутом в этой связи:

a) в течение одного года со дня вступления настоящей Конвенции в силу для заинтересованного государства; и

b) после этого по крайней мере через каждые четыре года и далее тогда, когда об этом запросит Комитет.

2. В докладах могут указываться факторы и трудности, влияющие на степень выполнения обязательств по настоящей Конвенции.

Статья 19.

1. Комитет утверждает свои собственные правила процедуры.

2. Комитет избирает своих должностных лиц на двухлетний срок.

Статья 20.

1. Комитет ежегодно проводит заседания, как правило, в течение периода, не превышающего двух недель, с целью рассмотрения докладов, представленных в соответствии со статьей 18 настоящей Конвенции.

2. Заседания Комитета, как правило, проводятся в центральных учреждениях Организации Объединенных Наций или в любом ином подходящем месте, определенном Комитетом.

Статья 21.

1. Комитет ежегодно через Экономический и Социальный Совет представляет доклад Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций о своей деятельности и может вносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств-участников. Такие предложения и рекомендации общего характера включаются в доклад Комитета наряду с замечаниями государств-участников, если таковые имеются.

2. Генеральный секретарь препровождает доклады Комитета Комиссии по положению женщин для ее информации.

Статья 22.

Специализированные учреждения имеют право быть представленными при рассмотрении вопросов об осуществлении таких положений настоящей Конвенции, кото-

рые входят в сферу их деятельности. Комитет может предложить специализированным учреждениям представить доклады об осуществлении Конвенции в областях, входящих в сферу их деятельности.

Часть VI

Статья 23.

Ничто в настоящей Конвенции не затрагивает какие-либо более способствующие достижению равноправия между мужчинами и женщинами положения, которые могут содержаться:

- a)** в законодательстве государства-участника; или
- b)** в какой-либо другой международной конвенции, договоре или соглашении, имеющих силу для такого государства.

Статья 24.

Государства участники обязуются принимать все необходимые меры на национальном уровне для достижения полной реализации прав, признанных в настоящей Конвенции.

Статья 25.

- 1.** Настоящая Конвенция открыта для подписания ее всеми государствами.
- 2.** Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назначается депозитарием настоящей Конвенции.
- 3.** Настоящая Конвенция подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
- 4.** Настоящая Конвенция открыта для присоединения к ней всех государств. Присоединение осуществляется путем сдачи документа о присоединении на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 26.

- 1.** Просьба о пересмотре настоящей Конвенции может быть представлена в любое время любым государством-участником путем письменного сообщения на имя генерального секретаря Организации Объединенных Наций.
- 2.** Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, если она признает необходимым принятие каких-либо мер, принимает решение о том, какие именно меры необходимо принять в отношении такой просьбы.

Статья 27.

- 1.** Настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении.
- 2.** Для каждого государства, которое ратифицирует настоящую Конвенцию или присоединяется к ней после сдачи на хранение двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение его ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Для Кыргызской Республики вступила в силу 12 марта 1997 года

Статья 28.

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций получает и рассылает всем государствам текст оговорок, сделанных государствами в момент ратификации или присоединения.

2. Оговорка, не совместимая с целями и задачами настоящей Конвенции, не допускается.

3. Оговорки могут быть сняты в любое время путем соответствующего уведомления, направленного на имя генерального секретаря, который затем сообщает об этом всем государствам-участникам. Такое уведомление вступает в силу со дня его получения.

Статья 29.

1. Любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, не решенный путем переговоров, передается по просьбе одной из сторон на арбитражное разбирательство. Если в течение шести месяцев с момента подачи заявления об арбитражном разбирательстве сторонам не удалось прийти к согласию относительно организации арбитражного разбирательства, любая из этих сторон может передать данный спор в Международный суд путем подачи заявления в соответствии со Статутом Суда.

2. Каждое государство-участник может во время подписания или ратификации настоящей Конвенции или присоединения к ней заявить о том, что оно не считает себя связанным обязательствами, содержащимися в пункте 1 этой статьи. Другие государства-участники не несут обязательств, вытекающих из указанного пункта данной статьи, в отношении какого-либо государства-участника, сделавшего подобную оговорку.

3. Любое государство-участник, сделавшее оговорку в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, может в любое время снять свою оговорку путем уведомления генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

Статья 30.

Настоящая Конвенция, тексты которой на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках являются равно аутентичными, сдается на хранение генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

ФАКУЛЬТАТИВНЫЙ ПРОТОКОЛ К КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

от 6 октября 1999 года

Кыргызская Республика присоединилась Законом КР
от 23 апреля 2002 года N 72

Государства-участники настоящего Протокола, учитывая, что Устав Организации Объединенных Наций вновь утвердил веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправии мужчин и женщин,

учитывая, что Всеобщая декларация прав человека провозгласила, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными Декларацией, без какого бы то ни было различия в отношении пола,

ссылаясь на международные пакты о правах человека и другие международно-правовые документы по правам человека, которые запрещают дискриминацию по признаку пола,

ссылаясь также на Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин («Конвенцию»), в которой ее государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах и соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин,

подтверждая свою решимость обеспечить полное и равное представление женщинам всех прав человека и основных свобод и принимать эффективные меры по предотвращению нарушений этих прав и свобод,

согласились о нижеследующем:

Статья 1.

Государство-участник настоящего протокола («Государство-участник») признает компетенцию Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин («Комитета») принимать и рассматривать сообщения, представляемые в соответствии со статьей 2.

Статья 2.

Сообщения могут направляться подпадающими под Юрисдикцию Государства-участника лицами или группами лиц или от имени, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения этим Государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Конвенции. Если сообщения направляются от имени отдельных лиц или группы лиц, это делается с их согласия, за исключением тех случаев, когда автор может обосновать свои действия от их имени без такого согласия.

Статья 3.

Сообщения подаются в письменном виде и не должны быть анонимными. Комитет не принимает сообщения, если оно касается Государства-участника Конвенции, которое не является участником настоящего Протокола.

Статья 4.

1. Комитет не рассматривает сообщения, пока он не удостоверится в том, что все доступные внутренние средства правовой защиты исчерпаны, за исключением случаев,

когда применение таких средств защиты неоправданно затянато или вряд ли даст желаемый результат.

2. Комитет объявляет сообщение неприемлемым, если:

i) тот же вопрос уже был рассмотрен Комитетом или рассматривался или рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

ii) оно является несовместимым с положениями Конвенции;

iii) оно является явно беспочвенным или недостаточно обоснованным;

iv) оно представляет собой злоупотребление правом на направление такого сообщения;

v) факты, являющиеся предметом сообщения, имели место до того, как настоящий протокол вступил в силу для соответствующего Государства-участника, если только эти факты не имели место и после упомянутой даты.

Статья 5.

1. В любой момент после получения сообщения и до принятия решения по его сути Комитет может направить соответствующему Государству-участнику для неотложного рассмотрения просьбу, чтобы это Государство-участник приняло такие временные меры, какие могут оказаться необходимыми во избежание причинения возможного непоправимого ущерба жертве или жертвам предполагаемого нарушения.

2. Если Комитет осуществляет свое дискреционное право в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, это не означает, что он принял решение в отношении приемлемости или по сути сообщения.

Статья 6.

1. За исключением тех случаев, когда Комитет считает сообщение неприемлемым для передачи соответствующему Государству-участнику и при условии, что лицо или лица согласны раскрыть свое имя или имена этому Государству-участнику, Комитет в конфиденциальном порядке доводит любое сообщение, направленное ему согласно настоящему протоколу, до сведения соответствующего Государства-участника.

2. В течение шести месяцев получившее сообщение Государство-участник представляет Комитету письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос, и информацию о мерах – если таковые имеются, – которые могли быть приняты этим Государством-участником.

Статья 7.

1. Комитет рассматривает сообщения, полученные согласно настоящему Протоколу, в свете всей информации, представленной ему отдельными лицами или группами лиц или от их имени и соответствующим Государством-участником, если такая информация препровождена соответствующим сторонам.

2. При рассмотрении сообщений, полученных согласно настоящему Протоколу, Комитет проводит закрытые заседания.

3. После изучения сообщения Комитет препровождает свои мнения в отношении сообщения вместе со своими рекомендациями, если таковые имеются, соответствующим сторонам.

4. Государство-участник надлежащим образом рассматривает мнения Комитета вместе с его рекомендациями, если таковые имеются, и представляет Комитету в течение шести месяцев письменный ответ, в том числе информацию о любых мерах, принятых с учетом мнений и рекомендаций Комитета.

5. Комитет может предложить Государству-участнику предоставить дополнительную информацию о любых мерах, принятых Государством-участником в ответ на его мнения или рекомендации, если таковые имеются, в том числе, если Комитет сочтет это уместным, в последующих докладах Государства-участника, представляемых в соответствии со статьей 18 Конвенции.

Статья 8.

1. Если Комитет получает достоверную информацию, свидетельствующую о серьезных или систематических нарушениях Государством-участником прав, изложенных в Конвенции, Комитет предлагает Государству-участнику сотрудничать в изучении информации и в этой связи представить замечания в отношении соответствующей информации.

2. С учетом любых замечаний, которые могут быть представлены заинтересованным Государством-участником, а также любой другой достоверной информации, имеющейся у него, Комитет может назначать одного или нескольких своих членов для проведения расследования и срочного представления доклада Комитету. В тех случаях, когда это оправданно, и с согласия Государства-участника расследование может включать посещение его территории.

3. После изучения результатов такого расследования Комитет направляет эти результаты соответствующему Государству-участнику вместе с любыми замечаниями и рекомендациями.

4. В течение шести месяцев с момента получения результатов, замечаний и рекомендаций, направленных Комитетом, соответствующее Государство-участник представляет ему свои замечания.

5. Такое расследование проводится конфиденциально, и следует стремиться к сотрудничеству с этим Государством-участником на всех этапах этой работы.

Статья 9.

1. Комитет может предложить соответствующему Государству-участнику включить в свой доклад, представляемый в соответствии со статьей 18 Конвенции, подробную информацию о любых мерах, принятых в связи с расследованием, проведенным в соответствии со статьей 8 настоящего Протокола.

2. При необходимости, после завершения шестимесячного периода, о котором идет речь в статье 8.4 Комитет может предлагать соответствующему Государству-участнику информировать его о мерах, принятых в связи с таким расследованием.

Статья 10.

1. Любое Государство-участник может во время подписания или ратификации настоящего Протокола и присоединения к нему заявить о том, что оно не признает компетенцию Комитета, предусмотренную в статьях 8 и 9.

2. Любое Государство-участник, сделавшее заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, может в любое время отказаться от этого заявления путем уведомления Генерального секретаря.

Статья 11.

Государство-участник принимает все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы лица, находящиеся под его юрисдикцией, не подвергались жестокому обращению или запугиванию вследствие направления в Комитет сообщения согласно настоящему Протоколу.

Статья 12.

Комитет включает в свой ежегодный доклад согласно статье 21 Конвенции краткий отчет о своей деятельности в соответствии настоящим Протоколом.

Статья 13.

Каждое Государство-участник обязуется широко распространять и предавать гласности Конвенцию и настоящий Протокол и содействовать получению доступа к информации о мнениях и рекомендациях Комитета, в частности по вопросам, затрагивающим данное Государство-участник.

Статья 14.

Комитет разрабатывает свои собственные правила процедуры, которым надлежит следовать при выполнении функций, определенных в соответствии с настоящим Протоколом.

Статья 15.

1. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, которое подписало Конвенцию, ратифицировало ее или присоединилось к ней.

2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, которое ратифицировало Конвенцию или присоединилось к ней. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, которое ратифицировало Конвенцию или присоединилось к ней.

4. Присоединение осуществляется путем сдачи на хранение документа о присоединении Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 16.

1. Настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

2. Для каждого государства, ратифицировавшего настоящий Протокол или присоединившегося к нему после его вступления в силу, настоящий Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 17.

Оговорки к настоящему Протоколу не допускаются.

Статья 18.

1. Любое Государство-участник может предложить поправку к настоящему Протоколу и направить ее Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Затем Генеральный секретарь препровождает любые предложенные поправки Государствам-участникам с просьбой уведомить ее/его о том, выступают ли они за созыв конференции Государств-участников для рассмотрения этого предложения и проведения голосования по нему. В случае, если по меньшей мере одна треть Государств-участников выступает за созыв такой конференции, Генеральный секретарь созывает конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка принятая большинством Государств-участников, присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции, представляется Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций на утверждение.

2. Поправки вступают в силу после утверждения их Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и принятия большинством в две трети голосов Государств-участников настоящего Протокола в соответствии с их конституционными процедурами.

3. После вступления поправок в силу они становятся обязательными для тех Государств-участников, которые их приняли, а для других Государств-участников остаются обязательными положения настоящего Протокола и любые предшествующие поправки, которые ими приняты.

Статья 19.

1. Любое Государство-участник может денонсировать настоящий Протокол в любое время путем письменного уведомления, направляемого на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Денонсация вступает в силу через шесть месяцев со дня получения уведомления Генеральным секретарем.

2. Денонсация не препятствует продолжению применения положений настоящего Протокола в отношении любого сообщения, представленного в соответствии со статьей 2 до даты вступления денонсации в силу, или любого расследования, начатого согласно статье 8 до даты денонсации.

Статья 20.

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций информирует все государства:

a) о подписаниях, ратификациях и присоединениях в соответствии с настоящим Протоколом;

b) о дате вступления в силу настоящего Протокола и любой поправки в соответствии со статье 18;

c) о любой денонсации в соответствии со статье 19.

Статья 21.

1. Настоящий Протокол, тексты которого на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках являются аутентичными, сдаются на хранение в архив Организации Объединенных Наций.

2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препровождает заверенные копии настоящего Протокола всем государствам, указанным в статье 25 Конвенции.

ВЕНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

23 мая 1969 года

Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции в соответствии с Законом КР от 5 июля 1997 года N 49

Государства-участники настоящей Конвенции,

учитывая важнейшую роль договоров в истории международных отношений,

признавая все возрастающее значение договоров как источника международного права и как средства развития мирного сотрудничества между нациями, независимо от различий в их государственном и общественном строе,

отмечая, что принципы свободного согласия и добросовестности и норма *pacta sunt servanda* получили всеобщее признание,

подтверждая, что споры, касающиеся договоров, как и прочие международные споры, должны разрешаться только мирными средствами и в соответствии с принципами справедливости и международного права,

напоминая о решимости народов Объединенных Наций создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров,

принимая во внимание принципы международного права, воплощенные в Уставе Организации Объединенных Наций, такие, как принципы равноправия и самоопределения народов, суверенного равенства и независимости всех государств, невмешательства во внутренние дела государств, запрещения угрозы силой или ее применения и всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех,

полагая, что кодификация и прогрессивное развитие права договоров, осуществленные в настоящей Конвенции, будут способствовать достижению указанных в Уставе целей Организации Объединенных Наций, а именно поддержанию международного мира и безопасности, развитию дружественных отношений между народами и осуществлению их сотрудничества друг с другом,

подтверждая, что нормы международного обычного права будут по-прежнему регулировать вопросы, которые не нашли решения в положениях настоящей Конвенции,

договорились о нижеследующем:

Часть I. Введение

Статья 1. Сфера применения настоящей Конвенции

Настоящая Конвенция применяется к договорам между государствами.

Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящей Конвенции:

а) «Договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования;

b) «Ратификация», «принятие», «утверждение» и «присоединение» означают, в зависимости от случая, имеющий такое наименование международный акт, посредством которого государство выражает в международном плане свое согласие на обязательность для него договора;

c) «Полномочия» означают документ, который исходит от компетентного органа государства и посредством которого одно или несколько лиц назначаются представлять это государство в целях ведения переговоров, принятия текста договора или установления его аутентичности, выражения согласия этого государства на обязательность для него договора или в целях совершения любого другого акта, относящегося к договору;

d) «Оговорка» означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству;

e) «Участвующее в переговорах государство» означает государство, которое принимало участие в составлении и принятии текста договора;

f) «Договаривающееся государство» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет;

g) «Участник» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе;

h) «Третье государство» означает государство, не являющееся участником договора;

i) «Международная организация» означает межправительственную организацию.

2. Положения пункта 1, касающиеся употребления терминов в настоящей Конвенции, не затрагивают употребления этих терминов или значений, которые могут быть приданы им во внутреннем праве любого государства.

Статья 3. Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящей Конвенции

Тот факт, что настоящая Конвенция не применяется к международным соглашениям, заключенным между государствами и другими субъектами международного права или между такими другими субъектами международного права, и к международным соглашениям не в письменной форме, не затрагивает:

a) юридической силы таких соглашений;

b) применения к ним любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых они попадали бы в силу международного права, независимо от настоящей Конвенции;

c) применения настоящей Конвенции к отношениям государств между собой в рамках международных соглашений, участниками которых являются также другие субъекты международного права.

Статья 4. Настоящая Конвенция не имеет обратной силы

Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых попадали бы договоры в силу международного права, независимо от Конвенции, она применяется только к договорам, заключенным государствами после ее вступления в силу в отношении этих государств.

Статья 5. Договоры, учреждающие международные организации и договоры, принятые в рамках международной организации

Настоящая Конвенция применяется к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации.

Часть II. Заключение и вступление договоров в силу

Раздел I. Заключение договоров

Статья 6. Правоспособность государств заключать договоры

Каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры.

Статья 7. Полномочия

1. Лицо считается представляющим государство либо в целях принятия текста договора или установления его аутентичности, либо в целях выражения согласия государства на обязательность для него договора, если:

а) оно предъявит соответствующие полномочия; или

б) из практики соответствующих государств или из иных обстоятельств явствует, что они были намерены рассматривать такое лицо как представляющее государство для этих целей и не требовать предъявления полномочий.

2. Следующие лица в силу их функций и без необходимости предъявления полномочий считаются представляющими свое государство:

а) главы государств, главы правительств и министры иностранных дел – в целях совершения всех актов, относящихся к заключению договора;

б) главы дипломатических представительств – в целях принятия текста договора между аккредитуемым государством и государством, при котором они аккредитованы;

в) представители, уполномоченные государствами представлять их на международной конференции или в международной организации, или в одном из ее органов, – в целях принятия текста договора на такой конференции, в такой организации или в таком органе.

Статья 8. Последующее подтверждение акта, совершенного без уполномочия

Акт, относящийся к заключению договора, совершенный лицом, которое не может на основании статьи 7 считаться уполномоченным представлять государство с этой целью, не имеет юридического значения, если он впоследствии не подтвержден данным государством.

Статья 9. Принятие текста

1. Текст договора принимается по согласию всех государств, участвующих в его составлении, за исключением случаев, предусмотренных в пункте 2.

2. Текст договора принимается на международной конференции путем голосования за него двух третей государств, присутствующих и участвующих в голосовании, если тем же большинством голосов они не решили применить иное правило.

Статья 10. Установление аутентичности текста

Текст договора становится аутентичным и окончательным:

а) в результате применения такой процедуры, какая может быть предусмотрена в этом тексте или согласована между государствами, участвующими в его составлении;

или

b) при отсутствии такой процедуры – путем подписания, подписания *ad referendum* или парафирования представителями этих государств текста договора или заключительного акта конференции, содержащего этот текст.

Статья 11. Способы выражения согласия на обязательность договора

Согласие государства на обязательность для него договора может быть выражено подписанием договора, обменом документами, образующими договор, ратификацией договора, его принятием, утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились.

Статья 12. Согласие на обязательность договора, выраженное подписанием

1. Согласие государства на обязательность для него договора выражается путем подписания договора представителем государства, если:

- a)** договор предусматривает, что подписание имеет такую силу;
- b)** иным образом установлена договоренность участвующих в переговорах государств о том, что подписание должно иметь такую силу; или
- c)** намерение государства придать подписанию такую силу вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

2. Для целей пункта 1:

- a)** парафирование текста означает подписание договора в том случае, если установлено, что участвующие в переговорах государства так условились;
- b)** подписание *ad referendum* договора представителем государства, если оно подтверждается этим государством, означает окончательное подписание договора.

