

**Доступ к экономическим
и социальным правам
в Узбекистане:**
анализ законодательства
и практики

Международная комиссия юристов, в состав которой входят 60 ведущих судей и юристов разных стран, способствует поощрению и защите прав человека посредством соблюдения принципа верховенства закона, используя свой уникальный юридический опыт для развития и укрепления национальных и международной систем правосудия. МКЮ была основана в 1952 году. Она осуществляет свою деятельность на пяти континентах и стремится обеспечить поступательное развитие и эффективную имплементацию международного права в области прав человека и международного гуманитарного права; обеспечить реализацию гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, а также гарантировать независимость судебной власти и юридической профессии.

- ® Доступ к экономическим и социальным правам в Узбекистане: анализ законодательства и практики
- © Авторские права принадлежат Международной комиссии юристов, 2021

Международная комиссия юристов (МКЮ) разрешает воспроизведение отрывков из своих публикаций при условии указания ссылки на источник и направления копии публикации с соответствующим отрывком в центральное отделение МКЮ по адресу:

International Commission of Jurists

P.O. Box 1270
Rue des Buis 3
1211 Geneva 1
Switzerland

www.icj.org

Настоящая публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Её содержание является исключительной ответственностью Международной комиссии юристов (МКЮ) и может не совпадать с мнением Европейского Союза.



Перевод на русский язык осуществлён Ириной Чибисовой под редакцией Тимура Шакирова

Графический дизайн и верстка: Евгений Тен

**Доступ к экономическим
и социальным правам
в Узбекистане:**
анализ законодательства
и практики

Содержание

Вступление	5
Глава I. Общий режим защиты международного права и экономических, социальных и культурных прав в Узбекистане	10
Международные обязательства государств при реализации ЭСК прав	10
Международное право и национальная правовая система Узбекистана	11
Доступ к правосудию в отношении экономических, социальных и культурных прав	15
Доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты в случае нарушения ЭСК прав по международному праву	15
Доступ к правосудию через суды: возможности судебной защиты ЭСК прав в Узбекистане	17
Препятствия к судебной защите ЭСК прав	18
Независимость судебных органов	18
Доступ к независимой юридической помощи	20
Доступ к бесплатной юридической помощи	21
Длительность производства	22
Качество принимаемых судами решений и доступ к ним	23
COVID-19 и доступ к правосудию	25
Недискриминация и доступ к ЭСК правам	26
Недискриминация и ЭСК права в международном праве	26
Недискриминация и ЭСК права в национальном законодательстве и практике Узбекистана	28
Дискриминация в отношении женщин	29
Дискриминация по признаку инвалидности	30
Выводы	31
Глава II. Право на достаточное жилище	32
Международное право и стандарты	32
Национальная нормативно-правовая база, политика и практика	35
Принудительные выселения	38
Международное право и стандарты	38
Национальная нормативно-правовая база и вопросы практического характера	39
Эффективные средства правовой защиты и достаточное жилище	44
Выводы	45

Глава III. Право на здоровье	47
Международное право и стандарты.	47
Национальная нормативно-правовая база, политика и практика	50
Государственное и частное здравоохранение	53
Международная нормативно-правовая база.	53
Национальная нормативно-правовая база и вопросы практического характера	55
Болезни, пандемии и эпидемии	57
Недискриминация.	61
Международные стандарты.	61
Проблемы юридического и практического характера в Узбекистане	62
Доступ к правосудию	65
Выводы.	66
Глава IV. Право на труд и трудовые права	67
Международное право и стандарты.	67
Национальная нормативно-правовая база, политика и практика	69
Общая нормативно-правовая база.	69
Недискриминация.	70
Дискриминация женщин в трудовых отношениях	71
Лица с инвалидностью	73
Принудительный труд.	74
Международное право и стандарты.	74
Детский труд и принудительный труд в Узбекистане	76
Минимальный размер оплаты труда в стране	77
Неформальные трудящиеся	79
Доступ к правосудию	82
Выводы.	85
Глава V. Выводы и рекомендации	86
Рекомендации	88
Рекомендации в отношении судебных органов.	88
Рекомендации в отношении исполнительной власти и парламента	90
Рекомендации в отношении отдельных ЭСК прав	91

Вступление

Экономические, социальные и культурные права (ЭСК права), как и гражданские и политические права, необходимы для сохранения человеческого достоинства¹. В соответствии с договорённостью, достигнутой государствами в Вене в 1993 году, к гражданским и политическим правам и к ЭСК правам следует подходить одинаково, поскольку «все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны»². Как разъяснило Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, по своей природе гражданские и политические права принципиально ничем не отличаются от ЭСК прав³.

