

нормах, имеющих менее обязательную силу. Кроме того, толковательные заявления или оговорки также не должны использоваться для лишения обязательств по Пакту их собственного смысла путем объявления их идентичными или принятия их при непременном условии, что они являются идентичными действующим положениям национального законодательства. Государства не должны посредством оговорок или толковательных заявлений пытаться установить, что смысл того или иного положения Пакта является таким же, какой был определен руководящим подразделением какого-либо другого международного договорного органа.

20. Государствам следует учредить процедуры, обеспечивающие, что все оговорки были совместимы с объектом и целями Пакта. Целесообразно, чтобы государство, делающее оговорку, указывало в точных формулировках внутреннее законодательство или практику, которые, по его мнению, являются несовместимыми с обязательством, предусмотренным по Пакту, в отношении которого делается оговорка; кроме того, оно должно указать срок, который ему требуется для приведения своего законодательства и практики в соответствие с Пактом, или объяснить, почему оно не будет готово привести свое законодательство и практику в соответствие с Пактом. Государства также должны обеспечить периодическое рассмотрение вопроса о необходимости сохранения оговорок с учетом любых замечаний и рекомендаций, сделанных Комитетом в ходе рассмотрения их докладов. При первой же возможности оговорки должны сниматься. В докладах Комитету должна содержаться информация о том, какие действия предприняты по вопросу о пересмотре или снятии оговорок.

Примечания

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

² Хотя Венская Конвенция о праве международных договоров была заключена в 1969 году и вступила в силу в 1980 году, т.е. после вступления в силу Пакта, ее положения отражают общее международное право по этому вопросу, которое уже было закреплено Международным Судом в 1951 году в его заключении по *делу об оговорках к Конвенции о геноциде*.

³ Оговорки были сделаны как к статье 6, так и к статье 7, хотя и не в формулировках, которые резервируют право на пытки или произвольное лишение человека жизни.

⁴ Компетенция Комитета в отношении этого расширенного обязательства предусмотрена по статье 5, которая сама подпадает под определенную оговорку в том плане, что автоматическое предоставление этой компетенции может быть зарезервировано посредством заявления об обратном в момент ратификации или присоединения.

Пятьдесят седьмая сессия (1996 год)^{1, 2}

Замечание общего порядка № 25 - Статья 25 (участие в ведении государственных дел и право голосовать)

1. Статья 25 Пакта признает и защищает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе. Независимо от того, какая в стране действует конституция или

какое правительство в ней находится у власти, согласно положениям Пакта государства обязаны принять такие законодательные и другие меры, которые необходимы для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте. Статья 25 закладывает фундамент демократического правления, основывающегося на согласии народа и соответствующего принципам Пакта.

2. Права, закрепленные в статье 25, связаны с правом народов на самоопределение, но в то же время отличаются от него. В силу прав, закрепленных в пункте 1 статьи 1, народы могут свободно устанавливать свой политический статус и обладают правом самостоятельно выбирать себе форму конституции и правления. Статья 25 касается права отдельных лиц принимать участие в процессах, относящихся к ведению государственных дел. Согласно первому Факультативному протоколу, эти права, рассматриваемые в качестве прав личности, могут служить основой для подачи сообщений.

3. В отличие от других прав и свобод, закрепленных в Пакте (которые гарантируются всем лицам, находящимся в пределах территории государства и под его юрисдикцией), статья 25 защищает права "каждого гражданина". В докладах государств должны отражаться те правовые положения, которые определяют гражданство в контексте прав, закрепленных в статье 25. В процессе осуществления этих прав не допускается каких-либо различий между гражданами в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Проведение каких-либо различий между лицами, являющимися гражданами по рождению и получившими гражданство в результате натурализации, могут вызвать сомнения в плане соответствия статье 25. В докладах должны указываться случаи, когда какие-либо группы населения, например постоянные резиденты, пользуются этими правами на ограниченной основе, например, обладая правом участвовать в местных выборах или занимать определенные государственные посты.

4. Любые обстоятельства, которыми обусловлено осуществление прав, закрепленных в статье 25, должны основываться на объективных и обоснованных критериях. Например, обоснованным может быть требование об установлении более высокого возрастного порога для занятия выборных постов или назначения на определенные должности, чем для участия в голосовании, право на которое должно предоставляться каждому совершеннолетнему гражданину. Осуществление этих прав гражданами может быть приостановлено или отменено только по установленным законом объективным и обоснованным причинам. Например, установленная психическая недееспособность может служить основанием для отказа какому-либо лицу в праве голосовать или занимать определенные должности.