Статья 13. Согласие на обязательность договора, выраженное путем обмена документами, образующими договор

Согласие государств на обязательность для них договора, состоящего из документов, которыми они обмениваются, выражается посредством этого обмена, если:

- a)** эти документы предусматривают, что обмен ими будет иметь такую силу; или
- b)** иным образом установлена договоренность этих государств о том, что этот обмен документами должен иметь такую силу.

Статья 14. Согласие на обязательность договора, выраженное ратификацией, принятием или утверждением

Согласие государства на обязательность для него договора выражается ратификацией, если:

- a)** договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией;
- b)** иным образом установлено, что участвующие в переговорах государства договорились о необходимости ратификации;
- c)** представитель государства подписал договор под условием ратификации; или
- d)** намерение государства подписать договор под условием ратификации вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

2. Согласие государства на обязательность для него договора выражается принятием или утверждением на условиях, подобных тем, которые применяются к ратификации.

Статья 15. Согласие на обязательность договора, выраженное присоединением

Согласие государства на обязательность для него договора выражается присоединением, если:

- a)** договор предусматривает, что такое согласие может быть выражено этим государством путем присоединения;
- b)** иным образом установлено, что участвующие в переговорах государства договорились, что такое согласие может быть выражено этим государством путем присоединения; или
- c)** все участники впоследствии договорились, что такое согласие может быть выражено этим государством путем присоединения.

Статья 16. Обмен ратификационными грамотами и документами о принятии, утверждении или присоединении или депонирование таких грамот и документов

Если договором не предусмотрено иное, то ратификационные грамоты, документы о принятии, утверждении или присоединении означают согласие государства на обязательность для него договора с момента:

- a)** обмена ими между договаривающимися государствами;
- b)** депонирования у депозитария; или
- c)** уведомления о них договаривающихся государств или депозитария, если так условились.

Статья 17. Согласие на обязательность части договора и выбор различных положений

1. Без ущерба для статей 19–23, согласие государства на обязательность для него части договора имеет силу лишь в том случае, если это допускается договором или если с этим согласны другие договаривающиеся государства.

2. Согласие государства на обязательность для него договора, который допускает выбор между различными положениями, имеет силу лишь в том случае, если ясно указано, к какому из этих положений согласие относится.

Статья 18. Обязанность не лишать договор его объекта и цели до вступления договора в силу

Государство обязано воздерживаться от действий, которые лишали бы договор его объекта и цели, если:

- a)** оно подписало договор или обменялось документами, образующими договор, под условием ратификации, принятия или утверждения, до тех пор пока оно не выразит ясно своего намерения не стать участником этого договора; или
- b)** оно выразило согласие на обязательность для него договора, до вступления договора в силу и при условии, что такое вступление в силу не будет чрезмерно задерживаться.

Раздел 2: Оговорки**Статья 19.** Формулирование оговорок

Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединения к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

- а)** данная оговорка запрещается договором;
- б)** договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или
- с)** – в случаях, не подпадающих под действие пунктов «а» и «б», – оговорка несовместима с объектом и целями договора.

Статья 20. Принятие оговорок и возражения против них

1. Оговорка, которая определенно допускается договором, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися государствами, если только договор не предусматривает такого принятия.

2. Если из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора, то оговорка требует принятия ее всеми участниками.

3. В том случае, когда договор является учредительным актом международной организации, и если в нем не предусматривается иное, оговорка требует принятия ее компетентным органом этой организации.

4. В случаях, не подпадающих под действие предыдущих пунктов, и если договор не предусматривает иное:

а) принятие оговорки другим договаривающимся государством делает государство, сформулировавшее оговорку, участником этого договора по отношению к принявшему оговорку государству, если договор находится в силе или когда он вступает в силу для этих государств;

б) возражение другого договаривающегося государства против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку, если возражающее против оговорки государство определенно не заявит о противоположном намерении;

с) акт, выражающий согласие государства на обязательность для него договора и содержащий оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере одно из других договаривающихся государств примет эту оговорку.

5. Поскольку это касается пунктов 2 и 4 и если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой государством, если оно не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как оно было уведомлено о такой оговорке, или до той даты, когда оно выразило свое согласие на обязательность для него договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней.

Статья 21. Юридические последствия оговорок и возражений против оговорок

1. Оговорка, действующая в отношении другого участника в соответствии со статьями 19, 20 и 23:

а) изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношениях с этим другим участником положения договора, к которым относится оговорка, в пределах сферы действия оговорки; и

б) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшим оговорку государством.

2. Оговорка не изменяет положений договора для других участников в их отношениях между собой.

3. Если государство, возражающее против оговорки, не возражало против вступления в силу договора между собой и сделавшим оговорку государством, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими двумя государствами в пределах сферы действия такой оговорки.

Статья 22. Снятие оговорок и возражений против оговорок

1. Если договор не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время и для ее снятия не требуется согласия государства, принявшего оговорку.

2. Если договор не предусматривает иное, возражение против оговорки может быть снято в любое время.

3. Если иное не предусматривается договором или не было другим образом обусловлено:

a) снятие оговорки вступает в силу в отношении другого договаривающегося государства только после получения этим последним уведомления об этом;

b) снятие возражения против оговорки вступает в силу только после получения государством, сформулировавшим оговорку, уведомления об этом.

Статья 23. Процедура, касающаяся оговорок

1. Оговорка, определенно выраженное согласие с оговоркой и возражение против оговорки должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся государств и других государств, имеющих право стать участниками договора.

2. Если оговорка сделана при подписании договора, подлежащего ратификации, принятию или утверждению, она должна быть официально подтверждена сделавшим оговорку государством при выражении им своего согласия на обязательность для него этого договора. В этом случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.

3. Определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки, высказанные до ее подтверждения, сами по себе не требуют подтверждения.

4. Снятие оговорки или возражения против оговорки должно осуществляться в письменной форме.

Раздел 3: Вступление в силу договоров и их временное применение

Статья 24. Вступление в силу

1. Договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами.

2. При отсутствии такого положения или договоренности договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора.

3. Если согласие государства на обязательность для него договора выражается в какую-либо дату после вступления договора в силу, то договор вступает в силу для этого государства в эту дату, если в договоре не предусматривается иное.

4. Положения договора, регулирующие установление аутентичности его текста, выражение согласия государства на обязательность для них договора, порядок или дату вступления договора в силу, оговорки, функции депозитария и прочие вопросы, неизбежно возникающие до вступления договора в силу, применяются с момента принятия текста договора.

Статья 25. Временное применение

1. Договор или часть договора применяются временно до вступления договора в силу, если:

- a) это предусматривается самим договором; или
- b) участвовавшие в переговорах государства договорились об этом каким-либо иным образом.

2. Если в договоре не предусматривается иное или участвовавшие в переговорах государства не договорились об ином, временное применение договора или части договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не становиться участником договора.

Часть III. Соблюдение, применение и толкование договоров

Раздел 1: Соблюдение договоров

Статья 26. Pacta sunt servanda

Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

Статья 27. Внутреннее право и соблюдение договоров

Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46.

Раздел 2: Применение договоров

Статья 28. Договоры не имеют обратной силы

Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то положения договора не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступления договора в силу для указанного участника, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты.

Статья 29. Территориальная сфера действия договоров

Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории.

Статья 30. Применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу

1. С соблюдением статьи 103 Устава Организации Объединенных Наций права и обязанности государств-участников последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу, определяются в соответствии со следующими пунктами.

2. Если в договоре устанавливается, что он обусловлен предыдущим или последующим договором или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, то преимущественную силу имеют положения этого другого договора.

3. Если не все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего договора не прекращено или не приостановлено в соответствии со статьей 50, предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора.

4. Если все участники последующего договора являются участниками предыдущего договора:

a) в отношениях между государствами-участниками обоих договоров применяется то же правило, что и в пункте 3;

b) в отношениях между государством – участником обоих договоров и государством – участником только одного договора договор, участниками которого являются оба государства, регулирует их взаимные права и обязательства.

5. Пункт 4 применяется без ущерба для статьи 41, для любого вопроса о прекращении или приостановлении действия договора в соответствии со статьей 60 или для любого вопроса об ответственности государства, которая может возникнуть в результате заключения или применения договора, положения которого несовместимы с обязательствами данного государства в отношении другого государства по иному договору.

Раздел 3: Толкование договоров

Статья 31. Общее правило толкования

1. Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

2. Для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу и приложения:

a) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора;

b) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

3. Наряду с контекстом учитываются:

a) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений;

b) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования;

c) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

4. Специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение.

Статья 32. Дополнительные средства толкования

Возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в том числе к подготовленным материалам и к обстоятельствам заключения договора, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения статьи 31, или определить значение, когда толкование в соответствии со статьей 31:

a) оставляет значение двусмысленным или неясным; или

b) приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными.

Статья 33. Толкование договоров, аутентичность текста которых была установлена на двух или нескольких языках

1. Если аутентичность текста договора была установлена на двух или нескольких языках, его текст на каждом языке имеет одинаковую силу, если договором не предусматривается или участники не условились, что в случае расхождения между этими текстами преимущественную силу будет иметь какой-либо один определенный текст.

2. Вариант договора на языке, ином чем те, на которых была установлена аутентичность текста, считается аутентичным только в том случае, если это предусмотрено договором или если об этом условились участники договора.

3. Предполагается, что термины договора имеют одинаковое значение в каждом аутентичном тексте.

4. За исключением того случая, когда в соответствии с пунктом 1 преимущественную силу имеет какой-либо один определенный текст, если сравнение аутентичных текстов обнаруживает расхождение значений, которое не устраняется применением статьи 31 и 32, принимается то значение, которое с учетом объекта и целей договора лучше всего согласовывает эти тексты.

Раздел 4: Договоры и третьи государства

Статья 34. Общее правило, касающееся третьих государств

Договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия.

Статья 35. Договоры, предусматривающие обязательства для третьих государств

Обязательство для третьего государства возникает из положения договора, если участники этого договора имеют намерение сделать это положение средством создания обязательства и если третье государство определенно принимает на себя в письменной форме это обязательство.

Статья 36. Договоры, предусматривающие права для третьих государств

1. Право для третьего государства возникает из положения договора, если участники этого договора имеют намерение посредством этого положения предоставить такое право либо третьему государству, либо группе государств, к которой оно принадлежит, либо всем государствам и если третье государство соглашается с этим. Его согласие будет предполагаться до тех пор, пока не будет иметься доказательств противного, если договором не предусматривается иное.

2. Государство, пользующееся правом на основании пункта 1, выполняет условия пользования этим правом, предусмотренные договором или установленные в соответствии с договором.

Статья 37. Отмена или изменение обязательств или прав третьих государств

1. Если для третьего государства возникает обязательство в соответствии со статьей 35, то это обязательство может быть отменено или изменено только с согласия участников договора и третьего государства, если только не установлено, что они условились об ином.

2. Если для третьего государства возникает право в соответствии со статьей 36, то это право не может быть отменено или изменено участниками, если установлено, что согласно существовавшему намерению, это право не подлежало отмене или изменению без согласия этого третьего государства.

Статья 38. Нормы, содержащиеся в договоре, которые становятся обязательными для третьих государств в результате возникновения международного обычая

Статьи 34–37 никоим образом не препятствуют какой-либо норме, содержащейся в договоре, стать обязательной для третьего государства в качестве обычной нормы международного права, признаваемой как таковая.

Статья 39. Общее правило, касающееся поправок к договорам

Договор может быть изменен по соглашению между участниками. Нормы, изложенные в части II, применяются в отношении такого соглашения, если только договор не предусматривает иное.

Статья 40. Внесение поправок в многосторонние договоры

1. Если договор не предусматривает иное, при внесении поправок в многосторонний договор следует руководствоваться нижеследующими пунктами.

2. Все договаривающиеся государства должны уведомляться о любом предложении, касающемся поправок к многостороннему договору, которые должны действовать в отношениях между всеми участниками, причем каждое из договаривающихся государств имеет право участвовать в:

a) принятии решения о том, что следует сделать в отношении такого предложения;

b) переговорах и заключении любого соглашения о внесении поправок в договор.

3. Каждое государство, имеющее право стать участником договора, также имеет право стать участником договора, в который были внесены поправки.

4. Соглашение о внесении поправок не связывает государство, уже являющееся участником договора, но не ставшее участником соглашения о внесении поправок в договор; в отношении такого государства применяется пункт 4 «b» статьи 30.

5. Государство, которое стало участником договора после вступления в силу соглашения о внесении поправок, если только оно не заявляет об ином намерении:

a) считается участником договора, в который были внесены поправки; и

b) считается участником договора, в который не были внесены поправки, в отношении любого участника договора, не связанного соглашением о внесении поправок в договор.

Статья 41. Соглашения об изменении многосторонних договоров только во взаимоотношениях между определенными участниками

1. Два или несколько участников многостороннего договора могут заключить соглашение об изменении договора только во взаимоотношениях между собой, если:

a) возможность такого изменения предусматривается самим договором; или

b) такое изменение не запрещается договором и:

i) не влияет на пользование другими участниками своими правами по договору или на выполнение ими своих обязательств; и

ii) не затрагивает положения, отступление от которого является несовместимым с эффективным осуществлением объекта и целей договора в целом.

2. Если в случае, подпадающем под действие пункта 1 «а» договором не предусматривается иное, то указанные участники уведомляют других участников о своем намерении заключить соглашение и о том изменении договора, которое этим соглашением предусматривается.

Часть V. Недействительность, прекращение и приостановление действия договоров

Раздел I: Общие положения

Статья 42. Действительность и сохранение договоров в силе

1. Действительность договора или согласия государства на обязательность для него договора может оспариваться только на основе применения настоящей Конвенции.

2. Прекращение договора, его денонсация или выход из него участника могут иметь место только в результате применения положений самого договора или настоящей Конвенции. Это же правило применяется к приостановлению действия договора.

Статья 43. Обязательства, имеющие силу на основании международного права, независимо от договора

Недействительность, прекращение или денонсация договора, выход из него одного из участников или приостановление его действия, если они являются результатом применения настоящей Конвенции или положений самого договора, ни в коей мере не затрагивают обязанность государства выполнять любое записанное в договоре обязательство, которое имеет силу для него в соответствии с международным правом, независимо от договора.

Статья 44. Делимость договорных положений

1. Предусмотренное в договоре или вытекающее из статьи 56 право участника денонсировать договор, выйти из него или приостановить его действие может быть использовано в отношении только всего договора, если договор не предусматривает иное или если его участники не условились об ином.

2. На признаваемое в настоящей Конвенции основание недействительности договора, прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия можно ссылаться в отношении только всего договора во всех случаях, кроме предусмотренных нижеследующими пунктами или статьей 60.

3. Если такое основание касается лишь отдельных положений, то на него можно ссылаться только в отношении этих положений, когда:

a) названные положения отделимы от остальной части договора в отношении их применения;

b) из договора вытекает или иным образом установлено, что принятие этих положений не составляло существенного согласия другого участника или других участников на обязательность всего договора в целом; и

c) продолжение выполнения остальной части договора не было бы несправедливым.

4. В случаях, подпадающих под действие статей 49 и 50, государство, имеющее право ссылаться на обман или подкуп, может делать это либо в отношении всего договора, либо, в предусмотренных пунктом 3 случаях, в отношении лишь его отдельных положений.

5. В случаях, подпадающих под действие статей 51, 52 и 53, делимость положений договора не допускается.

Статья 45. Утрата права ссылаться на основание недействительности или прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия

Государство не вправе больше ссылаться на основание недействительности или прекращения договора, выходы из него или приостановления его действия на основе статей 46–50 или статей 60 и 62, если после того, как ему стало известно о фактах:

a) оно определенно согласилось, что договор, в зависимости от случая, действителен, сохраняет силу или остается в действии; либо

b) оно должно в силу его поведения считаться молчаливо согласившимся с тем, что договор, в зависимости от случая, действителен, сохраняет силу или остается в действии.

Раздел 2: Недействительность договоров

Статья 46. Положения внутреннего права, касающиеся компетенции заключать договоры

1. Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушении того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения.

2. Нарушение является явным, если оно будет объективно очевидным для любого государства, действующего в этом вопросе добросовестно и в соответствии с обычной практикой.

Статья 47. Специальные ограничения правомочия на выражение согласия государства

Если правомочие представителя на выражение согласия государства на обязательность для него конкретного договора обусловлено специальным ограничением, то на несоблюдение представителем такого ограничения нельзя ссылаться как на основание недействительности выраженного им согласия, если только другие участвовавшие в переговорах государства не были уведомлены об ограничении до выражения представителем такого согласия.

Статья 48. Ошибка

1. Государство вправе ссылаться на ошибку в договоре как на основание недействительности его согласия на обязательность для него этого договора, если ошибка касается факта или ситуации, которые, по предположению этого государства, существовали при заключении договора и представляли собой существенную основу для его согласия на обязательность для него данного договора.

2. Пункт 1 не применяется, если названное государство своим поведением способствовало возникновению этой ошибки или обстоятельства были таковы, что это государство должно было обратить внимание на возможную ошибку.

3. Ошибка, относящаяся только к формулировке текста договора, не влияет на его действительность; в этом случае применяется статья 79.

Статья 49. Обман

Если государство заключило договор под влиянием обманных действий другого участвовавшего в переговорах государства, то оно вправе ссылаться на обман как на основание недействительности своего согласия на обязательность для него договора.

Статья 50. Подкуп представителя государства

Если согласие государства на обязательность для него договора было выражено в результате прямого или косвенного подкупа его представителя другим участвовавшим в переговорах государством, то первое государство вправе ссылаться на такой подкуп как на основание недействительности его согласия на обязательность для него такого договора.

Статья 51. Принуждение представителя государства

Согласие государства на обязательность для него договора, которое было выражено в результате принуждения его представителя действиями или угрозами, направленными против него, не имеет никакого юридического значения.

Статья 52. Принуждение государства посредством угрозы силой или ее применения

Договор является ничтожным, если его заключение явилось результатом угрозы силой ее применения в нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе Организации Объединенных Наций.

Статья 53. Договоры, противоречащие императивной норме общего международного права (*jus cogens*)

Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права. Поскольку это касается настоящей Конвенции, императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

Раздел 3: Прекращение договоров и приостановление их действия

Статья 54. Прекращение договора или выход из него в соответствии с положениями договора или с согласия участников

Прекращение договора или выход из него участника могут иметь место:

- a)** в соответствии с положениями договора; или
- b)** в любое время с согласия всех участников по консультации с прочими договаривающимися государствами.

Статья 55. Сокращение числа участников многостороннего договора, в результате которого оно становится меньше числа, необходимого для вступления договора в силу

Если договором не предусматривается иное, многосторонний договор не прекращается по причине только того, что число его участников стало меньше числа, необходимого для вступления в силу договора.

Статья 56. Денонсация договора или выход из договора, не содержащего положений о его прекращении, денонсации или выходе из него

1. Договор, который не содержит положений о его прекращении и который не предусматривает денонсации или выхода из него, не подлежит денонсации и выход из него не допускается, если только:

- a)** не установлено, что участники намеревались допустить возможность денонсации или выхода; или
- b)** характер договора не подразумевает права денонсации или выхода.

2. Участник уведомляет не менее чем за двенадцать месяцев о своем намерении денонсировать договор или выйти из него в соответствии с пунктом 1.

Статья 57. Приостановление действия договора в соответствии с положениями договора или с согласия участников

Приостановление действия договора в отношении всех участников или в отношении какого-либо отдельного участника возможно:

a) в соответствии с положениями договора; или

b) в любое время с согласия всех участников по консультации с прочими договаривающимися государствами.

Статья 58. Приостановление действия многостороннего договора по соглашению только между некоторыми участниками

1. Два или несколько участников многостороннего договора могут заключить соглашение о временном приостановлении действия положений договора только в отношениях между собой, если:

a) возможность такого приостановления предусматривается договором; или

b) указанное приостановление не запрещается договором и:

i) не влияет ни на пользование другими участниками своими правами, вытекающими из данного договора, ни на выполнение ими своих обязательств;

ii) не является несовместимым с объектом и целями договора.