Такие договоры, как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), имеют обязательную силу для государств, которые являются их участниками и тем самым обязуются добросовестно их соблюдать⁴. Все государства-участники, включая Республику Узбекистан, несут международно-правовые обязательства по защите и обеспечению соответствующих прав, включая права на здравоохранение, жилище, еду, воду и санитарию, образование, работу, а также социальное обеспечение⁵. Таким образом, это не блага, оставленные на усмотрение государства, а права, которые должны быть гарантированы государствами, обязавшимися выполнять соответствующие международно-правовые обязательства.

МПЭСКП является одним из основных универсальных договоров в данной сфере; другие договоры, участником которых является Узбекистан⁶, предоставляют особые гарантии защиты ЭСК прав в отношении лиц, которые относятся к тем или иным группам, включая женщин, детей и лиц с ограниченными возможностями⁷. В соответствии с этим и другими договорами в области прав человека, государства выполняют свои международно-правовые обязательства в рамках национальных правовых систем: посредством законодательства, политических стратегий и практики по таким вопросам, как здравоохранение, жилище, пищевые продукты и продукты питания, образование или труд⁸.

В настоящем отчёте рассматриваются некоторые аспекты выполнения Узбекистаном указанных обязательств посредством законодательства и политических стратегий, а также доступа к правосудию и средствам правовой защиты для тех, кто заявляет о нарушении своих ЭСК-прав. Анализируя общую нормативно-правовую базу по защите указанных прав, в отчёте более подробно рассматриваются конкретные сложности с точки зрения обеспечения права на достаточное жилище, права на здоровье и трудовые права в Узбекистане.

¹ Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), Генеральная ассамблея ООН (Резолюция Генеральной ассамблеи № 217 А), 10 декабря 1948 г., статья 22.

² Венская декларация и Программа действий, приняты на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 г., статья 5.

³ УВКПЧ ООН, Часто задаваемые вопросы по экономическим, социальным и культурным правам, Информационный бюллетень № 33. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf> (на англ.). С. 8.

⁴ Венская конвенция «О праве международных договоров», принята в Вене 23 мая 1969 г., статья 26.

⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения Резолюцией Генеральной ассамблеи № 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г., вступил в силу 3 января 1976 г., статья 2.

⁶ Узбекистан присоединился к МПЭСКП в 1995 г. (см. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=189&Lang=EN).

⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Узбекистаном 28 сентября 1995 г.); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (принята Узбекистаном 19 июля 1995 г.); Конвенция о правах ребёнка (принята Узбекистаном 29 июня 1994 г.); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (принята Узбекистаном 28 сентября 1995 г.); Конвенция о правах лиц с инвалидностью (подписана Узбекистаном 27 февраля 2009 г.); Международная конвенция о правах трудящихся-мигрантов и членов их семей (не принята Узбекистаном).

⁸ МПЭСКП, статья 2.

Чтобы права были эффективными на практике, они должны быть не только предусмотрены на уровне законодательства и государственной политики, но и быть доступными для всех на равных началах⁹. Доступность прав требует доступа к информации и устранения физических, административных, экономических или культурных препятствий с точки зрения доступа к правам, а также доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты (включая судебные) в целях обеспечения соблюдения указанных прав¹⁰. Таким образом, неотъемлемой частью международно-правового обязательства по защите прав человека является обязанность предоставлять тем, кто утверждает, что они стали жертвами нарушения прав, равный и эффективный доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты¹¹, включая возмещение ущерба¹².

Более того, национальное право, насколько это возможно, должно толковаться и применяться в соответствии с международными обязательствами в области прав человека¹³. В случае расхождения между внутренним законодательством — включая Конституцию, законодательные акты и административные распоряжения — и международным правом государство не может ссылаться на внутреннее право в качестве оправдания для невыполнения им своих международно-правовых обязательств¹⁴. В действительности, такой подход согласуется и с Конституцией Узбекистана¹⁵, в Преамбуле которой признаётся «приоритет общепризнанных норм международного права».

Принимая позицию, изложенную в Венской конвенции о праве международных договоров (ВКПД) — как он и обязался это сделать, — Узбекистан указал в своём последнем отчёте Комитету ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), что:

«...Конституция Узбекистана провозглашает приоритет общепризнанных норм международного права — принцип, закреплённый в действующем законодательстве страны в области прав и свобод человека, который формально кодифицирует положение о том, что если международный договор, участником которого является Узбекистан, устанавливает правила, отличные от тех,

⁹ Например, ВДПЧ, статья 7; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 26.