5. Упомянутое в пункте а) ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Процесс наделения полномочиями и средствами, при помощи которых отдельные граждане осуществляют свое право принимать участие в ведении

государственных дел, закрепленное в статье 25, должен быть регламентирован конституцией и другими законами.

6. Граждане принимают участие в ведении государственных дел непосредственно в том случае, если они осуществляют свои полномочия в качестве членов законодательных органов или занимают исполнительные посты. Это право непосредственного участия подкрепляют и положения пункта b). Граждане также принимают непосредственное участие в ведении государственных дел, если они голосуют за изменение конституции своей страны или по другим государственным вопросам в рамках референдума или иной избирательной процедуры, осуществляемой в соответствии с пунктом b). Граждане могут принимать непосредственное участие в ведении государственных дел в качестве членов народных собраний, обладающих правом принимать решения по местным вопросам или делам определенной общины, а также представительных органов, создаваемых по консультации с правительством страны. После того как форма непосредственного участия граждан в ведении государственных дел установлена, не допускается проведения каких-либо различий в плане участия граждан в ведении государственных дел на основаниях, упомянутых в пункте 1 статьи 2, и введение каких-либо необоснованных ограничений.

7. В том случае, когда граждане принимают участие в ведении государственных дел через посредство свободно выбранных представителей, из статьи 25 имплицитно следует, что эти представители фактически осуществляют властные полномочия и являются подотчетными в рамках избирательного процесса в связи с осуществлением ими этих полномочий. Из этой статьи следует также, что представители осуществляют лишь те полномочия, которыми они наделены в соответствии с положениями конституции. Участие в ведении государственных дел через посредство свободно выбранных представителей осуществляется в рамках избирательных процедур, которые должны быть установлены в законах, соответствующих положениям пункта b).

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

9. В пункте b) статьи 25 закреплены конкретные положения, касающиеся права граждан на участие в ведении государственных дел в качестве избирателей или кандидатов на выборные должности. Подлинные периодические выборы в соответствии с пунктом b) имеют важнейшее значение для обеспечения подотчетности представителей граждан в связи с осуществлением ими законодательных или исполнительных полномочий, которыми они наделены. Такие выборы должны проводиться через промежутки времени, которые не являются чрезмерно продолжительными и которые обеспечивают положение, когда властные полномочия правительства неизменно основываются на свободном волеизъявлении избирателей. Права и обязанности, закрепленные в пункте b), должны быть гарантированы законом.

10. Право голосовать на выборах и референдумах должно быть закреплено в законе и подлежит лишь разумным ограничениям, таким, как установление минимального возраста для получения права голоса. Не представляется обоснованным ограничение права голоса на основании физической неполноценности или введение образовательных или имущественных цензов. Членство в той или иной партии не должно служить условием для предоставления права голоса или основанием для его лишения.

11. Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять. При регистрации избирателей ее процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий. Если при регистрации применяется ценз оседлости, эта мера должна быть обоснованной и не должна лишать бездомных лиц права голоса. Любые нарушения, касающиеся вмешательства в процедуры регистрации или голосования, а также запугивание или принуждение избирателей должны быть запрещены уголовным законодательством, каковое должно строго применяться. Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав, предусмотренных в статье 25, той частью населения, которая лишена соответствующей информации.

12. Право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно пользоваться полной защитой. Следует принимать действенные меры для преодоления таких препятствий, как неграмотность, языковые барьеры, нищета, ограничение свободы перемещения, которые препятствуют эффективному осуществлению права голоса. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств. Следует использовать такие методы, как распространение фотоматериалов и наглядных пособий, с тем чтобы неграмотные избиратели располагали адекватной информацией, на основании которой они могли бы сделать свой выбор. Государствам-участникам следует отражать в своих докладах вопрос о том, каким образом преодолеваются упомянутые в данном пункте сложности.

13. В докладах государств должны быть изложены правила, регламентирующие осуществление права голоса, и указан порядок применения этих правил в течение охватываемого докладом периода. В докладах государств следует также перечислить факторы, мешающие гражданам осуществлять свое право голоса, и указать меры, принятые для преодоления этих сложностей.

14. В своих докладах государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, лишаящие граждан права голоса. Причины этого должны быть объективными и обоснованными. Если основанием для временного лишения права голоса является осуждение в связи с совершенным преступлением, то срок, на который действие этого права приостановлен, должен быть соразмерным тяжести преступления и вынесенному приговору. Лицам, лишенным свободы, но еще не осужденным, не может быть отказано в осуществлении их права голоса.