2. Если в случае, подпадающем под действие пункта 1 «а», договором не предусматривается иное, то указанные участники уведомляют других участников о своем намерении заключить соглашение и о тех положениях договора, действие которых они намерены приостановить.

Статья 59. Прекращение договора или приостановление его действия, вытекающие из заключения последующего договора

1. Договор считается прекращенным, если все его участники заключат последующий договор по тому же вопросу и:

a) из последующего договора вытекает или иным образом установлено намерение участников, чтобы данный вопрос регулировался этим договором; или

b) положения последующего договора настолько несовместимы с положениями предыдущего договора, что оба договора невозможно применять одновременно.

2. Действие предыдущего договора считается лишь приостановленным, если из последующего договора вытекает или иным образом установлено, что таково было намерение участников.

Статья 60. Прекращение договора или приостановление его действия вследствие его нарушения

1. Существенное нарушение двустороннего договора одним из его участников дает право другому участнику ссылаться на это нарушение как на основание для прекращения договора или приостановления его действия в целом или в части.

2. Существенное нарушение многостороннего договора одним из его участников дает право:

a) другим участникам – по соглашению, достигнутому единогласно, – приостановить действие договора в целом или в части или прекратить его, либо:

i) в отношениях между собой и государством, нарушившим договор, либо

ii) в отношениях между всеми участниками;

b) участнику, особо пострадавшему в результате нарушения, сослаться на это нарушение как на основание приостановления действия договора в целом или в части в отношениях между ним и государством, нарушившим договор;

c) любому другому участнику, кроме нарушившего договор государства, сослаться на это нарушение как на основание для приостановления действия договора в целом или в части в отношении самого себя, если договор носит такой характер, что существенное нарушение его положений одним участником коренным образом меняет положение каждого участника в отношении дальнейшего выполнения им своих обязательств, вытекающих из договора.

3. Существенное нарушение договора – для целей настоящей статьи – состоит:

a) в таком отказе от договора, который не допускается настоящей Конвенцией; или

b) в нарушении положения, имеющего существенное значение осуществления объекта и целей договора.

4. Предыдущие пункты не затрагивают положений договора, применимых в случае его нарушения.

5. Пункты 1, 2 и 3 не применяются к положениям, касающимся защиты человеческой личности, которые содержатся в договорах, носящих гуманитарный характер, и особенно к положениям, исключающим любую форму репрессалий по отношению к лицам, пользующимся защитой по таким договорам.

Статья 61. Последующая невозможность выполнения

1. Участник вправе сослаться на невозможность выполнения договора как на основание для прекращения договора или выхода из него, если эта невозможность является следствием безвозвратного исчезновения или уничтожения объекта, необходимого для выполнения договора. Если такая невозможность является временной, на нее можно сослаться как на основание лишь для приостановления действия договора.

2. Участник не вправе сослаться на невозможность выполнения как на основание для прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия, если эта невозможность является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора.

Статья 62. Коренное изменение обстоятельств

1. На коренное изменение, которое произошло в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора, и которое не предвиделось участниками, нельзя сослаться как на основание для прекращения договора или выхода из него, за исключением тех случаев, когда:

a) наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора; и

b) последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору.

2. На коренное изменение обстоятельств нельзя сослаться как на основание для прекращения договора или выхода из него:

a) если договор устанавливает границу; или

b) если такое коренное изменение, на которое ссылается участник договора, является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора.

3. Если в соответствии с предыдущими пунктами участники вправе ссылаться на коренное изменение обстоятельств как на основание для прекращения договора или выхода из него, то он вправе также ссылаться на это изменение как на основание для приостановления действия договора.

Статья 63. Разрыв дипломатических или консульских отношений

Разрыв дипломатических или консульских отношений между участниками договора не влияет на правовые отношения, установленные между ними договором, за исключением случаев, когда наличие дипломатических или консульских отношений необходимо для выполнения договора.

Статья 64. Возникновение новой императивной нормы общего международного права (*jus cogens*)

Если возникает новая императивная норма общего международного права, то любой существующий договор, который оказывается в противоречии с этой нормой, становится недействительным и прекращается.

Раздел 4: Процедура

Статья 65. Процедура, которой следует придерживаться в отношении недействительности договора, прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия

1. Участник, который в соответствии с положениями настоящей Конвенции ссылается на порок в своей согласии на обязательность для него договора или на основание для оспаривания действительности договора, для прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия, должен уведомить других участников о своем требовании. В уведомлении должны быть указаны меры, которые предполагается принять в отношении договора, а также их обоснования.

2. Если по истечении определенного периода, который, за исключением случаев особой срочности, должен составлять не менее трех месяцев с момента получения уведомления, ни один участник не выскажет возражения, то направивший уведомление участник имеет право в порядке, установленном статьей 67, осуществить предусмотренные им меры.

3. Если, однако, последует возражение со стороны любого другого участника, то участники должны добиваться урегулирования с помощью средств, указанных в статье 33 Устава Организации Объединенных Наций.

4. Ничто в предыдущих пунктах не затрагивает прав или обязательств участников в рамках любых действующих положений, являющихся обязательными для участников в отношении урегулирования споров.

5. Без ущерба для статьи 45 то обстоятельство, что государство не направило ранее уведомления, предписанного в пункте 1, не мешает ему направить такое уведомление в ответ другому участнику, требующему выполнения договора или заявляющему об его нарушении.

Статья 66. Процедура судебного разбирательства, арбитража и примирения

Если в течение 12 месяцев после даты, когда было сформулировано возражение, не было достигнуто никакого решения в соответствии с пунктом 3 статьи 65, то применяется следующая процедура:

а) любая из сторон в споре о применении или толковании статей 53 или 64 может передать его путем письменного заявления на решение Международного Суда, если только стороны не договорятся с общего согласия передать этот спор на арбитраж;

б) любая из сторон в споре о применении или толковании любой другой статьи части V Конвенции может начать процедуру, указанную в Приложении к настоящей Конвенции, обратившись с соответствующей просьбой к Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 67. Документы об объявлении договора недействительным, о прекращении договора, о выходе из него или о приостановлении его действия

1. Уведомление, упоминаемое в пункте 1 статьи 65, должно делаться в письменной форме.

2. Любой акт, имеющий целью объявление договора недействительным или прекращение договора, выход из него или приостановление его действия в соответствии с его положениями или положениями пунктов 2 или 3 статьи 65, оформляется в виде документа, препровождаемого другим участникам. Если такой документ не подписан главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, представителю государства, передающему этот документ может быть предложено представить полномочия.

Статья 68. Отзыв уведомлений и документов, предусмотренных статьями 65 и 67

Уведомление или документ, предусмотренные статьями 65 и 67, могут быть отозваны в любой время до вступления их в силу.

Раздел 5: Последствия недействительности или прекращения договора или приостановления его действия

Статья 69. Последствия недействительности договора

1. Договор, недействительность которого установлена в соответствии с настоящей Конвенцией, является недействительным. Положения недействительного договора не имеют никакой юридической силы.

2. Если тем не менее были совершены действия на основе такого договора:

а) каждый участник вправе потребовать от любого другого участника создать, насколько это возможно, в их взаимоотношениях положение, которое существовало бы, если бы не были совершены указанные действия;

б) действия, совершенные добросовестно до ссылки на недействительность, не считаются незаконными лишь по причине недействительности договора.

3. В случаях, подпадающих под действие статей 49, 50, 51 или 52, пункт 2 не применяется к участнику, который ответственен за совершение обмана, подкупа или принуждения.

4. В случае недействительности согласия какого-либо государства на обязательность для него многостороннего договора вышеуказанные правила применяются в отношениях между этим государством и участниками договора.

Статья 70. Последствия прекращения договора

1. Если договором не предусматривается иное или если участники не согласились об ином, прекращение договора в соответствии с его положениями или в соответствии с настоящей Конвенцией:

а) освобождает участников договора от всякого обязательства выполнять договор в дальнейшем;

b) не влияет на права, обязательства или юридическое положение участников, возникшее в результате выполнения договора до его прекращения.

2. Если государство денонсирует многосторонний договор или выходит из него, пункт 1 применяется в отношении между этим государством и каждым из остальных участников договора со дня вступления в силу такой денонсации или выхода из договора.

Статья 71. Последствия недействительности договора, противоречащего императивной норме общего международного права

1. Когда договор является недействительным в соответствии со статьей 53, участники:

a) устраняют, насколько это возможно, последствия любого действия, совершенного на основании положения, противоречащего императивной норме общего международного права; и

b) приводят свои взаимоотношения в соответствие с императивной нормой общего международного права.

2. Когда договор становится недействительным и прекращается в соответствии со статьей 64, прекращение договора:

a) освобождает участников от всякого обязательства выполнять договор в дальнейшем;

b) не влияет на права, обязательства или юридическое положение участников, возникшие в результате выполнения договора до его прекращения, при условии, что такие права и обязательства или такое положение могут в дальнейшем сохраняться только в той мере, в какой их сохранение само по себе не противоречит новой императивной норме общего международного права.

Статья 72. Последствия приостановления действия договора

1. Если договором не предусматривается иное или если участники не согласились об ином, приостановление действия договора в соответствии с его положениями или в соответствии с настоящей Конвенцией:

a) освобождает участников, во взаимоотношениях которых приостанавливается действие договора, от обязательства выполнять договор в своих взаимоотношениях в течение периода приостановления;

b) не влияет в остальном на правовые отношения между участниками, установленные договором.

2. В период приостановления действия договора участники воздерживаются от действий, которые могли бы помешать возобновлению действия договора.

Часть VI. Прочие постановления

Статья 73. Случаи правопреемства государств, ответственности государства и начала военных действий

Положения настоящей Конвенции не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора из правопреемства государств, из международной ответственности государства или из начала военных действий между государствами.

Статья 74. Дипломатические и консульские отношения и заключение договоров

Разрыв или отсутствие дипломатических или консульских отношений между двумя или несколькими государствами не препятствует заключению договоров между эти-

ми государствами. Заключение договора само по себе не влияет на положение в области дипломатических или консульских отношений.

Статья 75. Случай государства-агрессора

Положения настоящей Конвенции не затрагивают никаких обязательств в отношении договора, которые могут возникнуть для государства-агрессора в результате мер, принятых в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций в связи с агрессией со стороны этого государства.

Часть VII. Депозитарии, уведомления, исправления и регистрация

Статья 76. Депозитарии договоров

1. Депозитарий договора может быть назначен участвовавшими в переговорах государствами или в самом договоре или каким-либо иным порядком. Депозитарием может быть одно или несколько государств, международная организация или главное исполнительное должностное лицо такой организации.

2. Функции депозитария договора являются международными по своему характеру, и при исполнении своих функций депозитарий обязан действовать беспристрастно. В частности, тот факт, что договор не вступил в силу между некоторыми участниками или что возникло разногласие между государством и депозитарием, касающееся выполнения функций этого последнего, не влияет на эту обязанность.

Статья 77. Функции депозитариев

1. Если договором не предусматривается иное или если договаривающиеся государства не условились об ином, функции депозитария состоят, в частности:

- a)** в хранении подлинного текста договора и переданных депозитарию полномочий;
- b)** в подготовке заверенных копий с подлинного текста и подготовке любых иных текстов договора на других языках, которые могут быть предусмотрены договором, а также в препровождении их участникам и государствам, имеющим право стать участниками договора;
- c)** в получении подписей под договором и получении и хранении документов, уведомлений и сообщений, относящихся к нему;
- d)** в изучении вопроса о том, находятся ли подписи, документы, уведомления или сообщения, относящиеся к договору, в полном порядке и надлежащей форме, и, в случае необходимости, в доведении этого вопроса до сведения соответствующего государства;
- e)** в информировании участников и государств, имеющих право стать участниками договора, о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору;
- f)** в информировании государств, имеющих право стать участниками договора, о том, когда число подписей, ратификационных грамот или документов о принятии, утверждении или присоединении, необходимое для вступления договора в силу, было получено или депонировано;
- g)** в регистрации договора в Секретариате Организации Объединенных Наций;
- h)** в выполнении функций, предусмотренных другими положениями настоящей Конвенции.

2. В случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством и депозитарием относительно выполнения функций последнего, депозитарий доводит

этот вопрос до сведения подписавших договор государств и договаривающихся государств либо, в соответствующих случаях, до сведения компетентного органа заинтересованной международной организации.

Статья 78. Уведомления и сообщения

Если договором или настоящей Конвенцией не предусматривается иное, уведомление или сообщение, сделанное любым государством в соответствии с настоящей Конвенцией:

a) препровождается, если нет депозитария, непосредственно государствам, которым оно предназначено, либо, если есть депозитарий – последнему;

b) считается сделанным соответствующим государством только по получении его тем государством, которому оно было препровождено, или же, в зависимости от случая, по получении его депозитарием;

c) если оно препровождается депозитарию, считается полученным государством, для которого оно предназначено, только после того, как последнее было информировано об этом депозитарием в соответствии с пунктом 1 «е» статьи 77.

Статья 79. Исправление ошибок в текстах или в заверенных копиях договоров

1. Если после установления аутентичности текста договора подписавшие его государства и договаривающиеся государства констатируют с общего согласия, что в нем содержится ошибка, то эта ошибка, если они не решают применить другой способ, исправляется путем:

a) внесения соответствующего исправления в текст и парафирования этого исправления надлежащим образом уполномоченными представителями;

b) составления документа с изложением исправления, которое согласились внести, или обмена такими документами; или

c) составления исправленного текста всего договора в том же порядке, как и при оформлении подлинного текста.

2. Если речь идет о договоре, который сдается на хранение депозитарию, то последний уведомляет подписавшие договор государства и договаривающиеся государства об ошибке, а также о предложении об ее исправлении и устанавливает соответствующий период времени, в течение которого могут быть сделаны возражения против этого предложения. Если до истечения этого периода:

a) не последовало возражений, депозитарий вносит исправления в текст и парафирует это исправление, составляет протокол об исправлении текста и препровождает копию его участникам и государствам, имеющим право стать участниками договора;

b) было высказано возражение, депозитарий доводит это возражение до сведения подписавших договор государств и договаривающихся государств.

3. Правила, изложенные в пунктах 1 и 2, применяются также в тех случаях, когда была установлена аутентичность текста на двух или нескольких языках и обнаруживается несовпадение между различными текстами, которое, с общего согласия подписавших договор государств и договаривающихся государств, должно быть исправлено.

4. Исправленный текст заменяет собой содержащий ошибку текст *ab initio*, если только подписавшие договор государства и договаривающиеся государства не решат иначе.

5. Исправление текста зарегистрированного договора доводится до сведения Секретариата Организации Объединенных Наций.

6. Если ошибка обнаруживается в заверенной копии договора, депозитарий составляет протокол, содержащий исправление, и направляет копию его подписавшим договор государствам и договаривающимся государствам.

Статья 80. Регистрация и опубликование договоров

1. Договоры после их вступления в силу направляются в Секретариат Организации Объединенных Наций для регистрации или для хранения в делах и занесения в перечень, в зависимости от случая, и для опубликования.

2. Назначение депозитария уполномочивает его совершать указанные в предыдущем пункте действия.

Часть VIII. Заключительные статьи

Статья 81. Подписание

Настоящая Конвенция открыта для подписания всеми государствами – членами Организации Объединенных Наций, либо членами одного из специализированных учреждений или Международного агентства по атомной энергии, либо участниками Статута Международного Суда, а также любым другим государством, приглашенным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций стать участником настоящей Конвенции, следующим образом: до 30 ноября 1969 года – в Федеральном министерстве иностранных дел Австрийской Республики, а после этой даты и до 30 апреля 1970 года – в Центральных Учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

Статья 82. Ратификация

Настоящая Конвенция подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 83. Присоединение

К настоящей Конвенции может присоединиться любое государство, принадлежащее к той или иной из категорий, упомянутых в статье 81. Документы о присоединении сдаются на хранение Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций.

Статья 84. Вступление в силу

1. Настоящая Конвенция вступает в силу на тридцатый день с даты сдачи на хранение тридцать пятой ратификационной грамоты или тридцать пятого документа о присоединении.

2. Для каждого государства, ратифицировавшего Конвенцию или присоединившегося к ней после сдачи на хранение тридцать пятой ратификационной грамоты или тридцать пятого документа о присоединении, Конвенция вступает в силу на тридцатый день после сдачи на хранение им своей ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 85. Аутентичные тексты

Подлинник настоящей Конвенции, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которой являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций.

ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА № 34. СТАТЬЯ 19: СВОБОДА МНЕНИЙ И ИХ ВЫРАЖЕНИЯ

Принято Комитетом ООН по правам человека 11–29 июля 2011 года

Общие замечания

1. Настоящее замечание общего порядка заменяет замечание общего порядка № 10 (девятнадцатая сессия).

2. Свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности. Они имеют ключевое значение для любого общества. Они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества. Эти две свободы тесно взаимосвязаны, поскольку свобода выражения мнений стимулирует обмен и формирование мнений.

3. Право на свободное выражения мнений является обязательным условием соблюдения принципов гласности и отчетности, которые, в свою очередь, крайне необходимы для поощрения и защиты прав человека.

4. Помимо рассматриваемой статьи, гарантии свободы мнений и/или выражения мнений содержатся также в статьях 18, 17, 25 и 27. Свобода мнений и их выражения лежит в основе полного осуществления широкого круга других прав человека. Так, например, свобода выражения мнений является составной частью осуществления прав на свободу собраний и ассоциаций, а также реализации права голоса.

5. С учетом специфической терминологии пункта 1 статьи 19, а также взаимосвязи между мнением и мыслью (статья 18) оговорка к пункту 1 была бы несовместима с предметом и целью Пакта. Кроме того, хотя свобода мнений не числится в перечне прав, отступление от которых недопустимо согласно положениям статьи 4 Пакта, следует напомнить, что «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». Свобода мнений является одним из таких элементов, поскольку ни при каких обстоятельствах не может возникнуть потребность в отступлении от ее соблюдения во время чрезвычайного положения.

6. С учетом взаимосвязи свободы выражения мнений и других закрепленных в Пакте прав необходимо отметить, что, хотя оговорки к конкретным элементам пункта 2 статьи 19 приемлемы, общая оговорка в отношении прав, содержащихся в пункте 2, была бы несовместима с предметом и целью Пакта.

7. Обязательство соблюдать свободу мнений и их выражения является юридически обязательным для каждого государства-участника в целом. Действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства-участника. В некоторых обстоятельствах подобная ответственность может наступать для государства-участника также и в отношении действий полугосударственных образований. Государства-участники обязаны также защищать людей от действий частных лиц или негосударственных образований, которые препятствуют пользованию свободой мнений и правом на их свободное выражение в той мере, в какой эти предусмотренные Пактом права могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями.

8. Государства-участники обязаны обеспечивать включение в свое внутреннее законодательство прав, содержащихся в статье 19 Пакта, в соответствии с руководящими указаниями, предоставленными Комитетом в своем замечании общего порядка № 31 о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта. Следует напомнить, что государства-участники обязаны предоставлять Комитету в соответствии с докладами, представленными согласно статье 40, информацию о соответствующих внутренних правовых нормах, видах административной практики и судебных решениях, а также о соответствующей политической практике и другой секторальной практике, касающейся прав, защищенных статьей 19, с учетом вопросов, обсуждаемых в настоящем замечании общего порядка. Они также обязаны включать информацию об имеющихся средствах правовой защиты для случаев, когда эти права нарушаются.

Свобода мнений

9. Пункт 1 статьи 19 требует защищать право беспрепятственно придерживаться своих мнений. В отношении этого права Пакт не допускает каких-либо исключений или ограничений. Свобода придерживаться своих мнений включает в себя право поменять свое мнение в любое время и по любым причинам, если какое-либо лицо при этом делает свободный выбор. Ни одно лицо не может подвергаться ущемлению предусмотренных Пактом прав на основе своих действительных, подразумеваемых или предполагаемых мнений. Защищены мнения по любым вопросам, в том числе по политическим, научным, историческим, моральным или религиозным вопросам. Криминализация существования у лица своего собственного мнения не совместима с пунктом 1. Преследование, запугивание или стигматизация лица, в том числе арест, содержание под стражей, судебное разбирательство или лишение свободы за мнения, которых оно может придерживаться, является нарушением пункта 1 статьи 19.