¹⁰ Право на средство правовой защиты и возмещение ущерба в случае грубых нарушений прав человека, Практическое руководство (пересм.), 2018, <https://www.icj.org/the-right-to-a-remedy-and-reparation-for-gross-human-rights-violations-2018-update-to-practitioners-guide-no-2/>. С. 65–81.

¹¹ Там же.

¹² Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьёзных нарушений международного гуманитарного права, приняты резолюцией № 60/147 Генеральной ассамблеи ООН от 16 декабря 2005 г., принцип 3; Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), Замечание общего порядка № 9, Применение Пакта во внутреннем праве, 3 декабря 1998 г., E/C.12/1998/24, пп. 2–3; КЭСКП, Замечание общего порядка № 24, Обязательства государства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, 10 августа 2017 г., E/C.12/GC/24, п. 39; КЭСКП, Замечание общего порядка № 20, Недискриминация в отношении экономических, социальных и культурных прав, E/C.12/GC/20, 2 июля 2009 г., п. 40.

¹³ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Доклад о выполнении международных договоров о правах человека и роли судов, CDL-AD(2014)036, 8 декабря 2014 г., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)036-e) (на англ.), п. 113.

¹⁴ Полный текст статьи 27 Венской конвенции о праве международных договоров гласит: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46». Статья 46 в свою очередь гласит: «1. Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение 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».

¹⁵ Конституция Республики Узбекистан, 8 декабря 1992 г., <https://lex.uz/docs/35869>.

которые предусмотрены узбекским законодательством, правила международного договора имеют преимущественную силу в Узбекистане»¹⁶.

В то время как такие договоры, как МПЭСКП, создают нормативно-правовую базу для защиты ЭСК прав, данные права реализуются государствами внутри страны. В этой связи необходимо принятие ряда национальных законодательных актов: от трудового законодательства до законодательства о недискриминации; законов в области здравоохранения и медицины и жилищного законодательства. Также необходимо учитывать законы, влияющие на доступ к судам и другим механизмам разрешения споров, а также независимость и эффективность этих механизмов.

Наличие национальной нормативно-правовой базы для выполнения указанных международно-правовых обязательств становится особенно актуальным сейчас, в период существенных изменений в законодательстве Узбекистана. С приходом администрации президента Мирзиёева в 2016 году Узбекистан решительно порвал со своим изоляционистским прошлым и провёл широкомасштабные реформы целого ряда институтов, процедур, законов и политических стратегий. Ещё не окончена радикальная ревизия кодексов и других законодательных актов, вплоть до самой Конституции¹⁷. Многие из этих реформ касаются вопросов, относящихся к защите ЭСК прав, включая систему образования и здравоохранения, защиту детей и противодействие гендерному насилию, а также доступ к правосудию.

Примечательно, что самые первые шаги были сделаны в сторону реформы судебной системы, которая имеет решающее значение с точки зрения защиты прав человека. Помимо прочего, реформы привели к изменению процедуры обжалования судебных актов, созданию системы судебного самоуправления в рамках Высшего судейского совета, новым процедурам отбора и назначения судей, а также сроков их пребывания в должности¹⁸.

Общий климат реформ также сделал страну более открытой к взаимодействию с международным правом, стандартами и механизмами по защите прав человека. Узбекистан является участником ряда основных универсальных договоров в области прав человека, включая следующие: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) и Конвенция о правах ребёнка (КПР)¹⁹. Узбекистан является участником ряда конвенций Международной организации труда (МОТ), которые имеют особое значение в контексте защиты права на труд и условия труда²⁰.

Тем не менее, серьёзным препятствием к эффективному выполнению указанных договоров является тот факт, что Узбекистан до сих пор не принял механизмы подачи индивидуальных жалоб на базе договоров ООН в области ЭСК прав, в том числе предусмотренные Факультативными протоколами к МПЭСКП, КЛДЖ и КПР, или же механизмы подачи сообщений, предусмотренные статьёй 14 КЛРД и статьёй 77 КТМ²¹. И хотя Узбекистан является участником Факультативного протокола к

¹⁶ Третий периодический отчёт Узбекистана о выполнении Пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/UZB/3, 14 августа 2019 г., п. 46.

¹⁷ Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнения в Конституцию Республики Узбекистан», 6 апреля 2017 г., № ЗРУ-426.

¹⁸ Закон Республики Узбекистан «О Высшем судейском совете Республики Узбекистан», 6 апреля 2017 г., № ЗРУ-427.