15. Эффективное осуществление права голосовать и возможности быть избранным обеспечивает лицам, имеющим право голоса, свободу выбора кандидатов. Любые ограничения в отношении права быть избранным, например в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и разумных критериях. В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации. Никто не должен подвергаться какой-либо дискриминации или находиться в невыгодном положении в связи с фактом выставления своей кандидатуры на выборную должность. Государства-участники должны перечислить и разъяснить законодательные положения, которые лишают какую-либо группу или категорию лиц права быть избранным.

16. Условия, регламентирующие вопросы выдвижения кандидатур, внесения залогов или депозитов, должны быть обоснованными и недискриминационными. Если существуют обоснованные причины считать, что занятие определенных выборных должностей не совместимо с пребыванием на каких-либо конкретных постах (например, в судебных органах, в числе высокопоставленных военных, на государственной службе), то меры, принимаемые для устранения конфликта интересов, не должны чрезмерно ограничивать права, закрепленные в пункте b). Причины отстранения от должности лиц, занимающих выборные посты, должны быть установлены законами на базе обоснованных и объективных критериев и при соблюдении справедливых процедур.

17. Право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии. Если для выдвижения своей кандидатуры какое-либо лицо должно располагать минимальным числом сторонников, то такое требование должно быть обоснованным и не должно служить препятствием для выдвижения кандидатуры. Без ущерба для положений пункта 1 статьи 5 Пакта политические убеждения не могут использоваться в качестве основания для лишения какого-либо лица права быть избранным.

18. Государствам следует охарактеризовать законодательные положения, в которых перечислены условия для занятия выборных государственных должностей, а также любые ограничения и цензы, которые применяются в отношении определенных постов. В докладах следует указать условия для выдвижения кандидатуры, например возрастные рамки, а также любые другие цензы и ограничения. В докладах государств должно быть указано, существуют ли ограничения, в соответствии с которыми лица, занимающие посты на государственной службе (включая полицию или вооруженные силы), не могут быть избраны на определенные государственные должности. Необходимо разъяснить правовые основания и процедуры для снятия с должности лиц, находящихся на выборных постах.

19. В соответствии с пунктом b) справедливые и свободные выборы должны проводиться на периодической основе в соответствии с законами, гарантирующими действительное осуществление права голосовать и быть избранным. Лицам, имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать за любого

выдвинутого кандидата, а также за любое предложение, вынесенное на референдум или плебисцит, или против него, голосовать в поддержку правительства страны или против него без чрезмерного влияния или какого-либо принуждения, которое может помешать или препятствовать свободному волеизъявлению избирателей. Избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства. Представляется обоснованным введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии. Результаты подлинных выборов должны пользоваться уважением и применяться на практике.

20. Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта. Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, если такая система существует. Это означает, что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов. Отступление от этих прав не совместимо со статьей 25 Пакта. Необходимо гарантировать неприкосновенность урн для голосования и обеспечить подсчет голосов в присутствии кандидатов или их представителей. Требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчета избирательных бюллетеней и обеспечить доступ к судебной или аналогичной процедуре проверки, с тем чтобы у избирателей не возникало сомнений в неприкосновенности бюллетеней и правильности подсчета голосов. В ходе голосования следует обеспечить независимый характер процедуры оказания помощи инвалидам, слепым или неграмотным лицам. Избиратели должны быть в полной мере проинформированы о вышеупомянутых гарантиях.

21. Хотя в положениях Пакта и не содержится требования о введении какой-либо определенной избирательной системы, любая система, действующая в государстве-участнике, должна соответствовать правам, закрепленным в статье 25, и гарантировать и обеспечивать свободное волеизъявление избирателей. Необходимо применять принцип "один человек - один голос" и в рамках любой принятой в государстве избирательной системы обеспечить, чтобы голоса всех избирателей имели одинаковый вес. Порядок определения границ избирательных участков и метод учета численности избирателей не должны противоречить их фактическому распределению, не должны приводить к дискриминации в отношении какой-либо группы населения, лишению граждан права свободно выбирать своих представителей или его необоснованному ограничению.