10. Все формы принуждения лиц к тому, чтобы они придерживались или не придерживались какого-либо мнения, запрещены. Право на свободное выражение мнений непременно включает в себя свободу не выражать свое мнение.

Свобода выражения мнений

11. В соответствии с пунктом 2 государства-участники обязаны гарантировать право на свободу выражения мнений, в том числе право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ. Это право включает в себя передачу и получение сообщений, содержащих всякого рода идеи и мнения, которые могут быть переданы другим лицам в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20. К ним относятся политические выступления, комментарии на личные или политические темы, сбор сведений, обсуждение вопросов прав человека, журналистская деятельность, культурное и художественное выражение, преподавание, а также религиозные выступления. К ним также может относиться коммерческая реклама. В сферу применения пункта 2 включена даже такая форма выражения мнений, которая может рассматриваться как глубоко оскорбительная, но при этом ее использование может подпадать под ограничения в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20.

12. Пункт 2 защищает все формы выражения и способы распространения мнений. К таким формам относятся устная и письменная речь, язык жестов, а также такие средства невербальной коммуникации, как изображения и предметы искусства. К способам выражения относятся книги, газеты, брошюры, афиши, баннеры, форма одежды и материалы, не запрещенные законом. К ним относятся все виды аудио-визуальных, электронных и основанных на Интернет-технологиях средств выражения.

Свобода выражения мнений и средства массовой информации

13. Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества. В Пакте закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций. 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, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации.

14. Государствам-участникам следует уделять особое внимание поощрению независимости и разнообразия средств информации, поскольку это является средством защиты прав пользователей СМИ, в том числе представителей этнических и языковых меньшинств, а также средством получения более широкого спектра информации и идей.

15. Государствам-участникам следует учитывать масштабы изменений в информационных и коммуникационных технологиях, таких как электронные системы распространения информации на базе Интернета и мобильной связи, которые существенно изменили методы общения во всем мире. Сегодня создана новая глобальная сеть для обмена идеями и мнениями, которая не обязательно опирается на традиционные средства массовой информации. Государствам-участникам следует принять все необходимые меры для укрепления независимости этих новых СМИ и обеспечить к ним доступ для населения.

16. Государствам-участникам следует обеспечить независимость работы служб государственного вещания. В связи с этим государствам-участникам следует гарантировать их независимость и издательскую свободу. Им следует предоставлять финансирование таким образом, чтобы не подрывать независимость этих служб.

17. Связанные со СМИ вопросы рассматриваются далее в разделе настоящего замечания общего порядка, касающемся ограничений свободы выражения мнений.

Право на доступ к информации

18. В пункте 2 статьи 19 предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов. К такой информации относятся записи в государственных органах, независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации. Государственными органами следует считать такие органы, которые указаны в пункте 7 настоящего замечания общего порядка. К таким органам могут также относиться иные образования, когда они выполняют государственные функции. Как было отмечено ранее, с учетом статьи 25 Пакта право на доступ к информации предполагает также право СМИ на доступ к информации, касающейся государственных вопросов, а также право широкой общественности получать продукцию СМИ. Элементы права на доступ к информации содержатся также в других частях Пакта. Как Комитет отметил в своем замечании общего порядка № 16, касающемся статьи 17 Пакта, 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 неверная информация личного характера или если она соби-

ралась или обрабатывалась в нарушение положений закона, каждое лицо должно иметь право потребовать изъятия этой информации. Согласно статье 10 Пакта, заключенные не лишаются права на доступ к своей истории болезни. В своем замечании общего порядка № 32, касающемся статьи 14, Комитет изложил различные аспекты права на получение информации, которыми обладают лица, обвиняемые в уголовном преступлении. В соответствии с положениями статьи 2, такие лица должны получать информацию о своих правах, предусмотренных Пактом в целом. Согласно статье 27, принятие государством-участником решений, которые могут подвергнуть серьезному риску образ жизни и культуру группы меньшинств, должно происходить на основе обмена опытом и консультаций с соответствующими сообществами.

19. С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам-участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации. Государствам-участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации. Эти процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами, не противоречащими Пакту. Плата за обработку запросов на получение информации не должна создавать неоправданное препятствие для доступа к информации. Властям следует обосновывать любой отказ в предоставлении доступа к информации. Необходимо создать механизм обработки заявлений об отказе в предоставлении информации, а также об оставленных без ответа запросах.

Свобода выражения мнений и политические права

20. В своем замечании общего порядка № 25 об участии в ведении государственных дел и праве голоса Комитет рассматривает важность права на свободное выражение мнений для ведения государственных дел и эффективной реализации права голоса. 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, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. В этой связи государствам-участникам следует обратить внимание на руководящие указания о поощрении и защите права на свободное выражения мнений, содержащиеся в замечании общего порядка № 25.

Применение пункта 3 статьи 19

21. Пункт 3 прямо гласит о том, что пользование правом на свободное выражения своего мнения налагает особые обязанности и особую ответственность. По этой причине допускаются две узкие области ограничения этого права, которые могут относиться либо к уважению прав или репутации других лиц, либо к охране государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*) или здоровья и нравственности населения. Тем не менее, когда государство-участник устанавливает ограничения на осуществление права на свободное выражения мнения, эти ограничения не должны ставить под угрозу сам принцип этого права. Комитет напоминает, что связь между правом и ограничением, между нормой и исключением не должна быть обратной. Кроме того, Комитет ссылается на пункт 1 статьи 5 Пакта, в соответствии с которым «ничто в настоящем 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, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте».

22. Ограничения могут устанавливаться исключительно при соблюдении особых условий, предусмотренных в пункте 3: ограничения «должны быть установлены законом»; они могут устанавливаться лишь на основаниях, предусмотренных в подпунктах а) и б) пункта 3, и должны строго отвечать требованию необходимости и соразмерности. Не допускаются никакие ограничения, установленные на основаниях, не содержащихся в пункте 3, даже если такие основания будут оправдывать ограничения в отношении других прав, защищаемых Пактом. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны.

23. Государствам-участникам следует принять эффективные меры по защите обладателей права на свободное выражение своего мнения от попыток заставить их замолчать. Пункт 3 ни при каких условиях не может служить оправданием для того, чтобы заставить замолчать каких-либо защитников многопартийной демократии, демократических принципов и прав человека. Подобным образом, агрессия в отношении лица, использующего свое право на свободное выражение мнений, в том числе такие формы агрессии как произвольный арест, пытки, угроза жизни и убийство, несовместима со статьей 19. Часто в связи со своей деятельностью таким угрозам, запугиванию и агрессивным действиям подвергаются журналисты. Также жертвами подобных действий становятся лица, которые занимаются сбором и анализом информации о ситуации в области прав человека и публикуют доклады по правам человека, в том числе судьи и адвокаты. В отношении всех подобных случаев агрессии следует проводить своевременное и тщательное расследование, виновных необходимо преследовать по закону, а жертвам, или в случае убийства их представителям, – предоставлять надлежащие формы возмещения ущерба.

24. Ограничения должны быть установлены законом. Закон может включать закон о парламентских привилегиях и закон, предусматривающий меры наказания за неуважение к суду. Поскольку любое ограничение права на свободное выражение мнений является серьезным ущемлением прав человека, закрепление какого-либо ограничения в традиционном, религиозном или другом подобном обычном праве несовместимо с Пактом.

25. Для целей пункта 3 норма, которая квалифицируется как «закон», должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о ней должна быть доступна широким слоям населения. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений. Законы должны предоставлять лицам, которым поручено их осуществление, достаточные руководящие указания для того, чтобы они могли определить, на какие формы выражения мнений установлены должные ограничения, а на какие нет.

26. Законы, ограничивающие права, содержащиеся в пункте 2 статьи 19, в том числе законы, указанные в пункте 24, должны не только соответствовать жестким требованиям пункта 3 статьи 19 Пакта, но и являться совместимыми с положениями, целями и задачами Пакта. Законы не должны нарушать положения Пакта, касающиеся недопущения дискриминации. Законы не должны устанавливать несовместимые с Пактом меры наказания, такие как телесные наказания.

27. Государство-участник должно предоставлять правовое обоснование любого ограничения, установленного на осуществление права свободного выражения мнений. Если в отношении какого-либо конкретного государства-участника Комитету необходимо рассмотреть вопрос о том, законом ли установлено конкретное ограничение, то государству-участнику следует представить текст закона и подробную информацию о мерах, которые подпадают под действие данного закона.

28. Первым из законных оснований для установления содержащихся в пункте 3 ограничений является уважение прав и репутации других лиц. Термин «права» включает в себя права человека, признанные в Пакте и, более широко, в международном законодательстве в области прав человека. Так, например, было бы законным ограничить свободу выражения мнений с целью защиты права голоса, закрепленного в статье 25, а также прав, содержащихся в статье 17 (см. пункт 37). Такие ограничения должны вводиться с осторожностью: в то время как допускается защита голосующих от форм выражения мнений, предполагающих запугивание или принуждение, подобные ограничения не должны препятствовать проведению политических дебатов, в том числе, например, призывам к бойкотированию необязательного голосования. Термин «другие лица» включает в себя любых других лиц как индивидуально, так и как членов какого-либо сообщества. Таким образом, например, этот термин может относиться к отдельным членам сообщества, объединенного одним вероисповеданием, или к отдельным членам одной этнической принадлежности.

29. Вторым законным основанием является защита национальной безопасности или общественного порядка (*ordre public*), либо здоровья или нравственности населения.

30. Государствам-участникам необходимо весьма тщательно подходить к обеспечению строгого соблюдения требований пункта 3 в процессе разработки и применения законов о государственной измене и аналогичных актов, касающихся национальной безопасности, служебной тайны, борьбы с подрывной деятельностью или иных сфер. Например, нарушение пункта 3 представляет собой ссылки на такие законы, с тем чтобы удержать или утаить от широкой общественности информацию, представляющую законный общественный интерес и не угрожающую национальной безопасности, а также чтобы преследовать журналистов, исследователей, защитников окружающей среды, правозащитников или других лиц за распространение такой информации. Кроме того, как правило, неприемлемо включать в сферу охвата подобных законов информацию, относящуюся к торговле, банковскому делу и научным исследованиям. В одном деле Комитет постановил, что ограничение на выпуск заявления в поддержку конфликта по трудовым вопросам, содержащего в том числе призывы к проведению национальной забастовки, было недопустимо, поскольку обосновывалось соображениями национальной безопасности.

31. В целях поддержания общественного порядка (*ordre public*) в некоторых случаях допустимо, например, регулировать выступления в некоторых общественных местах. Судебные разбирательства, касающиеся неуважения к суду и связанные с формами выражения мнений, могут подвергаться проверке на предмет их влияния на общественный порядок (*ordre public*). Для целей соответствия пункту 3 необходимо продемонстрировать, что подобные разбирательства и устанавливаемое наказание обоснованы и соответствуют полномочиям суда по обеспечению надлежащего осуществления процедуры. Такие процедуры не должны ни при каких обстоятельствах использоваться для ограничения законного пользования права на защиту.

32. В своем замечании общего порядка № 22 Комитет отметил, что «понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений [...] в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции». Любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации.

33. Установление ограничений должно быть «необходимой» и обоснованной с точки зрения закона мерой. Например, запрет на коммерческую рекламу на одном языке для защиты языка конкретного сообщества нарушает критерий необходимости, если такой защиты можно добиться другими способами, не ограничивая при этом права на

свободное выражение мнений. С другой стороны, Комитет посчитал, что государство-участник выполнило требование о необходимости, когда оно лишило профессионального статуса преподавателя, опубликовавшего материалы, содержащие враждебные высказывания в отношении религиозного сообщества, преследуя цель защиты прав и свобод детей этого вероисповедания в школьном округе.

34. Ограничения не должны быть чрезмерно широкими. В своем замечании общего порядка № 27 Комитет отметил, что «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. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства». При соблюдении принципа соразмерности необходимо также учитывать конкретную форму выражения мнения и средства его распространения. Например, в Пакте придается весьма большое значение беспрепятственному выражению мнений во время политических дискуссий, проводимых в демократическом обществе с участием государственных и политических деятелей.

35. Когда государство-участник ссылается на законные основания при установлении ограничения на свободу выражения мнений, оно должно четко и подробно продемонстрировать конкретный характер угрозы, а также то, что принятие конкретных мер отвечает критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения и угрозой.

36. Комитет оставляет за собой право оценить, существовали ли в данном конкретном случае условия, обосновывающие необходимость установления ограничений на свободу выражения мнений. В связи с этим Комитет напоминает, что границы этой свободы не следует определять с точки зрения «предела оценки» и что для предоставления Комитету возможности выполнять свои функции государство-участник должно в отношении любого конкретного случая четко продемонстрировать реальный характер угрозы любому из указанных в пункте 3 оснований, возникновение которой привело к ограничению свободы выражения мнений.

Узкие пределы ограничения свободы выражения мнений в ряде конкретных областей

37. К ограничениям на участие в политической жизни, вызывающим у Комитета обеспокоенность, относятся поквартирные опросы, ограничения в отношении количества и характера печатных материалов, которые можно распространять во время предвыборных кампаний, отказ в доступе во время избирательных кампаний к источникам, содержащим политические комментарии, в том числе к местным и иностранным средствам информации, а также ограничение доступа оппозиционных партий и политических деятелей к СМИ. Любое ограничение должно быть совместимо с пунктом 3. Тем не менее государство-участник может на законных основаниях ограничивать политический опрос непосредственно перед выборами с целью сохранить целостность избирательного процесса.

38. Как было ранее отмечено в пунктах 13 и 20, касающихся форм участия в политической жизни, Комитет отмечает, что в Пакте уделяется особое внимание праву на беспрепятственное выражение мнений при проведении дискуссий с участием политических и государственных деятелей. Таким образом, одного лишь факта, что формы выражения мнений оскорбляют какого-либо общественного деятеля, недостаточно для того, чтобы обосновать установление наказаний, хотя общественные деятели также могут в своих интересах использовать положения Пакта. Более того, все общественные деятели,

в том числе представители высшей политической власти, такие как главы государств и правительств, могут на законных основаниях становиться объектом критики и нападков политической оппозиции. По этой причине Комитет выражает обеспокоенность в связи с законами о таких действиях, как оскорбление высшего государственного лица, неуважение к суду, неуважение к представителям власти, неуважение к флагу и символике, клевета на главу государства, защита чести государственных должностных лиц; он также заявляет, что законом не должны устанавливаться более жесткие меры наказания исключительно в связи с положением личности индивида, чья репутация была якобы подвергнута сомнению. Государствам-участникам не следует запрещать критику таких структур, как армия или административный аппарат.

39. Государствам-участникам следует обеспечивать соответствие законодательных и административных основ, регулирующих деятельность СМИ, положениям пункта 3. Системы регулирования должны принимать во внимание различия между печатными и вещательными СМИ и Интернетом с учетом точек соприкосновения различных форматов СМИ. Запрет на выпуск газет и других печатных СМИ при отсутствии особых условий, закрепленных в пункте 3 статьи 19, является нарушением этой статьи. Запрет на выпуск какого-либо конкретного издания может быть установлен лишь в том случае, если конкретные, неразрывно связанные с данным изданием материалы могут быть на законных основаниях запрещены в соответствии с пунктом 3. Государства-участники не должны вводить для вещательных СМИ, в том числе небольших и коммерческих станций,ременительные лицензионные условия и облагать их сборами. Критерии для введения таких условий и лицензионных сборов должны быть целесообразными и объективными, четкими, прозрачными, не должны носить дискриминационного характера и должны отвечать иным характеристикам в соответствии с Пактом. Порядок выдачи лицензий на вещание при помощи средств ограниченных возможностей, таких как аудиовизуальные наземные и спутниковые службы, должен обеспечивать равное распределение доступа и частот для государственных, коммерческих и местных вещательных служб. Государствам-участникам, которые еще этого не сделали, рекомендуется учредить независимый государственный орган по выдаче лицензий на вещание, уполномоченный рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии.

40. Комитет вновь повторяет свой комментарий, содержащийся в замечании общего порядка № 10 о том, 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». Государства не должны обладать монополией на СМИ и должны поощрять их разнообразие. Вследствие этого государствам-участникам следует принять все необходимые меры в соответствии с Пактом для того, чтобы предупредить случаи монополизации, ненадлежащее доминирование в СМИ частных медиагрупп или сосредоточение СМИ в их руках, что может негативно сказаться на разнообразии источников информации и взглядов.

41. Крайне необходимо следить за тем, чтобы системы государственного субсидирования СМИ и размещение государственной рекламы не использовались для ограничения права на свободное выражение мнений. Кроме того, частные СМИ не должны ставиться в неблагоприятное положение по сравнению с государственными СМИ с точки зрения доступа к средствам распространения/распределения и доступа к новостям.

42. Установление мер наказания для СМИ, издателей или журналистов исключительно за критику правительства или общественно-политической системы, которой придерживается правительство, ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться в качестве необходимого ограничения права на свободное выражение мнений.

43. Любые ограничения на работу вебсайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств комму-

никации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с пунктом 3. Допустимые ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов; общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с пунктом 3. Кроме того, несовместимым с пунктом 3 является запрет на публикацию сайтами или системами распространения информации каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или социально-политической системы, которой придерживается правительство.

44. Журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще, поэтому существование общих государственных систем регистрации журналистов или выдачи им лицензий является несовместимым с пунктом 3. Ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц.

45. Как правило, несовместимыми с пунктом 3 являются попытки ограничить право журналистов и других лиц, которые стремятся использовать свое право на свободное выражение мнений (к ним, например, относятся те, кто желают посетить правозащитные мероприятия), на перемещение за пределы государства-участника, ограничивать въезд иностранных журналистов в государство-участник из определенных стран или ограничивать право на свободное передвижение журналистов и исследователей по вопросам прав человека в рамках государства-участника (в том числе в затронутые конфликтом районы, районы природных катастроф и места, где, по утверждениям, наблюдаются нарушения прав человека). Государствам-участникам следует признать, что исключительная привилегия журналистов не разглашать источники информации является составным элементом права на свободное выражение мнений, и обеспечивать ее соблюдение.

46. Государствам-участникам следует обеспечивать совместимость антитеррористических мер с пунктом 3. Такие правонарушения как «поощрение терроризма» и «экстремистская деятельность», а также правонарушения «восхваления», «прославления» или «оправдания» терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений. Кроме того, следует избегать чрезмерных ограничений на доступ к информации. СМИ играют ключевую роль при предоставлении населению информации о террористических действиях, поэтому нельзя допускать неправомерного ограничения их работы. В связи с этим журналисты не должны подвергаться наказаниям за то, что они законно выполняют свои функции.

47. Необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы, обеспечивать их соответствие положениям пункта 3, а также не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений. Во все такие законы, в частности уголовные законы, касающиеся клеветы, следует включить такие формы защиты, которые отвечают интересам правдивости, и они не должны применяться по отношению к таким формам выражения мнений, которые по своей природе не могут быть проверены. По крайней мере, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, следует стремиться не допускать установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности по ошибке и без злого умысла, или их перевода в разряд незаконных. В любом случае наличие общественного интереса к объекту критики следует рассматривать в качестве элемента защиты. Государствам-участникам следует принимать меры во избежание чрезмерных мер наказания и штрафов. Там, где это необходимо, государствам-участникам следует вводить умеренные ограничения на требование, в соответствии с которым

защита обязана возместить расходы стороны, выигравшей дело. Государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания. Государство-участник не должно допускать ситуаций, когда после предъявления лицу обвинения в клевете судебное разбирательство в отношении этого лица не проводится скорейшим образом, поскольку такая практика оказывает сковывающее воздействие, неправомерно ограничивающее осуществление таким лицом или другими лицами права на свободное выражение мнения.