¹⁹ База данных договоров ООН в области прав человека, Узбекистан, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=189&Lang=EN.

²⁰ Международная организация труда: Ратификации со стороны Узбекистана, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103538.

²¹ База данных договоров ООН в области прав человека, Узбекистан, *op. cit.*

МПГПП, показатели выполнения им вынесенных в его отношении решений (а их более 40) остаются неудовлетворительными²².

При этом отрадно отметить, что за последние четыре года страну посетили два независимых эксперта (Специальные процедуры) Совета ООН по правам человека: Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе религии и убеждений (в 2017 году)²³ и Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов (в 2019 году)²⁴. До этого Узбекистан не давал согласия на такие визиты начиная с 2002 года, после визита Специального докладчика ООН по вопросу о пытках²⁵. Кроме того, Узбекистан был впервые избран членом Совета ООН по правам человека²⁶ и разработал свою первую Национальную стратегию в области прав человека, в которой закрепляются его основные приоритеты в сфере обеспечения защиты прав человека в стране²⁷.

Тем не менее, трансформация этой открытости в реальные изменения, которые обеспечат защиту прав человека на практике, представляет собой немалую сложность. Как подтвердил Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, в Узбекистане по-прежнему отсутствует надлежащая защита институциональной независимости судебных органов и независимости отдельных судей как на уровне закона, так и на практике²⁸.

Глубинные системные проблемы отсутствия независимости судебных органов и адвокатов, отсутствие культуры и практики верховенства закона, а также сильного гражданского общества указывают на необходимость обширных структурных и практических реформ, которые смогут гарантировать недопущение нарушения прав человека и существование на национальном уровне эффективных систем защиты и возмещения ущерба в случае таких нарушений. В частности, решающую роль играет эффективный доступ к правосудию и средствам правовой защиты через суды.

Проводимые страной реформы также создают определённые риски в отношении ЭСК прав. Так, стремление к реновации городов и повышение темпов урбанизации²⁹ привели к росту случаев выселения, сноса домов и переселения жильцов³⁰. Хотя сама по себе эта проблема не является для Узбекистана чем-то новым³¹, масштабы выселения граждан беспрецедентны, а общественная реакция на данную проблему стала намного заметнее, чем это было раньше³².

²² Судебная практика договорных органов ООН, <https://juris.ohchr.org/search/documents>.

²³ Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии и убеждений по итогам миссии в Узбекистан (Секретариат), <https://digitallibrary.un.org/record/1481445?ln=en>.

²⁴ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов по итогам миссии в Узбекистан, A/HRC/44/47/Add.1, 20 апреля 2020 г., <https://www.undocs.org/A/HRC/44/47/Add.1>.

²⁵ Тео ван Бовен, Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках по итогам миссии в Узбекистан, E/CN.4/2003/68/Add.2, 3 февраля 2003 г.

²⁶ Узбекистан избран в состав Совета ООН по правам человека на 2021–2023 гг., <https://www.un.int/uzbekistan/news/uzbekistan-elected-un-human-rights-council-period-2021-2023>.

²⁷ Указ Президента Республики Узбекистан об утверждении национальной стратегии Республики Узбекистан по правам человека, 22 июня 2020 г., № УП-6012, <https://lex.uz/ru/docs/4872357>.

²⁸ Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов об итогах миссии в Узбекистан, Предварительные замечания по официальному визиту в Узбекистан, 19–25 сентября 2019 г., <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25043&LangID=E>.

²⁹ Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию процессов урбанизации», 10 января 2019 г., № УП-5623, <https://lex.uz/ru/docs/4154824>.

³⁰ Новостной портал Podrobno.Uz: Урбанизацию все понимают по-своему, зачастую ассоциируя ее со сносами, 15 июня 2019 г., <https://www.podrobno.uz/cat/obchestvo/urbanizatsiyu-vse-ponimayut-po-raznomu-zachastuyu/>.

³¹ Постановление Пленума Верховного Суда Республики Узбекистан «О судебной практике по жилищным спорам», 14 сентября 2001 г., <https://lex.uz/docs/1452369>.

³² Новостной портал Podrobno.Uz: Депутат о сносах в Ташкенте: необходимо разработать прозрачные и понятные правила, 17 февраля 2019 г., <https://podrobno.uz/cat/obchestvo/deputat-o-snosakh-v-tashkente-neob/>.

В данной связи настоящий отчёт призван поспособствовать ведущейся в Узбекистане дискуссии по вопросу о том, как добиться большей защиты ЭСК прав и эффективного доступа к правосудию для тех, чьи ЭСК права были нарушены.