22. В докладах государств следует указывать, какие меры были приняты для гарантированного проведения подлинных, свободных и периодических выборов и каким образом их избирательная система или системы гарантируют и обеспечивают действенность свободного волеизъявления избирателей. В докладах надлежит раскрыть функционирование избирательной системы и пояснить, каким образом в выборных органах обеспечивается представительство различных политических направлений. Кроме

того, в докладах надлежит указать законы и процедуры, обеспечивающие действительно свободное осуществление права голоса всех граждан, и указать, каким образом закон гарантирует тайну, безопасность и достоверность избирательного процесса. Необходимо пояснить практическое применение этих гарантий в охватываемый докладом период.

23. В пункте с) статьи 25 рассматривается право и возможность граждан допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Чтобы обеспечить доступ к государственной службе на общих условиях равенства, критерии и процедуры, применяемые в отношении назначения на должность, продвижения по службе, временного или полного отстранения от должности, должны быть объективными и обоснованными. В некоторых случаях могут понадобиться действенные меры для обеспечения равного доступа к государственной службе для всех граждан. Гарантия доступа к государственной службе на условиях равенства и с использованием общих принципов учета достоинств кандидатов, а также соблюдения сроков занятия выборных должностей обеспечивает то, что лица, занимающие посты на государственной службе, свободны от политического вмешательства или давления. Особенно важно гарантировать, чтобы люди не испытывали дискриминации в осуществлении своих прав, закрепленных в пункте с) статьи 25, на каком-либо из оснований, перечисленных в пункте 1 статьи 2.

24. В докладах государств должны быть указаны условия для занятия государственных постов, любые применяемые ограничения, а также процедуры назначения на должность, продвижения по службе, временного и полного отстранения от должности или увольнения со службы, равно как и механизмы судебного или иного контроля, которые действуют в отношении этих процедур. Кроме того, в докладах должно быть указано, каким образом выполняется требование о равном доступе, а также принимались ли, и в какой степени, соответствующие меры по его обеспечению.

25. Для обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в статье 25, особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которая могла бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Кроме того, для этого необходимы полное осуществление и соблюдение прав, гарантированных в статьях 19, 21 и 22 Пакта, включая свободу заниматься политической деятельностью как лично, так и в составе политических партий и других организаций, свободу обсуждения государственных дел, право на мирные демонстрации и собрания, право на критику и возражения, на публикацию политических материалов, на проведение избирательных кампаний и на пропаганду политических убеждений.

26. Право на свободу ассоциации, включая право создавать организации и ассоциации, занимающиеся политическими и государственными вопросами, и вступать в таковые, является важным дополнением прав, закрепленных в статье 25. Политические партии и членство в партиях играют значительную роль в ведении государственных дел и ходе выборов. Государствам следует обеспечить, чтобы во внутреннем устройстве политических партий соблюдались применимые положения статьи 25, что позволит гражданам осуществлять закрепленные в ней права.

27. Ссылаясь на положения пункта 1 статьи 5 Пакта, никакие права, признаваемые и закрепленные в статье 25, не могут толковаться как означающие, что кто бы то ни был, имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте.

Примечания

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

² Цифры в скобках означают номер сессии, на которой было принято данное Замечание общего порядка.

Шестьдесят первая сессия (1997 год)*

Замечание общего порядка № 26 - Континуитет обязательств

1. Международный пакт о гражданских и политических правах не содержит каких-либо положений о прекращении его действия и не предусматривает денонсации или выхода сторон. Следовательно, возможность прекращения действия, денонсации или выхода следует рассматривать в свете применимых норм обычного международного права, которые закреплены в Венской конвенции о праве международных договоров. На этом основании Пакт не подлежит денонсации и не предусматривает возможность выхода, если только не будет установлено, что стороны имели намерение допустить возможность денонсации или выхода или что право на это вытекает из характера договора.

2. То, что участниками Пакта не предусматривалась возможность денонсации и что упоминание о денонсации не было следствием простого недосмотра с их стороны, подтверждается тем фактом, что в соответствии со статьей 41 (2) Пакта государства-участники могут отказаться от признания компетенции Комитета рассматривать сообщения государств, касающиеся других государств, путем направления соответствующего уведомления, тогда как такого положения о денонсации самого Пакта или выходе из него не существует. Кроме того, Факультативный протокол к Пакту, который обсуждался и принимался одновременно с ним, допускает его денонсацию государствами-участниками. Если продолжить сравнение, то в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая была принята за год до Пакта, специально предусматривается возможность денонсации. Следовательно, можно сделать вывод о том, что составители Пакта сознательно стремились исключить возможность денонсации. Этот вывод касается и второго Факультативного протокола, при разработке которого была сознательно исключена клаузула о денонсации.

*

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