48. Запреты на разные формы неуважения к какой-либо религии или другим системам убеждений, в том числе законы о богохульстве, являются несовместимым с Пактом за исключением отдельных случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 20 Пакта. Такие запреты должны также строго соответствовать требованиям пункта 3 статьи 19, а также статьями 2, 5, 17, 18 и 26. Так, например, недопустимо, чтобы в каких-либо подобных законах содержалась дискриминация в пользу или против одной или нескольких религиозных систем или систем убеждений, либо в отношении их приверженцев по сравнению с приверженцами других систем, а также религиозных верующих по сравнению с неверующими. Кроме того, нельзя допускать, чтобы такие запреты препятствовали критике религиозных лидеров и высказыванию замечаний по поводу религиозных доктрин и догматов веры или устанавливали за это наказание.

49. Законы, предусматривающие меры наказания за выражение мнений об исторических фактах, являются несовместимыми с предусмотренными Пактом обязательствами государств-участников уважать свободу мнений и право на их свободное выражение. В Пакте не предусмотрено широкого запрета на выражение ошибочных мнений или неверной интерпретации событий, происшедших в прошлом. Ограничения на свободу мнений не должны навязываться ни при каких условиях, а ограничения в отношении права на свободное выражение мнений не должны выходить за рамки требований, предусмотренных пунктом 3 статьи 19 или статьей 20.

Взаимосвязь между статьями 19 и 20

50. Статьи 19 и 20 совместимы друг с другом и дополняют одна другую. На все деяния, о которых идет речь в статье 20, распространяются ограничения, предусмотренные в пункте 3 статьи 19. Любое ограничение, обоснованное статьей 20, должно также соответствовать пункту 3 статьи 19.

51. Признаком, отличающим деяния, о которых идет речь в статье 20, от деяний, которые могут подпадать под ограничения пункта 3 статьи 19, является то, что в соответствии с Пактом в отношении деяний, о которых идет речь в статье 20, от государства требуется конкретная мера реагирования: они должны быть запрещены законом. Таким образом, статья 20 лишь в этой степени может рассматриваться в качестве *lex specialis* по отношению к статье 19.

52. Государства-участники обязаны иметь законные запреты только в отношении конкретных форм выражения мнений, указанных в статье 20. В каждом случае, когда государство-участник ограничивает право на свободное выражение мнений, ему необходимо обосновывать запреты и их условия в строгом соответствии со статьей 19.

ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА № 37. СТАТЬЯ 21: ПРАВО НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ

Принято Комитетом ООН по правам человека 23 июля 2020 года

I. Введение

1. Благодаря основному праву человека на мирные собрания отдельные лица могут выражать свое мнение коллективно и участвовать в общественном строительстве. Право на мирные собрания важно как самостоятельное право, поскольку защищает возможность человека осуществлять свою индивидуальную автономию сообща с другими. Вместе с другими смежными правами оно формирует саму основу системы государственного управления с участием граждан, базой для которой являются демократия, права человека, верховенство права и плюрализм. Мирные собрания могут играть важнейшую роль в обеспечении участникам процесса возможности распространять идеи и амбициозные цели в общественной сфере и получать определенную поддержку или встречать противодействие таким идеям и целям. В тех случаях, когда на мирных собраниях высказываются жалобы, в их ходе может предоставляться возможность урегулировать разногласия на инклюзивной и мирной основе с широким участием граждан.

2. Кроме того, право на мирные собрания является ценным инструментом, который может использоваться и используется для признания и реализации широкого спектра других прав, включая экономические, социальные и культурные права. Это особенно важно для маргинализированных лиц и групп. Несоблюдение и необеспечение права на мирные собрания, как правило, является признаком репрессий.

3. В первом предложении статьи 21 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается следующее: «Признается право на мирные собрания». Это право сформулировано аналогичным образом в других международных и региональных договорах, а его содержание более подробно определено договорными органами, например в их мнениях, заключительных замечаниях, резолюциях, руководящих принципах толкования и судебных решениях. Помимо обязательства признавать право на мирные собрания по международному праву, подавляющее большинство государств признают это право также в своих национальных конституциях.

4. Право на мирные собрания защищает ненасильственные собрания, проводимые отдельными лицами для конкретных целей, главным образом в целях выражения мнений. Оно представляет собой индивидуальное право, осуществляемое в коллективном порядке. Таким образом, неотъемлемой частью этого права является ассоциативный элемент.

5. Право на мирные собрания имеют все, как граждане, так и неграждане. Его могут осуществлять, например, иностранные граждане, мигранты (имеющие документы или не имеющие их), просители убежища, беженцы и лица без гражданства.

6. Статья 21 Пакта защищает мирные собрания, где бы они ни проводились: на открытом воздухе, в помещении и в онлайн-режиме; в местах общественного и частного пользования; в случае сочетания нескольких из вышеуказанных мест. Такие собрания могут принимать различные формы, включая демонстрации, протесты, собрания, шествия, митинги, сидячие забастовки, протестные или памятные мероприятия при свечах и флешмобы. Они защищены согласно статье 21, независимо от того, осуществляются ли они без передвижения, как в случае пикетирования, или с передвижением, как в случае шествия или марша.

7. Во многих случаях мирные собрания не преследуют спорных целей и редко создают помехи или вообще не создают таковых. Они могут проводиться в таких целях, как

празднование национального праздника или результатов спортивного мероприятия. Однако в некоторых случаях мирные собрания могут использоваться для отстаивания спорных идей или целей. В силу своего масштаба или характера они могут препятствовать, например, движению автотранспорта или пешеходов или экономической деятельности. Эти последствия, будь то преднамеренные или непреднамеренные, не являются основанием для лишения таких собраний защиты, которой они пользуются. В той мере, в которой то или иное мероприятие может привести к появлению подобных помех или рисков, они должны регулироваться в рамках Пакта.

8. Признание права на мирные собрания налагает на государства-участники соответствующее обязательство уважать и обеспечивать его осуществление без какой-либо дискриминации. Для этого государства должны разрешать проведение таких собраний без необоснованного вмешательства, содействовать осуществлению соответствующего права и защищать их участников. Во втором предложении статьи 21 предусматриваются основания для возможных ограничений, однако любые такие ограничения должны быть минимальными. Фактически, ограничения могут быть наложены только при определенных условиях.

9. Полная защита права на мирные собрания возможна только тогда, когда защищены и другие, зачастую пересекающиеся с друг с другом, права, в особенности свобода выражения мнений, свобода ассоциации и участия в политической жизни. Защита права на мирные собрания зачастую зависит также от реализации более широкого спектра гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав. В тех случаях, когда действия отдельных лиц приводят к лишению их защиты, предусмотренной в статье 21, например если они совершают насильственные действия, за ними сохраняются другие права, предусмотренные Пактом, с учетом применимых ограничений и условий.

10. Способы проведения собраний и их контекст с течением времени меняются. Это, в свою очередь, может повлиять на отношение к ним властей. Например, поскольку новые коммуникационные технологии дают возможность проводить собрание полностью или частично в онлайн-режиме и зачастую являются неотъемлемым элементом организации собраний с физическим присутствием участников, участия в них и их мониторинга, то помехи таким коммуникационным средствам могут воспрепятствовать проведению собраний. Хотя технологии наблюдения могут использоваться для выявления угроз применения насилия и, таким образом, для защиты населения, они также могут нарушить право на неприкосновенность частной жизни и другие права участников и посторонних лиц и, тем самым, оказать сдерживающее воздействие. Кроме того, общедоступные пространства и коммуникационные платформы все чаще оказываются в собственности частных лиц и под другими формами контроля. Такие соображения должны лечь в основу современного понимания правовой базы, необходимой в связи со статьей 21.

II. Сфера действия права на мирные собрания

11. Факт наличия защиты участия того или иного лица в каком-либо собрании в силу статьи 21 устанавливается в два этапа. Во-первых, необходимо определить, охватываются ли действия соответствующего лица защитой, предоставляемой на основании этого права, т.е. представляют ли собой такие действия участие в «мирном собрании» (как описано в настоящем разделе). Если это так, то государство обязано уважать и обеспечивать права участников (согласно описанию в разделе III ниже). Во вторых, необходимо установить, являются ли какие-либо ограничения на осуществление этого права законными в данном контексте (согласно описанию в разделе IV ниже).

12. Участие в собрании подразумевает организацию схода или участие в нем людей с такими целями, как самовыражение, изложение какой-либо позиции по конкретному вопросу или обмен идеями. Сход также может проводиться с целью утверждения

или подтверждения групповой солидарности или идентичности. Собрания могут преследовать не только такие цели, но и носить, например, развлекательный, культурный, религиозный или коммерческий характер и при этом подлежать защите в соответствии со статьей 21.

13. В то время как понятие «собрание» подразумевает, что в ходе собрания будет участвовать более одного человека, одно единственное лицо, выражающее протест, пользуется в соответствии с Пактом сопоставимой защитой, например в силу статьи 19. Хотя осуществление права на мирные собрания обычно понимается как нечто, относящееся к физическому сходу людей, предусмотренная статьей 21 защита распространяется также на дистанционное участие в собраниях и их организацию, например в онлайн-режиме.

14. Во многих случаях мирные собрания организуются заранее, что оставляет организаторам время для уведомления органов власти с целью проведения необходимых приготовлений. Однако стихийные собрания, как правило представляющие собой непосредственную реакцию на текущие события, независимо от того, координируются они или нет, в равной степени защищены статьей 21. Контрдемонстрация имеет место в том случае, когда собрание проводится для того, чтобы выразить свое несогласие с другим собранием. Оба собрания могут подпадать под сферу действия защиты статьи 21.

15. Мирное собрание противопоставляется собранию, характеризующемуся широкомасштабным и тяжким насилием. Таким образом, термины «мирный» и «ненасильственный» в этом контексте взаимозаменяемы. Право на мирные собрания по определению не может осуществляться с применением насилия. В контексте статьи 21 под насилием, как правило, подразумевается применение участниками физической силы к другим лицам, могущее привести к телесным повреждениям или смерти, а также к нанесению значительного материального ущерба. Просто толкание и оттеснение или создание помех автомобильному или пешеходному движению или повседневной деятельности насилием не являются.

16. Если участники собрания ведут себя мирно, то тот факт, что его организаторы или участники не соблюли отдельные внутренние правовые требования к проведению собрания, сам по себе не выводит участников из сферы защиты, предусмотренной статьей 21. Коллективное гражданское неповиновение или акции прямого действия могут подпадать под действие статьи 21 при том условии, что они не носят насильственного характера.

17. Четкую разницу между мирными и немирными собраниями можно провести не всегда, однако по презумпции собрания считаются мирными. Более того, отдельные акты насилия со стороны некоторых участников не следует приписывать другим участникам, организаторам или собранию как таковому. Таким образом, некоторые участники собрания могут быть защищены на основании статьи 21, а другие участники того же собрания – нет.

18. Чтобы ответить на вопрос о том, является ли то или иное собрание мирным, необходимо установить, исходит ли от его участников насилие. Насилие в отношении участников мирного собрания со стороны органов власти или провокаторов, действующих от их имени, не превращает такое собрание в немирное. То же самое касается и насилия в отношении собрания со стороны публики или участников контрдемонстраций.

19. Действия конкретных участников собрания могут быть сочтены насильственными, если органы власти смогут представить достоверные доказательства того, что до или во время мероприятия эти участники подстрекали других к насилию и что такие действия могут привести к насилию, что участники намерены применить насилие и планируют осуществить такие намерения или что насилие с их стороны неизбежно. Отдельных примеров таких действий недостаточно для того, чтобы охарактеризовать все собрание как немирное, однако если они явно широко практикуются внутри собрания, то участие в нем как таковое больше не защищено на основании статьи 21.

20. Ношение участниками предметов, которые являются или могут считаться оружием, или защитного снаряжения, такого как противогазы или шлемы, не обязательно достаточно для признания действия этих участников насильственными. Этот вопрос должен решаться в каждом конкретном случае в зависимости, в частности, от национального регулирования ношения оружия (особенно огнестрельного), местных культурных обычаев, наличия признаков намерения применить насилие и опасности насилия, которую представляет собой присутствие таких предметов.

III. Обязательство государств-участников в отношении права на мирные собрания

21. Пакт налагает на государства-участники обязательство «уважать и обеспечивать» все признаваемые в Пакте права (ст. 2, п. 1), принять законодательные и другие меры для достижения этой цели (ст. 2, п. 2), обеспечивать привлечение к ответственности, а также предоставлять эффективные средства правовой защиты в случае нарушения закрепленных в Пакте прав (ст. 2, п. 3). Таким образом, обязательство государств-участников в отношении права на мирные собрания включает в себя эти различные элементы, хотя в некоторых случаях это право может быть ограничено в соответствии с критериями, перечисленными в статье 21.

22. Государства обязаны оставить на усмотрение участников свободное определение того, какую цель они преследуют, или то, что они хотят выразить в ходе этого собрания. Таким образом, подход органов власти к мирным собраниям и любые налагаемые ограничения в принципе должны быть нейтральными по отношению к их содержанию и не должны определяться личностью участников или их отношениями с властями. Кроме того, хотя время, место и способ проведения собраний в определенных обстоятельствах могут быть предметом законных ограничений в соответствии со статьей 21, учитывая тот факт, что как правило собрания носят выразительный характер, участники должны иметь возможность проводить собрания, насколько это возможно, в пределах видимости и слышимости своей целевой аудитории.

23. Обязательство уважать и обеспечивать право мирных собраний налагает на государства негативные и позитивные обязанности до, во время и после собраний. Негативная обязанность заключается в том, чтобы не допускать неоправданного вмешательства в проведение мирных собраний. Государства обязаны, например, не запрещать, не ограничивать, не блокировать, не рассеивать и не срывать мирные собрания без веских на то оснований, а также не налагать санкции на участников или организаторов без законных оснований.

24. Кроме того, на государствах-участниках лежат определенные позитивные обязанности по содействию проведению мирных собраний и созданию условий для достижения их участниками своих целей. Таким образом, государства должны содействовать созданию благоприятных условий для осуществления права на мирные собрания без дискриминации и создать правовую и институциональную базу, позволяющую эффективно осуществлять это право. В некоторых случаях органам власти придется принять определенные меры. Например, может потребоваться перекрыть улицы, перенаправить движение или обеспечить безопасность. В случае необходимости государства должны также защищать участников от возможных злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов, например от вмешательства или насилия со стороны других представителей общественности, участников контрдемонстраций или сотрудников частных охранных предприятий.

25. Государства должны обеспечивать, чтобы законы и их толкование и применение не приводили к дискриминации в осуществлении права на мирные собрания, например по признаку расы, цвета кожи, этнической принадлежности, возраста, пола, языка, имущественного положения, религии или убеждений, политических или иных

мнений, национального или социального происхождения, рождения, принадлежности к меньшинству, коренного или иного статуса, инвалидности, сексуальной ориентации или гендерной идентичности или иного статуса. Особые усилия должны быть приложены, чтобы обеспечить равное и эффективное поощрение и защиту права на мирные собрания лиц, которые являются членами групп, подвергающихся или подвергавшихся дискриминации, или которые могут сталкиваться с особыми трудностями в том, что касается участия в собраниях. Кроме того, государства обязаны защищать участников от всех форм дискриминационных злоупотреблений и нападений.

26. Право на мирные собрания не ограждает участников от протестов со стороны других членов общества. Государства должны уважать и обеспечивать проведение контрдемонстраций как полноценных собраний, не допуская при этом необоснованного срыва тех собраний, против которых они направлены. В принципе, государства должны придерживаться нейтрального с точки зрения содержания подхода к контрдемонстрациям и обеспечивать условия для их проведения, насколько это возможно, в пределах видимости и слышимости тех собраний, против которых они направлены.

27. Возможность того, что мирное собрание может спровоцировать негативную реакцию или даже насилие со стороны некоторых групп населения, не является достаточным основанием для запрета собрания или ограничений в его отношении. Государства обязаны принимать все разумные меры, не влекущие за собой несоразмерного бремени, для защиты всех участников и для обеспечения проведения таких собраний без нарушений их хода (см. также п. 52 ниже).

28. Основу обязанности уважать и обеспечивать право мирных собраний образуют функционирующая и прозрачная правовая система и система принятия решений. Нормы внутреннего права должны признавать право на мирные собрания, четко устанавливать обязанности и ответственность всех задействованных государственных должностных лиц, согласовываться с надлежащими международными стандартами и быть доступны населению. Государства должны обеспечивать осведомленность населения о правовых положениях и соответствующем нормативном регулировании, включая любые процедуры, которым должны следовать лица, желающие осуществить это право, ответственные органы власти, применимые к соответствующим должностным лицам нормы и существующие средства правовой защиты в случае предполагаемых нарушений прав.

29. Государства-участники должны обеспечить независимый и прозрачный контроль за всеми органами, чья работа касается мирных собраний, в том числе посредством своевременного обращения к эффективным средствам правовой защиты, включая судебные, или в национальные правозащитные учреждения с целью обеспечения реализации этого права до, во время и после собрания.

30. Особо важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания играют журналисты, правозащитники, наблюдатели на выборах и другие лица, участвующие в мониторинге или отчетности в отношении собраний. Эти лица имеют право на защиту в соответствии с Пактом. Им не может быть запрещено выполнять эти функции или необоснованно ограничивать их выполнение, в том числе в части мониторинга действий сотрудников правоохранительных органов. Они не должны подвергаться репрессиям или преследованиям в иной форме, а их оборудование не должно конфисковываться или повреждаться. Даже если собрание объявлено незаконным или разогнано, это не означает прекращения права вести мониторинг. Мониторинг собраний является одним из примеров надлежащей практики для независимых национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций.

31. Основную ответственность за осуществление права на мирные собрания несут государства-участники. Однако коммерческие организации, со своей стороны, несут ответственность за соблюдение прав человека, включая право на мирные собрания, на-

пример сообществ, затрагиваемых их деятельностью, и своих работников. От частных организаций и общества в целом может потребоваться принять тот факт, что осуществление этого права приведет к созданию определенных помех.

32. Поскольку во многих случаях мирные собрания проводятся в целях выразить определенные мнения, а такая форма их выражения, как политические высказывания, пользуется особой защитой, то собраниям политического характера следует обеспечивать условия и защиту повышенного уровня.

33. Статья 21 и связанные с ней права защищают участников не только во время собрания и в месте его проведения. Охватываются также сопутствующие мероприятия, проводимые отдельным лицом или группой лиц вне непосредственного контекста схода, но неотъемлемой частью надлежащего проведения собрания. Таким образом, обязательства государств-участников распространяются на такие действия, как мобилизация ресурсов участниками или организаторами, планирование, распространение информации о предстоящем мероприятии, подготовка к мероприятию и поездка на него, общение между участниками до и во время собрания, трансляция собрания или с него и уход с собрания после его окончания. На эти действия, как и на участие в самом собрании, могут налагаться ограничения, но они должны быть минимальными. Кроме того, никто не должен подвергаться преследованиям или репрессиям в иной форме в результате своего присутствия на мирном собрании или в связи с ним.

34. Многие сопутствующие мероприятия происходят в режиме онлайн или иным образом зависят от цифровых услуг. Такие действия также защищены в соответствии со статьей 21. Государства-участники не должны, например, блокировать подключение к Интернету или создавать ему помехи в связи с мирными собраниями. То же самое касается создания помех для подключения или доступа к контенту в определенных географических зонах или при попытках подключения посредством определенных технологий. Государствам следует не допускать необоснованных ограничений собраний или частной жизни участников собраний в результате деятельности поставщиков Интернет-услуг и посредников. Любые ограничения работы систем распространения информации должны соответствовать критериям ограничения свободы выражения мнений.

35. Хотя все органы власти обязаны уважать и обеспечивать право на мирные собрания, решения о проведении собраний зачастую принимаются на местном уровне. В силу этого государства должны обеспечить надлежащие подготовку и ресурсы для государственных служащих, участвующих в принятии соответствующих решений на всех уровнях управления.