Отчёт знаменует собой окончание трёхлетнего проекта «ACCESS» Международной комиссии юристов (МКЮ), который был направлен на привлечение гражданского общества к более активной защите ЭСК прав в Узбекистане. В рамках проекта, софинансируемого Европейским Союзом, проводились семинары-дискуссии и тренинги по ЭСК правам, а также были опубликованы практические руководства и учебные материалы. Отчёт подготовлен по итогам нескольких дискуссий, организованных в Узбекистане, а также основан на юридических исследованиях, проводившихся на протяжении проекта. Таким образом, задачей отчёта не является окончательный и всесторонний анализ достижений судебной системы Узбекистана или реализации всех аспектов ЭСК прав в стране. Скорее, он позволит составить представление о некоторых проблемах, которые имеют большое значение с точки зрения обеспечения доступа к правосудию в отношении определенных ЭСК прав.

Отчёт подготовлен Лейлой Мадатли, а в дополнительных исследованиях и редакции приняли участие Тимур Шакиров, Тимоти Фиш, Роушин Пиллэй и Иан Сайдерман. МКЮ признательна всем тем, кто участвовал в исследовании, легшем в основу отчёта, включая национальных и международных экспертов, работающих как в Узбекистане, так и за его пределами, которые поделились с нами своим бесценным опытом.

В Главе 1 отчёта рассматриваются общие вопросы, значимые с точки зрения обеспечения доступа к правосудию в отношении ЭСК-прав в Узбекистане. Глава 2 посвящена вопросам, связанным с правом на жилище, его международно-правовыми аспектами и реализацией на национальном уровне. В Главе 3 анализируются вопросы, связанные с правом на здоровье, в Главе 4 — различные аспекты защиты права на труд как на международном уровне, так и в самом Узбекистане. В Главе 5 излагаются выводы и рекомендации по вопросам доступа к правосудию, а также относительно мер по защите конкретных прав, которые рассматриваются в отчёте.

Глава I. Общий режим защиты международного права и экономических, социальных и культурных прав в Узбекистане

Международные обязательства государств при реализации ЭСК прав

В соответствии с международным правом в области прав человека, в частности, МПЭСКП, Узбекистан, равно как и другие государства, обязан принимать различные меры, включая законодательные, административные, бюджетные, судебные и другие, для реализации ЭСК прав³³. Это означает, что все ветви власти (исполнительная, законодательная и судебная) и фактически все государственные образования и иные учреждения, так или иначе выполняющие государственные функции, участвуют в реализации ЭСК прав и несут ответственность за их соблюдение в соответствующих областях.

Обязательства государств по реализации ЭСК прав включают обязательства воздерживаться от вмешательства, а также принимать позитивные меры для обеспечения реализации прав. Данные обязательства можно разделить на обязательства по соблюдению, защите и осуществлению прав. В соответствии со своими обязательствами по соблюдению прав, государственные органы должны воздерживаться от принятия мер или совершения действий, которые нарушают ЭСК права. В соответствии с обязательством по защите прав государственные органы должны совершать действия, чтобы предупредить или пресечь такие действия третьих лиц, в том числе физических лиц, компаний и групп, которые ущемляют данные права³⁴. Обязательства по осуществлению прав требуют от государств активного содействия их реализации, в том числе, при необходимости, посредством выделения ресурсов. В частности, как пояснил Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП), данное обязательство предусматривает, что государство должно предоставлять доступ к объектам, товарам и услугам, необходимым для защиты ЭСК прав, обеспечивать осуществление данных прав путём устранения препятствий и создания условий для их осуществления, а также продвигать данные права в рамках образовательной и просветительской деятельности³⁵.

В соответствии со своими обязательствами по МПЭСКП, государства должны обеспечить безотлагательную реализацию некоторых элементов прав. Другие элементы могут подлежать «постепенному осуществлению»³⁶. Государства должны безотлагательно соблюдать обязательство по недискриминации в отношении каждого из прав, закреплённых в Пакте, и обеспечить безотлагательное осуществление по

³³ Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушения экономических, социальных и культурных прав (1997), http://hrlibrary.umn.edu/instree/Maastrichtguidelines_.html.

³⁴ КЭСКП, Замечание общего порядка № 24, *op. cit.* В отношении коммерческих компаний см. также ООН, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (2011), HR/PUB/11/04, https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf («Руководящие принципы ООН, касающиеся бизнеса и прав человека»); и Международная комиссия юристов, Корпоративная ответственность за нарушения экономических, социальных и культурных прав в ходе конфликтов и во время переходного периода (2020), <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/02/Universal-ESCR-accountability-guide-Publications-Reports-Thematic-report-2020-ENG.pdf>. С. 52.