IV. Ограничения права на мирные собрания

36. Хотя в некоторых случаях право на мирные собрания может быть ограничено, бремя обоснования любых ограничений лежит на органах власти. Органы власти должны быть способны доказать, что любые ограничения отвечают требованию законности, а также необходимы и соразмерны в соответствии по крайней мере с одним из допустимых оснований для введения ограничений, перечисленных в статье 21, как об этом говорится ниже. Если эта обязанность не соблюдается, то статья 21 будет нарушена. При введении любых ограничений следует руководствоваться целью содействия осуществлению этого права, а не стремиться наложить излишние и несоразмерные ограничения. Ограничения не должны носить дискриминационного характера, ущемлять суть права или быть направлены на создание препятствий для участия в собраниях или оказание сдерживающего воздействия.

37. Запрет на проведение конкретного собрания может рассматриваться только как крайняя мера. В случае если будет сочтено необходимым установить ограничения на проведение собрания, органам власти следует прежде всего пытаться применить меры,

в наименьшей степени ограничивающие собрание. Государствам следует также рассматривать вопрос о возможности проведения собрания и после этого принимать решение о целесообразности избрания тех или иных мер в отношении возможных нарушений в ходе мероприятия, а не вводить предварительные ограничения в попытке исключить все риски.

38. Любые ограничения на участие в мирных собраниях следует основывать на дифференцированной или индивидуальной оценке действий участников и соответствующего собрания. Общие ограничения в отношении мирных собраний презюмируются непропорциональными.

39. Во втором предложении статьи 21 предусматривается, что ограничения осуществления права на мирные собрания должны налагаться в соответствии с законом. Из этого возникает формальное требование законности, аналогичное требованию о том, что ограничения должны предусматриваться или устанавливаться законом, содержащемуся в других статьях Пакта. Таким образом, ограничения должны налагаться законом или административными решениями, основанными на законе. Такие законодательные положения должны быть сформулированы достаточно подробно для того, чтобы позволить членам общества регулировать свои действия, и не должны наделять неограниченными или широкими дискреционными полномочиями тех, кто отвечает за их применение.

40. Статья 21 предусматривает, что любые ограничения должны быть «необходимы в демократическом обществе». В силу этого ограничения должны быть необходимыми и пропорциональными в условиях общества, основанного на демократии, верховенстве права, политическом плюрализме и правах человека, а не просто разумными или целесообразными. Такие ограничения должны представлять собой надлежащую реакцию на острую социальную потребность, связанную с одним из перечисленных в статье 21 допустимых оснований. Они должны также быть наименее ограничивающими из числа тех мер, которые могли бы обеспечить соответствующую защитную функцию. Кроме того, они должны быть пропорциональны, и для определения их пропорциональности необходимо провести ценностную оценку, сопоставив характер и негативные последствия вмешательства в осуществление права с положительными последствиями в части одного из оснований для вмешательства. Если негативных последствий больше, чем положительных, то такое ограничение непропорционально и, следовательно, недопустимо.

41. В последней части второго предложения статьи 21 перечислены законные основания, по которым право на мирные собрания может быть ограничено. Данный перечень является исчерпывающим и включает в себя следующие основания: интересы государственной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

42. Интересы государственной безопасности могут служить основанием для введения ограничений, если такие ограничения необходимы для сохранения способности государства защищать существование нации, свою территориальную целостность или политическую независимость от реальной угрозы силой или ее применения. Что касается мирных собраний, то это условие будет соблюдено только в исключительных случаях. Кроме того, если безопасность государства ослаблена как раз по причине подавления прав человека, данный критерий не может служить основанием для дальнейших ограничений, включая права на мирные собрания.

43. С тем чтобы обосновать ограничения права на мирные собрания соображениями общественной безопасности, необходимо установить, что собрание создает реальную и существенную угрозу безопасности населения (его жизни или безопасности) или аналогичную угрозу причинения серьезного ущерба имуществу.

44. Под общественным порядком понимается сумма норм, которые обеспечивают надлежащее функционирование общества, или ряд основополагающих принципов,

на которых основывается общество, что также подразумевает уважение прав человека, включая право на мирные собрания. Государствам-участникам не следует руководствоваться расплывчатым определением общественного порядка для обоснования чрезмерно широких ограничений права на мирные собрания. В некоторых случаях мирные собрания могут по своему характеру или преднамеренно приводить к созданию некоторых помех, что требует высокой степени терпимости. Понятия «общественный порядок» и «законность и правопорядок» не являются синонимами, а запрет общественных беспорядков во внутреннем праве не должен ненадлежащим образом использоваться для ограничения мирных собраний.

45. Охрана здоровья населения может в исключительных случаях становиться основанием для введения ограничений, например в случае опасности собраний по причине вспышки инфекционного заболевания. В чрезвычайных случаях такое ограничение может также применяться, если санитарно-эпидемиологическая обстановка в ходе собрания представляет собой существенный риск для здоровья широких групп населения или самих участников.

46. Ограничения на проведение мирных собраний в целях охраны нравственности населения следует налагать только в исключительных случаях. В таких крайне редких случаях это основание не должно использоваться для защиты представлений о нравственности, вытекающих только из одной общественной, философской или религиозной традиции, и любые такие ограничения должны пониматься в свете универсальности прав человека, плюрализма и принципа недискриминации. На этом основании не могут вводиться ограничения по причине, например, неприятия проявлений сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

47. Ограничения, налагаемые для защиты прав и свобод других лиц, могут касаться защиты в соответствии с Пактом или других прав человека лиц, не участвующих в собрании. В то же время собрания представляют собой законный способ использования общественных и других пространств, и поскольку в силу своего характера они могут создать определенные помехи для нормальной жизни, такие помехи должны допускаться, если только они не сопровождаются несоразмерным бременем, и в этом случае органы власти должны быть способны представить подробное обоснование любых ограничений.

48. В дополнение к общей схеме ограничений, предусмотренных в статье 21 и проанализированных выше, в отношении ограничений права на мирные собрания следует изложить дополнительные соображения. Центральным для реализации права является требование о том, чтобы любые ограничения, в принципе, были нейтральны в отношении содержания и, следовательно, не были связаны с идеями, распространяемыми собранием. Обратный подход противоречит самой цели мирных собраний как одного из возможных инструментов политического и социального участия, позволяющего людям распространять идеи и заручаться определенной степенью их поддержки.

49. Нормы, применимые к свободе выражения мнений, следует соблюдать в том, что касается любых выразительных составляющих собраний. Таким образом, ограничения на проведение мирных собраний не должны использоваться, прямо или косвенно, для подавления выражения политической оппозиции тому или иному правительству, вызовов в адрес властей, включая призывы к демократическим изменениям в государственном управлении, конституции или политической системе, или стремления к самоопределению. Их не следует использовать для запрещения порочения чести и репутации должностных лиц или органов власти.

50. В соответствии со статьями 20 Пакта мирные собрания не могут использоваться для пропаганды войны (ст. 20, п. 1) или выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20, п. 2). Насколько это возможно, в таких случаях следует принимать меры в отношении отдельных нарушителей, а не всего собрания в целом.

Меры в связи с участием в собраниях, основные идеи которых подпадают под действие статьи 20, должны приниматься в соответствии с требованиями к ограничениям, изложенными в статьях 19 и 21.

51. Как правило, использование флагов, униформ, знаков и транспарантов следует рассматривать как законную форму выражения, которую не следует ограничивать, даже если такие символы служат болезненным напоминанием о прошлом. В исключительных случаях, когда такие символы напрямую и в основном ассоциируются с подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию, следует применять соответствующие ограничения.

52. Тот факт, что собрание провоцирует или может спровоцировать враждебную реакцию населения в отношении участников, как правило, не является основанием для ограничения; проведение собрания должно быть разрешено, а его участники должны быть защищены (см. п. 18 выше). Однако в исключительном случае, когда государство явно не в состоянии защитить участников от серьезной угрозы их безопасности, участие в собрании может быть ограничено. Любые такие ограничения должны отвечать строгим критериям. Неопределенного риска насилия или простой возможности того, что органы власти окажутся не способны предотвратить или нейтрализовать насилие, исходящее от противников проведения собрания, недостаточно; государство должно быть способно продемонстрировать на основе оценки конкретных рисков, что оно не сможет контролировать ситуацию даже если задействует многочисленный личный состав правоохранительных органов. Прежде чем будет принято такое крайнее решение, как запрет проведения собрания, должны быть рассмотрены менее радикальные ограничения, такие как перенос времени или места его проведения.

53. Время, место и способ проведения собраний, как правило, регулируются без учета их содержания, и, несмотря на существование в определенных пределах ограничений, регулирующих эти элементы, ответственность за обоснование любых таких ограничений в каждом конкретном случае лежит на органах власти. Любые такие ограничения все же должны, насколько это возможно, позволять участникам собираться в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории или в любом месте, имеющем значение для их цели в силу иных причин.

54. Что касается ограничений в отношении времени проведения собраний, то участникам должна быть предоставлена достаточная возможность изложить свое мнение или эффективно добиваться других своих целей. Как правило, завершение мирных собраний должно происходить естественным образом. Ограничения в отношении точного времени дня или даты, когда собрания могут или не могут проводиться, вызывают беспокойство в связи с их совместимостью с Пактом. Собрания не следует ограничивать только по причине их частоты. Время, продолжительность или частота демонстрации могут, например, играть важную роль в достижении ее цели. Однако кумулятивное воздействие частых собраний может взвешиваться в сопоставлении с пропорциональной оценкой того или иного ограничения. Например, собрания, регулярно проводимые в ночное время в жилых районах, могут иметь существенные последствия для населения близлежащих кварталов.

55. Что касается ограничений в отношении такой составляющей, как место собрания, то мирные собрания в принципе могут проводиться во всех местах, в которые имеет или должно иметь доступ население, таких как общественные площади и улицы. Хотя нормы, касающиеся доступа населения в некоторые места, такие как здания и озелененные зоны, могут также ограничивать право собраний в таких местах, применение таких ограничений к мирным собраниям должно быть обоснованным по смыслу статьи 21. Не следует отводить для мирных собраний отдаленные районы, в которых собрание не сможет эффективно привлечь внимание своих адресатов или широких кругов населения. В качестве общего правила не допускается полный запрет всех собраний в столичных городах, во всех общественных местах, за исключением одного определенного места в том или ином городе или за его пределами, или же на всех улицах города.

56. Как правило, следует избегать запрета на проведение собраний в периметре таких мест, как здания судов, парламентов, зданий исторического значения или других официальных зданий, в частности потому, что эти здания являются общественными местами. Любые ограничения на проведение собраний в таких местах и в непосредственной близости от них должны быть конкретно обоснованы и четко определены.

57. Хотя сходы в частных помещениях подпадают под действие права на мирные собрания, должны быть должным образом учтены интересы других собственников. Степень ограничений, которые могут быть наложены на подобный сход, зависит от различных соображений, например является ли соответствующее пространство обычно общедоступным, характер и степень потенциального нарушения интересов других собственников в результате схода, имеется ли согласие собственников на подобное использование, оспаривается ли в ходе собрания право собственности на данное пространство и имеются ли у участников другие разумные средства для достижения цели собрания, при соблюдении принципа их проведения в пределах видимости и слышимости аудитории. Доступ на объект частной собственности не может быть запрещен на дискриминационной основе.

58. Что касается ограничений в отношении способа проведения мирных собраний, то на усмотрение участников следует оставить такие вопросы, как использование для выражения своих идей оборудования, в частности плакатов, мегафонов, музыкальных инструментов или других технических средств, таких как проекционное оборудование. В рамках собрания может предусматриваться монтаж временных конструкций, в том числе звуковых систем, для обеспечения охвата аудитории или иного достижения своей цели.

59. Как правило государствам-участникам не следует ограничивать число участников собраний. Любое такое ограничение может быть приемлемым только в том случае, если существует четкая связь с одним из законных оснований для ограничений, как это предусмотрено в статье 21, например в случае необходимости установления максимальной вместимости стадиона или мостового сооружения по соображениям общественной безопасности или в случае необходимости физического дистанцирования по соображениям охраны здоровья населения.

60. Ношение участниками собрания аксессуаров, закрывающих лицо, или иных средств маскировки, таких как капюшоны или маски, или принятие других мер с целью анонимизации своего участия может являться элементом выражения мнения участниками мирного собрания или способом защиты от репрессий или конфиденциальности частной жизни, в том числе в контексте новых технологий наблюдения. Участникам следует позволять сохранять анонимность, за исключением тех случаев, в которых их действия представляют собой разумные основания для задержания или в случае наличия иных аналогичных веских причин, например если предмет, закрывающий лицо, является частью символа, на который в исключительном порядке наложены ограничения по причинам, указанным выше (см. п. 51). Само по себе использование маскировки не следует считать признаком насильственного умысла.

61. В то время как сбор соответствующей информации и данных государственными органами может при определенных обстоятельствах способствовать проведению собраний, он не должен приводить к подавлению прав или сдерживанию. Любой сбор информации, как государственными, так и частными организациями, в том числе посредством наблюдения или перехвата сообщений, а также способ сбора и хранения данных, обмена ими и обеспечения доступа к ним, должны строго соответствовать применимым международным стандартам, включая право на неприкосновенность частной жизни, и ни в коем случае не могут быть направлены на запугивание или преследование участников или потенциальных участников собраний. Такая практика должна регулироваться соответствующими и известными населению нормами внутреннего права, совместимыми с международными стандартами и подлежащими тщательному изучению в судах.

62. Сам по себе факт публичности собрания не исключает возможности нарушения неприкосновенности частной жизни участников. Право на неприкосновенность частной жизни может быть нарушено, например при использовании технологий распознавания лиц или других технологий, позволяющих идентифицировать отдельных участников в толпе. То же относится и к мониторингу социальных сетей для сбора информации об участии в мирных собраниях. Необходимо осуществлять независимый и прозрачный контроль и надзор за решениями о сборе личной информации и данных по лицам, участвующим в мирных собраниях, а также за обменом ими или их хранением, с тем чтобы обеспечить совместимость таких действий с Пактом.

63. Свобода государственных должностных лиц участвовать в мирных собраниях не должна ограничиваться более, чем это строго необходимо для обеспечения убежденности населения в их беспристрастности и, тем самым, в их способности выполнять свои служебные обязанности, при этом любые такие ограничения должны соответствовать положениям статьи 21.

64. Требование к участникам или организаторам обеспечить внесение средств или внести средства на оплату расходов на охрану порядка или безопасность, медицинскую помощь или уборку или иные общественные услуги, связанные с проведением мирных собраний, как правило, несовместимы со статьей 21.

65. От организаторов и участников ожидается, что они соблюдают требования законодательства, предъявляемые к собраниям, и они могут быть привлечены к ответственности за свои собственные противоправные действия, в том числе за подстрекательство других лиц. Если в исключительных обстоятельствах организаторы привлекаются к ответственности за ущерб или телесные повреждения, которые не были причинены ими непосредственно, то такое привлечение к ответственности должно ограничиваться случаями, когда имеются доказательства того, что организаторы имели разумную возможность предвидеть и предотвратить такой ущерб или телесные повреждения. Примером передовой практики для организаторов является назначение лиц, ответственных за поддержание порядка, в случае такой необходимости, однако в законодательном порядке такое требование предъявляться не должно.

66. Органы власти не могут требовать от отдельных лиц обещаний или обязательств не организовывать собрания или не участвовать в них в будущем. С другой стороны, никто не может быть принужден к участию в собрании.

67. В тех случаях, когда за противоправные действия на организаторов или участников мирного собрания налагаются уголовные или административные санкции, такие санкции должны быть соразмерными, недискриминационными по своему характеру и не должны основываться на неточно или слишком широко определенных правонарушениях, а также не должны подавлять действия, защищаемые Пактом.

68. Хотя за акты терроризма должна предусматриваться уголовная ответственность в соответствии с международным правом, определение таких преступлений не должно быть чрезмерно широким или дискриминационным и не должно применяться так, чтобы ограничивать осуществление права на мирные собрания или препятствовать ему. В законах о противодействии терроризму не может предусматриваться уголовная ответственность за организацию мирного собрания или участие в нем как таковые.

69. Обращение в суды или другие судебные органы за средствами правовой защиты в связи с ограничениями должно быть легкодоступным, включая возможность апелляции или пересмотра. Момент и продолжительность таких разбирательств, в ходе которых оспариваются ограничения в отношении собрания, не должны ставить под угрозу осуществление соответствующего права. Процессуальные гарантии, предусмотренные Пактом, применяются во всех таких случаях, а также в отношении таких вопросов, как задержание или исполнение наказаний, включая штрафы, в связи с мирными собраниями.

V. Уведомительный порядок проведения

70. Необходимость обращаться за разрешением в органы власти разрушает саму концепцию мирных собраний как основного права. Уведомительный порядок проведения, в соответствии с которым лица, намеревающиеся организовать мирное собрание, должны заблаговременно уведомлять об этом органы власти и предоставлять определенные важные сведения, допустим в той мере, в которой это необходимо, чтобы позволить таким органам обеспечить беспрепятственное проведение мирных собраний и защитить права других лиц. В то же время этим требованием нельзя злоупотреблять с целью подавления мирных собраний, и, как и в случае вмешательства в это право в иной форме, оно должно быть обосновано в соответствии с критериями, перечисленными в статье 21. Выполнение требований об уведомлении не должно становиться самоцелью. Уведомительные процедуры должны быть прозрачными, не должны предусматривать необоснованные бюрократические требования, требования к организаторам должны быть соразмерны потенциальному общественному воздействию соответствующего собрания, а кроме того, они должны быть бесплатными.

71. В случае существования требования об уведомлении органов власти о предстоящем собрании тот факт, что такого уведомления подано не было, не делает участие в собрании незаконным и не должен использоваться как основание для рассеивания собрания, задержания его участников или организаторов или наложения на них неправомерных санкций, таких как привлечение их к уголовной ответственности. В случае наложения на организаторов административных санкций в связи с тем, что они не подали уведомление, органы власти должны обосновать эту меру. Отсутствие уведомления не освобождает органы власти от обязанности, в пределах их возможностей, содействовать проведению собрания и защищать его участников.

72. Любые требования об уведомлении о заранее запланированных собраниях должны быть предусмотрены внутренним правом. Минимальный срок предварительного уведомления может варьироваться в зависимости от контекста и необходимой степени содействия проведению, однако он не должен быть чрезмерно большим. Если уже после подачи уведомления вводятся ограничения, то о них следует сообщать в сроки, достаточные для обращения в суд или к другим механизмам с целью оспорить такие ограничения. При любом порядке уведомления следует предусматривать проведение без уведомления собраний, воздействие которых на других лиц, как можно обоснованно предполагать, будет минимальным, например в силу их характера, места проведения или ограниченного количества участников или продолжительности. Стихийные собрания, для подачи уведомления о проведении которых времени недостаточно, уведомлению подлежать не должны.

73. В тех случаях, когда во внутреннем законодательстве сохраняется разрешительный порядок, на практике он должен функционировать как уведомительный, а разрешение выдаваться по умолчанию, в отсутствие веских оснований для отказа в нем. Уведомительный порядок, со своей стороны, на практике не должен функционировать как разрешительный.

VI. Обязанности и полномочия правоохранительных органов

74. Сотрудники правоохранительных органов, участвующие в охране общественного порядка при проведении собраний, должны уважать и обеспечивать осуществление основных прав организаторов и участников, защищая при этом журналистов, лиц, ведущих мониторинг, и наблюдателей, медицинский персонал и иных граждан, а также государственную и частную собственность от причинения вреда. Органам власти следует, в качестве основного подхода, стремиться в случае необходимости содействовать проведению мирных собраний.

75. Соответствующим правоохранительным органам следует, насколько это возможно, проводить работу по созданию каналов связи и диалога между различными сторонами, участвующими в собраниях, до и во время проведения собрания, с целью повышения готовности, ослабления напряженности и разрешения споров. Несмотря на то, что налаживание таких контактов представляет собой один из примеров передовой практики со стороны организаторов и участников, требование об обязательности таких контактов к ним предъявляться не может.