³⁵ Международная комиссия юристов, Руководство по принудительному исполнению и судебной защите экономических, социальных и культурных прав (ЭСКП) в ЮАР, август 2019 г., <https://www.icj.org/the-MKIU-launches-guide-to-economic-social-and-cultural-right-in-south-africa/>. С. 38–42.

³⁶ КЭСКП, Замечание общего порядка № 3, Характер обязательств государств-участников (п. 1 статьи 2 Пакта), 14 декабря 1990 г., E/1991/23, <https://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>, пп. 1, 2, 9–10.

крайней мере «минимального основного содержания» каждого из прав, гарантированных МПЭСКП³⁷.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 МПЭСКП, государство, которое не может немедленно выполнить все аспекты обязательств по МПЭСКП — в частности, те, которые в значительной степени зависят от финансовых и других ресурсов, — может осуществлять их постепенно. Однако, какими бы ограниченными ни были государственные ресурсы, существует обязательство «постепенно реализовывать»³⁸ данные права в «максимальных» пределах имеющихся ресурсов³⁹. Государство должно принять меры по максимальной реализации данных обязательств и избежать любых регрессивных мер, ограничивающих уже достигнутое осуществление прав по МПЭСКП.

«Ресурсы» в данном контексте не ограничиваются финансовыми ресурсами. Они включают, помимо прочего, природные, человеческие, технологические и информационные ресурсы⁴⁰. К ним относятся как уже существующие, так и дополнительные ресурсы, которые государства могут сделать «доступными». В этой связи государства обязаны⁴¹: максимизировать существующие ресурсы за счёт эффективного использования всех имеющихся в их распоряжении ресурсов, а также увеличить существующие ресурсы путём расширения спектра имеющихся у государства ресурсов благодаря поддержке, полученной в рамках международного сотрудничества и помощи, а также «частных» вкладов компаний, групп и отдельных лиц.

Международное право и национальная правовая система Узбекистана

В соответствии с общими принципами международного права и, в частности, Венской конвенцией о праве международных договоров, участником которой является Узбекистан⁴², «каждый действующий договор является обязательным для его участников и должен ими добросовестно выполняться»⁴³. В соответствии с Конвенцией, государство «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»⁴⁴.

Преамбула Конституции Узбекистана закрепляет «приоритет общепризнанных норм международного права». Кроме того, согласно Закону «О международных договорах Республики Узбекистан», «международные договоры Республики Узбекистан наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью правовой системы Республики Узбекистан»⁴⁵. Так, Закон предусматривает:

³⁷ МПЭСКП, статья 2 (2); КЭСКП, Замечание общего порядка № 20, п. 7; КЭСКП, Замечание общего порядка № 3, п. 10.

³⁸ КЭСКП, Замечание общего порядка № 3, п. 9.

³⁹ Там же, п. 10.

⁴⁰ Руководство МКЮ по принудительному исполнению и судебной защите экономических, социальных и культурных прав (ЭСКП) в ЮАР, *op. cit.* С. 158–159; R. Robertson, Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the “Maximum Available Resources” to Realizing Economic, Social, and Cultural Rights, журнал Human Rights Quarterly, vol. 16 (1994), p. 695.

⁴¹ I. Seiderman & T. F. Hodgson, COVID-19 Symposium: COVID-19 Responses and State Obligations Concerning the Right to Health (Part 2) [Симпозиум COVID-19: меры реагирования на COVID-19 и обязательства государства по праву на здоровье (часть 2)], *Opinio Juris* (1 апреля 2020 г.), <http://opiniojuris.org/2020/04/01/covid-19-symposium-covid-19-responses-and-state-obligations-concerning-the-right-to-health-part-2/>.

⁴² Узбекистан присоединился к Венской конвенции «О праве международных договоров» 12 июля 1995 г., https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en.

⁴³ Венская конвенция «О праве международных договоров», Вена, 23 мая 1969 г., ООН, Собрание международных договоров, т. 1155 (Венская конвенция), статья 26. С. 331.

⁴⁴ Там же, статья 27.

⁴⁵ Закон «О международных договорах Республики Узбекистан», 6 февраля 2019 г., № ЗРУ-518, статья 3.

«Международные договоры Республики Узбекистан подлежат неукоснительному и обязательному исполнению Республикой Узбекистан в соответствии с нормами международного права.