76. В случае необходимости присутствия сотрудников правоохранительных органов охрану общественного порядка при проведении собрания следует планировать и осуществлять таким образом, чтобы обеспечить возможность проведения собрания в предусмотренном порядке и свести к минимуму возможность причинения вреда какому-либо лицу и ущерба имуществу. В соответствующем плане следует предусмотреть подробные инструкции, снаряжение и порядок направления соответствующих сотрудников и развертывания требуемых подразделений.

77. Кроме того, соответствующим правоохранительным органам следует разработать общие планы действий в чрезвычайных ситуациях и протоколы подготовки, в частности по обеспечению общественного порядка при проведении собраний, уведомление о которых не направляются в органы власти заранее и которые могут иметь последствия для общественного порядка. Должны существовать четкая схема субординации, а также протоколы регистрации и документирования событий, обеспечения идентификации сотрудников и сообщения о любом применении силы.

78. Сотрудникам правоохранительных органов следует прилагать усилия для деэскалации ситуаций, которые могут вылиться в насильственные действия. Они обязаны исчерпать ненасильственные средства и дать предварительное предупреждение, если применение силы становится абсолютно необходимым, за исключением случаев, в которых и то, и другое будет явно неэффективным. Любое применение силы должно соответствовать основополагающим принципам законности, необходимости, пропорциональности, предосторожности и недискриминации, применимым к статьям 6 и 7 Пакта, а лица, применяющие силу, должны нести ответственность за каждый случай применения силы. Внутренние правовые режимы, регулирующие применение силы сотрудниками правоохранительных органов, должны быть приведены в соответствие с требованиями, закрепленными в международном праве, на основе таких стандартов, как Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка и Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности.

79. С законной правоохранительной целью во время собрания в необходимых случаях может быть использована только минимально требуемая сила. После того, как необходимость в применении силы отпала, например после надежного задержания применившего насилие лица, дальнейшее использование силы недопустимо. Сотрудники правоохранительных органов могут применять силу в степени, не превышающей пропорциональную законной цели, заключающейся в рассеивании участников собрания, предотвращении преступления или осуществлении или содействии законному задержанию правонарушителей или лиц, подозреваемых в совершении правонарушения. Внутреннее право не должно наделять должностных лиц широкими неограниченными полномочиями, например применять «силу» или «всю необходимую силу» для рассеивания собраний или просто «стрелять по ногам». В частности, внутреннее право не должно допускать применения силы к участникам собрания беспричинно, чрезмерно или на дискриминационной основе.

80. Для охраны общественного порядка во время собраний следует направлять только сотрудников правоохранительных органов, прошедших подготовку по соответствующим вопросам, включая применимые стандарты в области прав человека. В ходе

подготовки сотрудников следует информировать об особых потребностях в ходе участия в мирных собраниях отдельных лиц или групп населения, находящихся в уязвимом положении, к которым в некоторых случаях могут относиться женщины, дети и инвалиды. Военнослужащих для обеспечения общественного порядка в ходе собраний задействовать не следует, однако если в исключительных обстоятельствах и временно они направляются в качестве подкрепления, предварительно они должны пройти соответствующую подготовку по вопросам прав человека и соблюдать те же международные нормы и стандарты, что и сотрудники правоохранительных органов.

81. Все сотрудники правоохранительных органов, на которых возложены задачи по охране общественного порядка в ходе собраний, должны быть надлежащим образом экипированы, включая, в случае необходимости, надлежащее и позволяющее выполнять данные задачи менее смертоносное оружие и защитное снаряжение. Государства-участники должны обеспечить проведение строгих независимых испытаний всего оружия, включая менее смертоносное, и прохождение всеми получившими его сотрудниками специальной подготовки, а также должны оценивать и контролировать воздействие оружия на права тех, кого оно затрагивает. Правоохранительные органы должны проявлять бдительность в отношении потенциально дискриминационного воздействия определенных тактических действий своих сотрудников, в том числе в контексте новых технологий, и должны принимать соответствующие меры.

82. Профилактическое задержание конкретных лиц, с тем чтобы помешать их участию в собраниях, может представлять собой произвольное задержание, которое несовместимо с правом на мирные собрания, особенно в том случае, если задержание длится более нескольких часов. В случае если такое задержание допустимо по внутреннему праву, к нему можно прибегать только в самых исключительных случаях, его длительность не должна превышать строго необходимого времени и оно может производиться только если у органов власти имеются доказательства намерения соответствующих лиц совершить насильственные действия в ходе конкретного собрания или подстрекать к таким действиям и если другие меры, направленные на предотвращение насилия, со всей очевидностью будут неэффективны. Практика неизбирательных массовых арестов до, во время или после собрания является произвольной и, следовательно, неправомерной.

83. Право останавливать граждан и проводить личный досмотр применительно к тем, кто участвует или собирается участвовать в собраниях, должно осуществляться при наличии обоснованных подозрений в совершении или угрозе совершения серьезного правонарушения и не должно использоваться дискриминационно. Только лишь тот факт, что органы власти связывают какое-либо лицо с мирным собранием не является разумным основанием для его остановки и личного досмотра.

84. Блокирование (рассечение), при котором сотрудники правоохранительных органов окружают и блокируют группу участников, может применяться только в случае необходимости этой меры и ее пропорциональности необходимости пресечения фактически совершаемого насилия или устранения неминуемой угрозы, исходящей от этой группы. Во многих случаях предпочтительнее применять не рассечение, а необходимые правоохранительные меры в отношении конкретных лиц. Особое внимание следует уделять блокированию, насколько это возможно, только лиц, непосредственно связанных с насилием, и ограничению продолжительности блокирования до минимально необходимого. В тех случаях, когда блокирование применяется неизбирательно или в карательном порядке, оно нарушает право на мирные собрания, а также может нарушать другие права, такие как недопустимость произвольного задержания и свобода передвижения.

85. Рассеивание собрания может осуществляться только в исключительных случаях. К рассеиванию можно прибегнуть, если собрание как таковое уже не является мирным или если имеются явные свидетельства неминуемой угрозы серьезного насилия, которую нельзя разумно устранить с помощью более пропорциональных мер, таких как задержание конкретных лиц. В любом случае необходимо строго соблюдать правила применения силы, действующие для правоохранительных органов. Условия отдачи

распоряжения о рассеивании собрания следует предусмотреть во внутреннем законодательстве, а отдать распоряжение о рассеивании мирного собрания может только надлежащим образом уполномоченное должностное лицо. Собрание, остающееся мирным, но создающее существенные помехи, например длительное блокирование движения, может быть рассеяно, как правило, только в том случае, если такие помехи являются «серьезными и продолжительными».

86. В тех случаях, когда решение о рассеивании принято в соответствии с внутренним и международным правом, следует избегать применения силы. Если в данных обстоятельствах это невозможно, то может быть применена только минимально необходимая сила. Насколько это возможно, силу во всех случаях следует применять в отношении конкретного лица или группы лиц, совершающих насильственные действия или угрожающих насилием. Силу, в результате применения которой могут быть нанесены телесные повреждения, не являющиеся незначительными, не следует применять к отдельным лицам или группам, оказывающим пассивное сопротивление.

87. Менее смертоносные виды оружия с широким радиусом поражения, такие как слезоточивый газ и водяные пушки, как правило имеют неизбирательное действие. При применении такого оружия следует прилагать все разумные усилия для ограничения рисков, таких как создание паники или причинение вреда случайно находящимся в данной зоне лицам. Такое оружие следует применять только в качестве крайней меры, после устного предупреждения и при том условии, что у участников собрания имеется достаточная возможность разойтись. Слезоточивый газ не следует применять в закрытых пространствах.

88. Огнестрельное оружие не является надлежащим средством охраны общественного порядка при проведении собраний. Оно ни в коем случае не должно использоваться только для рассеивания собрания. С тем чтобы применение огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов в контексте собраний соответствовало нормам международного права, все подобные случаи должны ограничиваться применением к конкретным лицам в обстоятельствах, в которых это строго необходимо для противодействия неминуемой угрозе смерти или тяжких телесных повреждений. Учитывая угрозу, которую такое оружие представляет для жизни, этот минимальный порог следует также применять к стрельбе резиновыми пулями с металлическим сердечником. В случае если сотрудники правоохранительных органов готовятся к применению силы или если насильственные действия представляются вероятными, органы власти должны обеспечить также наличие соответствующих медицинских объектов. При охране общественного порядка при проведении собраний беспорядочная стрельба или использование огнестрельного оружия в полностью автоматическом режиме не правомерны ни в каком случае.

89. В соответствии с международным правом государство несет ответственность за действия и бездействие своих правоохранительных органов. В целях предотвращения нарушений государствам следует последовательно поощрять культуру подотчетности сотрудников правоохранительных органов за их действия во время проведения собраний. В целях повышения эффективности подотчетности сотрудникам правоохранительных органов в форме во время собраний всегда следует носить на виду легко распознаваемые знаки идентификации их личности.

90. Государства обязаны эффективно, беспристрастно и своевременно расследовать любые утверждения или обоснованные подозрения в отношении противоправного применения силы или других нарушений сотрудниками правоохранительных органов, включая сексуальное или гендерное насилие, в контексте собраний. Как преднамеренные, так и халатные действия или бездействие могут быть равносильны нарушению прав человека. Отдельные должностные лица, виновные в нарушениях, должны привлекаться к ответственности в соответствии с внутренним и, в соответствующих случаях, международным правом, а жертвы должны иметь в своем распоряжении эффективные средства правовой защиты.

91. Все случаи применения силы сотрудниками правоохранительных органов следует регистрировать и оперативно отражать в ясно составленном отчете. В случае нанесения телесных повреждений или ущерба в отчет следует включать достаточно информации для того, чтобы установить, было ли применение силы необходимым и пропорциональным, а именно подробно описать инцидент, включая причины применения силы, эффективность и последствия такого применения.

92. Направление на собрания сотрудников в штатском должно осуществляться только при условии строгой необходимости в данных обстоятельствах, и такие сотрудники ни в коем случае не должны подстрекать к насилию. Прежде чем провести личный досмотр, задержание или применить силу, сотрудники в штатском должны представиться соответствующим лицам.

93. Государство несет конечную ответственность за правоохранительную деятельность во время собрания и может делегировать соответствующие задачи частным охранным предприятиям только в исключительных обстоятельствах. В таких случаях с государства не снимается ответственность за действия данных поставщиков услуг. Это дополняет ответственность частных охранных предприятий в соответствии с внутренним и, в соответствующих случаях, международным правом. Органам власти следует закрепить в национальном законодательстве роль и права частных охранных предприятий в области правоохранительной деятельности, а также строго регламентировать применение ими силы и подготовку кадров.

94. Использование сотрудниками правоохранительных органов записывающих устройств во время собраний, включая персональные видео-регистраторы, может играть положительную роль в обеспечении подотчетности, если они используются продуманно. В то же время органам власти следует предусмотреть ясные и общедоступные рекомендации, с тем чтобы обеспечить их использование в соответствии с международными стандартами в отношении неприкосновенности частной жизни и не допускать их сдерживающего воздействия на участие в собраниях. Участники, журналисты и наблюдатели также имеют право на осуществление видеосъемки сотрудников правоохранительных органов.

95. Государство несет полную ответственность за любые дистанционно управляемые системы вооружения, используемые им во время собрания. Подобные методы приложения силы могут привести к эскалации напряженности, и их следует применять только с большой осторожностью. Полностью автономные системы вооружения, смертоносная сила которых после развертывания системы может быть применена к участникам собрания без значимого вмешательства человека, ни в коем случае не должны использоваться для целей охраны общественного порядка во время собраний.

VII. Собрания в период чрезвычайного положения и вооруженного конфликта

96. Хотя право на мирные собрания не упомянуто в пункте 2 статьи 4 Пакта в числе прав, отступления от которых не допускаются, отступления от других потенциально применимых к собраниям прав, например прав, закрепленных в статьях 6, 7 и 18, не предусмотрены. Государства-участники не должны полагаться на отступление от права на мирные собрания, если они могут достичь своих целей путем введения ограничений по смыслу статьи 21. Если государства отступают от положений Пакта в ответ, например, на массовые манифестации, в ходе которых совершаются насильственные действия, то они должны быть способны обосновать не только тот факт, что такая ситуация представляет собой угрозу для жизни нации, но и то, что все меры, принимаемые в отступление от их обязательств по Пакту, строго необходимы в данной ситуации и соответствуют условиям, предусмотренным в статье 4.

97. В ситуации вооруженного конфликта применение силы в ходе мирных собраний продолжает регулироваться нормами в отношении правоохранительной деятельности, равно как продолжает применяться Пакт. Участвующие в собрании гражданские лица защищены от применения к ним смертоносной силы за исключением тех случаев и до тех пор, пока они не примут непосредственное участие в боевых действиях по смыслу этого термина в международном гуманитарном праве. В таких обстоятельствах сила может быть направлена на них только в той степени, в какой они иным образом не защищены от таких действий в соответствии с международным правом. Любое применение силы на основании применимых норм международного гуманитарного права осуществляется согласно нормам и принципам избирательности, предосторожности при нападении, пропорциональности, военной необходимости и гуманности. При принятии каждого решения о применении силы важным фактором должны быть безопасность и защита участников собрания и более широких групп населения.

VIII. Связь между статьей 21 наряду с другими положениями Пакта и другими правовыми режимами

98. Полнота защиты права на мирные собрания зависит от защиты целого ряда прав. Нецелесообразное или непропорциональное применение силы или иные неправомерные действия должностных лиц государства в ходе собрания могут привести к нарушению статей 6, 7 и 9 Пакта. Крайний случай, а именно если сила применяется или какие-либо действия совершаются в отношении участников мирных собраний в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, может также представлять собой, при условии подпадания под другие применимые критерии, преступление против человечности.

99. Ограничения на передвижение людей, включая выезд за рубеж (ст. 12, п. 2), с целью участия в обычных собраниях, маршах и собраниях, предусматривающих передвижение, могут нарушать их свободу передвижения (ст. 12, п. 1). Необходимо предусмотреть правовой порядок обжалования официальных решений, ограничивающих осуществление права на собрания, который должен соответствовать критериям справедливого и публичного разбирательства (ст. 14, п. 1). Наблюдение за лицами, участвующими в собраниях, и другие мероприятия по сбору данных могут нарушать их право на неприкосновенность частной жизни (ст. 17). Религиозные собрания могут быть защищены также на основании свободы исповедовать свою религию или убеждения (ст. 18). Право на мирные собрания шире просто проявления свободы выражения своего мнения (ст. 19, п. 2); часто оно несет в себе элемент выражения мнения, а основания для признания этих двух прав и приемлемые ограничения во многом пересекаются. Свобода доступа к информации, которой располагают органы власти (ст. 19, п. 2), обеспечивает населению возможность получать знания об административно-правовой базе, применимой к собраниям, и позволяет им требовать подотчетности от государственных должностных лиц.

100. Свобода ассоциации (ст. 22) также защищает коллективные действия, а ограничения этого права частую затрагивают право на мирные собрания. Право на участие в политической жизни (ст. 25) тесно связано с правом на мирные собрания, и в соответствующих случаях ограничения должны быть обоснованы в соответствии с условиями, изложенными как в статье 21, так и в статье 25. Право на недискриминацию защищает участников от дискриминационной практики в контексте собраний (ст. 2, п. 1, ст. 24 и ст. 26).

101. Однако участие в мирных собраниях может быть ограничено в соответствии со статьей 21 в целях защиты прав и свобод других лиц.

102. Право на мирные собрания ценно само по себе. Кроме того, оно зачастую реализуется с целью содействия осуществлению других прав человека и других норм и принципов международного права. В таких случаях правовое обоснование обязанности уважать и обеспечивать право на мирные собрания вытекает также из важности более широкого спектра других прав, норм и принципов, осуществлению которых оно способствует.

ЗАМЕЧАНИЕ ОБЩЕГО ПОРЯДКА №25. СТАТЬЯ 25: ПРАВО ПРИНИМАТЬ УЧАСТИЕ В ВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДЕЛ

Принято Комитетом ООН по правам человека 12 июля 1996 года

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, являвшимися 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 б), 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 основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой. Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств. Следует использовать такие методы, как распространение фотоматериалов и наглядных пособий, с тем чтобы неграмотные избиратели располагали адекватной информацией, на основании которой они могли бы сделать свой выбор. Государствам-участникам следует отражать в своих докладах вопрос о том, каким образом преодолеваются упомянутые в данном пункте сложности.

13. В докладах государств должны быть изложены правила, регламентирующие осуществление права голоса, и указан порядок применения этих правил в течение охватываемого докладом периода. В докладах государств следует также перечислить факторы, мешающие гражданам осуществлять 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, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации. Никто не должен подвергаться какой-либо дискриминации или находиться в невыгодном положении в связи с фактом выставления своей кандидатуры на выборную должность. Государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, которые лишают какую-либо группу или категорию лиц права быть избранным.

16. Условия, регламентирующие вопросы выдвижения кандидатур, внесения залогов или депозитов, должны быть обоснованными и недискриминационными. Если существуют обоснованные причины считать, что занятие 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 определенной партии. Если для выдвижения своей кандидатуры какое-либо лицо должно располагать минимальным числом сторонников, то такое требование должно быть обоснованным и не должно служить препятствием для выдвижения кандидатуры. Без ущерба для положений пункта 1 статьи 5 Пакта политические убеждения не могут использоваться в качестве основания для лишения какого-либо лица права быть избранным.

18. Государствам следует охарактеризовать законодательные положения, в которых перечислены условия для занятия выборных государственных должностей, а также любые ограничения и цензы, которые применяются в отношении 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 действительное осуществление права голосовать и быть избранным. Лицам, имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать за любого выдвинутого кандидата, а также за любое предложение, вынесенное на референдум или плебисцит, или против него, голосовать в поддержку правительства страны или против него без чрезмерного влияния или какого-либо принуждения, которое может помешать или препятствовать свободному волеизъявлению избирателей. Избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства. Представляется обоснованным введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо кандидата или партии. Результаты подлинных выборов должны пользоваться уважением и применяться на практике.

20. Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта. Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, если такая система существует. Это означает, что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов. Отступление от этих прав не совместимо со статьей 25 Пакта. Необходимо гарантировать неприкосновенность урн для голосования и обеспечить 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 выбирать своих представителей или его необоснованному ограничению.

22. В докладах государств следует указывать, какие меры были приняты для гарантированного проведения подлинных, свободных и периодических выборов и каким образом их избирательная система или системы гарантируют и обеспечивают действен-

ность 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 обособленными. 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.

РЕЗОЛЮЦИЯ 39/11 О РАВНОМ УЧАСТИИ В ВЕДЕНИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДЕЛ

Принята Советом по правам человека 28 сентября 2018 года

Совет по правам человека,

руководствуясь Уставом Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларацией прав человека,

ссылаясь на соответствующие международные договоры по правам человека, в частности на Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах,

ссылаясь также на все соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека об участии в ведении политических и государственных дел, в частности на резолюции Совета 24/8 от 26 сентября 2013 года о равном участии в политической жизни, 27/24 от 26 сентября 2014 года, 30/9 от 1 октября 2015 года и 33/22 от 30 сентября 2016 года,

подчеркивая критическую важность равного и эффективного участия в ведении политических и государственных дел для демократии, верховенства права, социальной интеграции, экономического развития, поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девочек, а также для реализации всех прав человека и основных свобод,

приветствуя вклад государств-членов и других заинтересованных сторон в разработку руководящих принципов по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, как через их письменные материалы, так и через их участие в региональных консультациях,

отмечая работу Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в рамках подготовки проекта руководящих принципов по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, представленного Совету по правам человека Управлением Верховного комиссара, и с интересом принимая к сведению проект руководящих принципов,

1. представляет эти руководящие принципы в виде свода ориентиров для государств, а также, в соответствующих случаях, для других заинтересованных сторон в отношении эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел;

2. просит Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций распространять руководящие принципы, поощрять их применение и оказывать государствам по их просьбе техническое содействие и помощь в наращивании потенциала в связи с применением руководящих принципов;

3. просит также Управление Верховного комиссара подготовить в консультации с государствами и всеми другими соответствующими заинтересованными сторонами последующий доклад о передовой практике и вызовах, с которыми сталкиваются государства при применении руководящих принципов, и представить его Совету по правам человека на его сорок восьмой сессии;

4. призывает правительства, местные органы власти, соответствующие органы, специализированные учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, другие межправительственные организации и национальные правозащитные учреждения надлежащим образом учитывать руководящие принципы в ходе разработки и осуществления своих стратегий и мер, касающихся равного участия в ведении политических и государственных дел.