В случаях, когда в целях исполнения международного договора Республики Узбекистан необходимо принятие акта законодательства Республики Узбекистан, заинтересованные государственные органы по согласованию с Министерством иностранных дел и Министерством юстиции Республики Узбекистан представляют предложения о принятии соответствующего акта по вопросам имплементации норм международного договора Республики Узбекистан»⁴⁶.

Многие законы Узбекистана в области ЭСК прав прямо предусматривают, что если международный договор, участником которого является Узбекистан, устанавливает правила, отличные от тех, которые установлены внутренним законодательством, условия международного договора имеют преимущественную силу⁴⁷. В частности, Закон «О нормативно-правовых актах» закрепляет, что «действие нормативно-правового акта [т. е. законов и подзаконных актов] распространяется на граждан и юридических лиц Республики Узбекистан, а также на иностранных юридических лиц при осуществлении деятельности ими на территории Республики Узбекистан, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Узбекистан, если иное не предусмотрено международным договором Республики Узбекистан»⁴⁸. Кроме того, закон устанавливает, что разработчики законодательства должны учитывать общепризнанные принципы и нормы международного права⁴⁹.

В отношении роли судов в имплементации международного права в области прав человека закон «О судах» устанавливает:

«Суд в Республике Узбекистан призван осуществлять судебную защиту прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и другими законами Республики Узбекистан, международными актами о правах человека, [а также] прав и охраняемых законом интересов предприятий, учреждений и организаций»⁵⁰.

Однако, большинство практикующих юристов и учёных-правоведов Узбекистана, с которыми беседовала МКЮ, считают, что на практике суды обычно ограничиваются применением национального законодательства в том виде, в каком оно написано, и воздерживаются от прямого применения международного права или толкования законодательства в свете международного права.

Официальная позиция относительно статуса и применения международного права в национальной правовой системе неоднозначна. Согласно Общему базовому документу, являющемуся частью доклада Узбекистана в адрес договорных органов ООН в 2017 году⁵¹, «...непосредственное предоставление каждому прав, предусмотренных международными договорами, значит, что выполнение международных

⁴⁶ Там же, статья 33.

⁴⁷ К примеру, Закон Республики Узбекистан «Об охране здоровья граждан», 29 августа 1996 г., № 265-I, статья 1; Закон Республики Узбекистан «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», 26 августа 2015 г., № ЗРУ-393, статья 2; Закон Республики Узбекистан «Об охране репродуктивного здоровья граждан», 11 марта 2019 г., № ЗРУ-528, статья 2; Жилищный кодекс Республики Узбекистан, 24 декабря 1998 г., № 713-I, статья 3.

⁴⁸ Закон «О нормативно-правовых актах Республики Узбекистан», 14 декабря 2000 г., № 160-II, статья 34.

⁴⁹ Там же, статья 20.

⁵⁰ Закон «О судах Республики Узбекистан», 2 сентября 1993 г., № 924-XII, статья 2, <https://www.lex.uz/acts/68521>.

⁵¹ Общий базовый документ, являющийся частью докладов государств-участников, Узбекистан, HRI/CORE/UZB/2017, 20 ноября 2017 г., https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FCORE%2FUZB%2F2017&Lang=en, pp. 267–269.

обязательств Узбекистана может быть осуществлено только путём применения норм национального права».

В отношении использования положений международных договоров о правах человека судебными органами говорится, что:

«В национальной правовой системе Республики Узбекистан признаётся верховенство Конституции и приоритет международного права над национальным законодательством. Вместе с тем, международный договор в целях его исполнения должен быть имплементирован в национальное законодательство. После имплементации нормы международного права становятся частью внутреннего законодательства и подлежат обязательному исполнению. Практика же использования прямой ссылки на тот или иной международный договор не является характерной для судебных органов Узбекистана и применяется крайне редко»⁵².

В Заключительных замечаниях по Узбекистану 2014 года, опубликованных по итогам рассмотрения доклада страны, КЭСКП указал, что «сожалеет о том, что, согласно информации, предоставленной государством-участником, национальные суды не ссылаются на Пакт напрямую, несмотря на то, что они уполномочены делать это в соответствии с национальным законодательством»⁵³.

В последнем докладе в адрес КЭСКП 2019 года правительство Узбекистана изложило следующую позицию по вопросу о применении МПЭСКП в национальном законодательстве Узбекистана:

«...В Конституции Узбекистана провозглашён принцип приоритета общепризнанных норм международного права, который нашёл свое воплощение в текущем законодательстве о правах и свободах человека, закрепившем положение о том, что, если международным договором Республики Узбекистан установлены иные правила, чем те, которые представлены законодательством Республики Узбекистан, то применяются правила международного договора Республики Узбекистан.