*40-е заседание
28 сентября 2018 года*

Резюме* Руководящих
принципов для **государств**
по эффективному
осуществлению

**права на участие в ведении
государственных дел**





European Center for
Not-for-Profit Law

* Настоящее резюме не отменяет и не заменяет Руководящих принципов участия (см. A/HRC/39/28) представленных государствам-членам Советом по правам человека в резолюции 39/11; по своему характеру оно не может включать в себя все детали, охватываемые Руководящими принципами.

Pictures provided by rawpixels.com

В 2018 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека выпустило новые Руководящие принципы участия с практическими рекомендациями о том, каким образом государства могут реализовать на практике право на участие в ведении государственных дел. Руководящие принципы были разработаны по просьбе Совета ООН по правам человека после широких консультаций в масштабе всего земного шара. В этом документе изложены основные принципы и важные предварительные условия права на участие в ведении государственных дел и даны практические рекомендации, касающиеся избирательного и неизбирательного аспекта участия как на национальном, так и на международном уровнях.

Участие – это долгосрочное обязательство

Значимое участие требует долгосрочных усилий со стороны государственных органов, а также искренней политической воли и доверия.

Технология – дополнительный инструмент участия

Информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) предлагают новые механизмы и инструменты участия, расширяя пространство взаимодействия и повышая эффективность деятельности ответственных правительств

Почему участие важно:

- Участие дает возможность продвигать все права человека, играя решающую роль в продвижении **демократии, верховенства права, социальной инклюзии и экономического развития.**
- Участие крайне необходимо для **уменьшения неравенства и социальных конфликтов.**
- Участие имеет важнейшее значение для расширения возможностей отдельных лиц и групп и **ликвидации маргинализации и дискриминации.**
- Хотя ответственность за принятие решений и связанная с этим подотчетность лежат в конечном итоге на государственных органах, участие различных секторов общества **повышает качество принимаемых решений.**
- В результате участия **процесс принятия решений становится более взвешенным и устойчивым,** а деятельность государственных учреждений – более эффективной, подотчетной и прозрачной. Это, в свою очередь, **повышает легитимность решений государства и усиливает чувство причастности к ним всех членов общества.**



Основные предпосылки участия

В чем состоят основные предпосылки участия?

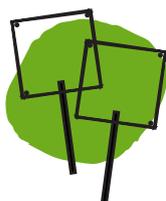
Для участия требуется среда, в которой каждый полностью уважает и пользуется всеми правами человека, в т.ч.:



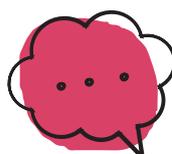
Защита жизни,
физической
неприкосновенности



Свобода, безопасность
и право на личную
жизнь всех людей



Свобода мирных
собраний
и ассоциации



Свобода убеждений
и их свободного
выражения



Право на равенство
и недискриминацию



Доступ к информации

Что должны сделать государства для обеспечения этих предварительных условий?

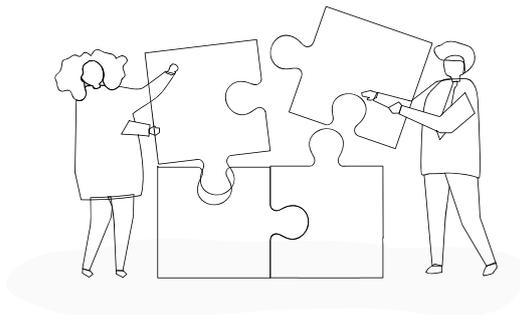


Благоприятная политика и правовая среда для эффективного участия

- Установление конституционных и правовых рамок для реализации права на участие в государственных делах, включая эффективные средства правовой защиты;
- защита прав на свободу убеждений и их свободного выражения, включая право на доступ к информации и свободу мирных собраний и ассоциаций. Предоставление эффективных средств правовой защиты в случае нарушения этих прав;
- поддерживать независимость и плюрализм субъектов гражданского общества;
- не ограничивать необоснованным образом возможности гражданского общества по получению доступа к финансированию из национальных, иностранных или международных источников;
- защищать свободу и независимость СМИ от вмешательства государства;
- защищать субъектов гражданского общества, включая правозащитников и журналистов, в частности женщин-правозащитников и женщин-журналистов, от всех угроз, нападения, репрессий и актов запугивания;
- признать, что участие требует открытого и честного взаимодействия и построения взаимного уважения и доверия между органами государственной власти и всеми членами общества.

Равенство и недискриминация

- Защищать права на равенство и недискриминацию и запрещать все формы дискриминации в конституции, законодательстве, стратегиях и программах;
- признать отрицательные последствия дискриминации, в частности для женщин и девочек, молодежи, инвалидов, коренных народов, пожилых людей, представителей групп меньшинств, лиц с альбинизмом, лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов и других групп, подвергающихся дискриминации;
- принять законодательство, стратегии и институциональные механизмы для поощрения и обеспечения равного участия отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации;
- проводить консультации с коренными народами, особенно при принятии или осуществлении мер, которые могут затрагивать их интересы.



Эффективная правовая защита для всех

- Обеспечить каждому доступ к судебным, административным и законодательным средствам правовой защиты;
- предоставлять информацию о доступных процессах и процедурах, касающихся доступа к правосудию и механизмам возмещения ущерба;
- содействовать программам по расширению возможностей и профессиональной подготовке в области международного права, относящегося к правам человека, в частности, права участвовать в государственных делах, для сотрудников судебных органов и юристов;
- поддерживать функционирование национальных правозащитных учреждений, предоставляя им мандат и ресурсы для приема жалоб, а также для контроля, предоставления докладов и принятия мер в отношении нарушений прав.

Обеспечить право доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов или частных лиц, выполняющих публичные функции

- Защищать право на доступ к информации в конституциях и законодательстве в соответствии с международным правом прав человека;
- установить процедуры для облегчения доступа к информации, особенно для отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации;
- создать механизм независимого и беспристрастного надзора для мониторинга и информирования общественности о реализации права на доступ к информации.

Содействие открытости и прозрачности всех аспектов процесса принятия решений, а также подотчетности органов государственной власти

- обеспечить открытость, прозрачность и подотчетность на всех этапах принятия решений государственными органами;
 - создать эффективные механизмы подотчетности негосударственных субъектов, таких как коммерческие предприятия, участвующие в принятии государственных решений;
 - способствовать распространению культуры открытости и прозрачности.
-

Расширение прав и возможностей и обучение для эффективного осуществления права на участие в государственных делах

- Осуществлять программы гражданского образования, направленные на развитие культуры участия и расширения знаний о правах человека, избирательной и политической системе и законодательных, политических и институциональных рамках;
- предлагать программы по наращиванию потенциала и образованию для отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации, принимая во внимание конкретные проблемы, такие как неграмотность и языковые и культурные барьеры.



Участие в выборах

Всеобщая декларация прав человека подчеркивает роль периодических и подлинных выборов для того, чтобы каждый человек мог принимать участие в ведении государственных дел своей страны. Международный пакт о гражданских и политических правах предоставляет гражданам право голосовать и быть избранным. В нем подчеркивается, что выборы должны предусматривать всеобщее и равное избирательное право и проводиться тайным голосованием, чтобы гарантировать свободное волеизъявление избирателей. Выборы должны проводиться в обстановке уважения прав человека.



Рекомендации по осуществлению права голосовать и быть избранным:

- Разработать **эффективную правовую базу** в соответствии с международным правом в области прав человека и принципами участия;
- Усилить представительство и равное участие в выборах **женщин и дискриминируемых групп**, в том числе путем:
 - внедрение **систем квот и резервирование мест** в выборных органах;
 - принятие других временных особых мер, таких как **корректировка правил финансирования избирательных кампаний** для выравнивания игрового поля, **финансовые стимулы** для политических партий, которые способствуют обеспечению гендерного баланса среди выдвинутых или избранных кандидатов;
 - принятие **механизмов контроля соблюдения** обязательных квот или резервирования мест, применение санкций за несоблюдение;

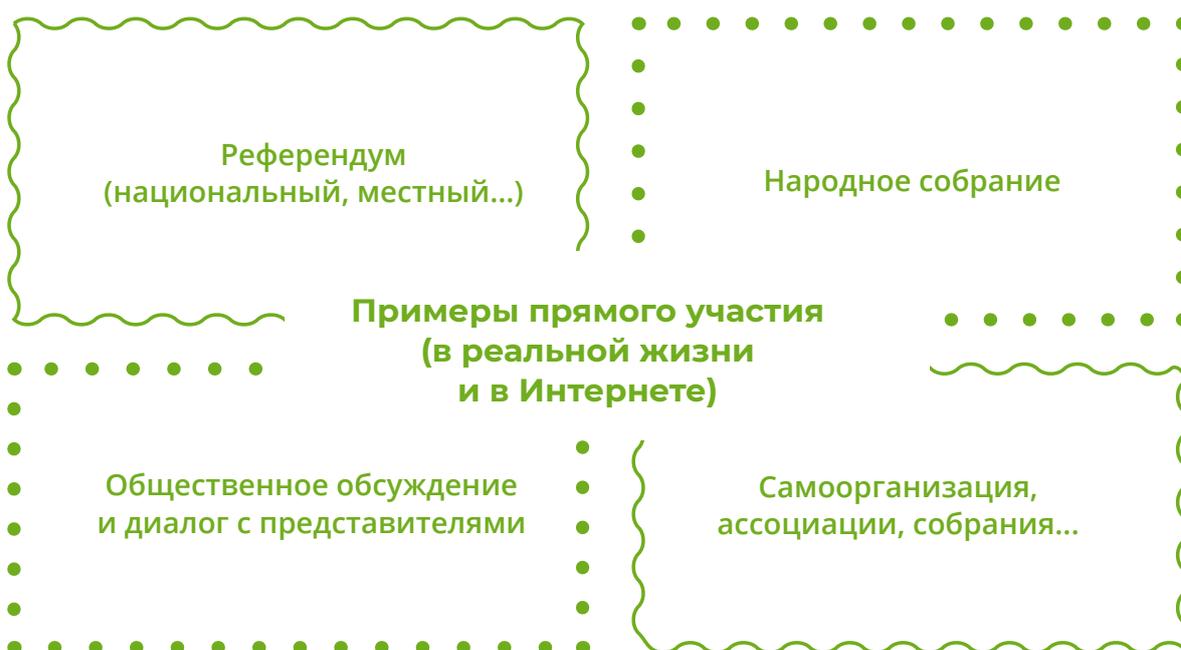
- разработка инициатив, **направленных на борьбу с дискриминационными установками и практикой**, пагубными гендерными стереотипами и домыслами относительно способности женщин, молодежи, меньшинств и лиц с ограниченными возможностями участвовать в ведении государственных дел.
- обеспечить **равные условия для независимых кандидатов** для участия в выборах;
- убедиться, что правилами государственных **вещательных компаний и СМИ** предусмотрены равные возможности и все кандидаты имеют доступ к значительному эфирному времени и печатным площадям в СМИ во время избирательных кампаний;
- устранить препятствия к **регистрации избирателей**;
- защищать **безопасность кандидатов** в ходе избирательного процесса;
- изменить законы, ограничивающие право голоса по дееспособности, и принять правовые меры, необходимые для обеспечения того, чтобы все **люди с ограниченными возможностями**, в особенности умственными и психосоциальными расстройствами, **могли проголосовать**;
- принять меры для обеспечения **полной доступности для людей с ограниченными возможностями** всех сторон избирательного процесса, в том числе путем:
 - разрешения на предоставление **помощи** с тем, чтобы человек с ограниченными возможностями **мог проголосовать**;
 - обеспечения **доступных процедур и средств голосования**;
 - организации **обучения сотрудников избирательных комиссий** по правам людей с ограниченными возможностями;
 - обеспечения того, чтобы **материалы по выборам и голосованию** были предметными, доступными и простыми в использовании.
- рассмотреть вопрос о согласовании **минимального возраста для голосования и минимального возраста для выдвижения кандидатуры на выборах**;
- не исключать из голосования **лиц, находящихся в предварительном заключении**;
- не вводить автоматические запреты на право голоса для **лиц, отбывающих либо отбывших наказание в виде лишения свободы**;
- содействовать **независимому контролю за голосованием и подсчетом голосов**, в том числе путем предоставления доступа к местам голосования, подсчета голосов и подведения итогов;
- убедиться, что кандидаты имеют **реальные возможности для того, чтобы оспорить результаты выборов**. Средства правовой защиты должны быть незамедлительными, достаточными, действенными и применимыми с учетом избирательного календаря;
- рассмотреть возможность предоставления права голоса **гражданам, находящимся за границей** или временно покинувшим страну;
- рассмотреть возможность предоставления права голоса **негражданам по истечении законного и обычного долгосрочного проживания**, по крайней мере на местных выборах.

Участие вне выборов

Что такое ведение государственных дел?

Ведение государственных дел – это широкое понятие, охватывающее все аспекты государственного управления, а также разработку и реализацию политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Прямое участие в ведении государственных дел может происходить в разных контекстах и с использованием различных механизмов или инструментов, таких как:

- веб-сайты или платформы;
- публичные кампании;
- многосторонние комитеты или советы / консультативные органы;
- общественные слушания;
- конференции и дискуссии;
- консультации;
- рабочие группы.



А) Учреждения, обеспечивающие участие в принятии решений органов государственной власти

Государствам следует создавать постоянные консультативные структуры, доступные для маргинальных лиц и групп, например:

- координирующие органы для участия в работе правительства;
- координаторы или кураторы участия в министерствах;
- совместные советы с государственными учреждениями и гражданским обществом;
- комитеты или рабочие группы и другие органы;
- рамочные соглашения между органами государственной власти и субъектами гражданского общества о поддержке участия.

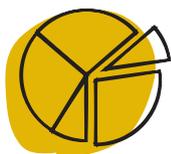
Такие структуры могут гарантировать, что участие в процессах принятия решений понимается, принимается и активно реализуется как государственными органами, так и общественностью. Другими словами, эти структуры должны:



- › Разрабатываться при участии общественности.



- › Служить каналом для включения общественного мнения в процесс принятия решений.



- › Иметь и предоставлять финансовые и человеческие ресурсы и поддержку.



- › Быть доступными, инклюзивными, сбалансированными в гендерном отношении, репрезентативными.

Государства должны всегда обеспечивать право детей свободно выражать свои взгляды и быть услышанными, в том числе путем создания дружественных по отношению к детям механизмов их значимого участия, которые учитывали бы возраст, гендерные аспекты, вопросы инклюзивности и безопасности.

В) Меры для значимого участия на различных этапах

Участие **до** принятия решений:



Участие **в ходе** принятия решений:

Участие **после** принятия решений:



Мониторинг и оценка выполнения решения:

- Следует разработать соответствующие рамки для оценки деятельности государств по осуществлению соответствующих законов, стратегий, проектов или программ.
- Общество должно иметь доступ к ключевой информации, обеспечивающей эффективность участия в мониторинге и оценке прогресса в реализации решений.
- Участие в мониторинге и оценке должно включать использование инструментов социальной ответственности, таких как общественный контроль, исследования по контролю государственных расходов, оценочные карты сообществ, общественные проверки, порталы обеспечения прозрачности, общественные СМИ, общественные слушания.

с) Использование ИКТ в целях укрепления участия

Участие с использованием информационных и коммуникационных технологий должно следовать тем же принципам, что и участие в обычном режиме. ИКТ должны быть задействованы для создания пространств и возможностей, дающих широкой общественности возможность активного участия в различных мероприятиях, например представление законопроектов и стратегий развития, их обсуждение и голосование по ним. Необходимо разработать и осуществить эффективные меры для обеспечения широкой доступности ИКТ, особенно для женщин, инвалидов, пожилых людей, лиц, проживающих в сельских районах, и коренных народов.



Программы обучения с помощью СМИ и повышения цифровой грамотности должны быть включены в официальные и неофициальные учебные программы, чтобы обеспечить полноценное участие через Интернет, и охватить государственных должностных лиц, отвечающих за реализацию процессов участия.



Видеоконференции

Платформы ГО

Структуры для инновационного и постоянного участия

Онлайн-инструменты (н., опросы)

Веб-трансляции мероприятий

Право на участие в ведении государственных дел – международный и региональный уровень

Право на участие в ведении государственных дел охватывает также разработку и реализацию политики на международном и региональном уровнях. Принятие решений на региональном и международном уровнях может существенно способствовать реализации прав человека, поскольку влияет на национальное законодательство, политику и практику. Поэтому такие решения должны приниматься прозрачным и подотчетным образом с участием тех, чьи интересы они затрагивают. Следует поощрять участие субъектов гражданского общества в совещаниях международных организаций, механизмах и форумах на всех этапах принятия решений.



- Государства должны уважать, защищать и поощрять права на **свободу выражения мнений и свободу мирных собраний и ассоциаций**, а также на осуществление права на участие на международном и региональном уровнях.
- Государствам следует поощрять международные форумы по широкому распространению **четкого и прозрачного набора правил и процедур участия**.
- Критерии **аккредитации на собраниях** должны быть объективными и широкими. Процедуры регистрации должны быть **легко понятны**.
- Участники должны иметь **доступ к информации**, документам, черновикам комментариев и веб-сайтам, связанным с процессом. Международные организации должны принять правила доступа к информации **в соответствии с международным правом в области прав человека**.
- Международные и региональные форумы должны предоставлять **доступ к участию без дискриминации**. Государствам следует воздерживаться от необоснованного предотвращения аккредитации субъектов гражданского общества международными организациями, произвольного отзыва аккредитации или отсрочки рассмотрения заявок на аккредитацию.
- Представители ГО, принимающие участие в собраниях, должны знать, что **они в безопасности и не подвергнутся репрессиям**. В случае запугивания или репрессий государствам следует расследовать все обвинения, предоставить эффективные средства правовой защиты и принять меры для предотвращения таких инцидентов.

- Для ОГО должны существовать **объективные, согласованные и прозрачные критерии предоставления статуса наблюдателя, консультанта или участника.**
- Необходимо выделить средства для **обеспечения полноценного и равноправного участия** в международных форумах, в частности женщин-правозащитников и местных ОГО.
- Следует **укреплять потенциал** представителей общественности по участию в международных форумах, особенно для тех, кто в меньшей степени знаком с процедурами, регулирующими такое участие, например, местных организаций, работающих с теми, кто подвергается маргинализации или дискриминации.
- **Результаты** решений, принятых на всех международных форумах, следует распространять в доступных форматах и на местных языках.

ХОРОШАЯ ПРАКТИКА – УЧАСТИЕ ГО: Ряд договорных органов ООН предлагает способы участия, не требующие статуса ЭКОСОС. Например, Комитет против пыток и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам разрешают брифинги и неофициальные обеденные встречи для ОГО, представивших сведения в письменной форме, а Комитет по ликвидации расовой дискриминации проводит регулярные тематические обсуждения, на которых государства-участники, межправительственные и неправительственные организации могут высказать свое мнение в открытом пленарном заседании.

ХОРОШАЯ ПРАКТИКА – ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИКТ: Принимая во внимание, что расстояния и финансовые факторы иногда не позволяют ОГО участвовать в сессиях в Женеве или Нью-Йорке, некоторые договорные органы ООН разрешают ОГО взаимодействовать с соответствующим Комитетом через видеосообщения, теле- или видеоконференции.