...Согласно Закону „О судах“, деятельность судов регулируется не только законодательством, но и общепризнанными принципами и нормами международного права, отсутствуют какие-либо ограничения в отношении реализации права судов на непосредственное применение норм международного права при вынесении судебных решений...»⁵⁴.

В пятом периодическом докладе 2019 года в Комитет ООН по правам человека Узбекистан подтвердил свою позицию о том, что «в Конституции и законах Республики Узбекистан закреплён принцип приоритета норм международного права в области прав человека, согласно которому в случае, если нормы национального законодательства противоречат международным нормам, то применяются нормы международного договора»⁵⁵. Однако в ответах на вопросы Комитета ООН по правам человека Правительство Узбекистана также отметило трудности, связанные с выполнением Соображений Комитета ООН по правам человека по делу, представленному в отношении Узбекистана, указав на ограничения, налагаемые

⁵² Там же.

⁵³ КЭСКП, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Узбекистана, E/C.12/UZB/CO/2, 12 июня 2014 г., п. 5.

⁵⁴ Третий периодический доклад Узбекистана по выполнению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/UZB/3, 14 августа 2019 г., пп. 46–47.

⁵⁵ Пятый периодический доклад Узбекистана по выполнению Международного пакта о гражданских и политических правах, 10 января 2019 г., C/PR/C/UZB/5, п. 44.

национальным законодательством⁵⁶. После рассмотрения данного доклада Комитет ООН по правам человека выразил свою обеспокоенность тем, что Узбекистан

«...продолжает не выполнять его Соображения в соответствии с Факультативным протоколом, ссылаясь, в частности, на их несовместимость с национальным законодательством, хотя в Конституции признаётся принцип верховенства международного права над национальным законодательством»⁵⁷.

Узбекистан также выразил свою позицию в отношении судов и договоров в области прав человека в шестом периодическом докладе 2020 года в адрес Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), надзорного органа Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Согласно докладу,

«суды не применяют непосредственно Конвенцию, так как статьёй 15 Конституции провозглашено верховенство Конституции и законов Узбекистана, они руководствуются национальным законодательством, и нормы международных договоров применяются исключительно после их имплементации в национальное законодательство»⁵⁸.

Данная позиция противоречит заявлениям государства в адрес КЭСКО и указывает на отсутствие единого подхода к инкорпорации международного права в национальную правовую систему. КЭСКО призвал Узбекистан обеспечить, чтобы положения МПЭСКО использовались и применялись национальными судами, в том числе путём просвещения лиц, наделённых соответствующими правами, и органов власти, ответственных за его выполнение. Комитет сослался на Замечание общего порядка № 9 (1998) «О применении МПЭСКО во внутреннем праве»⁵⁹ и предложил Узбекистану включить в следующий периодический доклад информацию о судебных решениях, которыми применяются права, закреплённые в МПЭСКО. Согласно Замечанию общего порядка № 9,

«В пределах надлежащего выполнения своих функций в области судебного надзора суды должны учитывать признаваемые Пактом права в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения соответствия между поведением государства и его обязательствами по Пакту. Пренебрежение этой обязанностью со стороны судов несовместимо с принципом верховенства закона, который неизменно подразумевает соблюдение международных обязательств в области прав человека»⁶⁰.

Действительно, как указывалось ранее и как это предусмотрено многими законами Узбекистана, а также международным правом, Узбекистан обязан толковать и применять внутреннее законодательство в соответствии со своими международными обязательствами в области прав человека, а в случае противоречия между

⁵⁶ Там же, п. 4: «Узбекистан подготовил замечания относительно выполнения Соображений Комитета по правам человека по делу Каримы Сабириной и Бобира Сабириной. Исходя из положений узбекского законодательства, ввиду того, что административные дела, возбуждённые в отношении г-жи Сабириной и г-на Сабириной за совершение административного правонарушения по статье 1842 Кодекса об административной ответственности, рассматривались в 2012 году, не представляется возможным пересмотреть судебные решения, вынесенные в отношении указанных лиц, в связи с истечением шестимесячного срока давности, установленного законом в отношении апелляционного обжалования».

⁵⁷ Комитет ООН по правам человека (КПЧ ООН), Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана, ССРР/С/УЗБ/СО/5, п. 4.

⁵⁸ КЛДЖ, Ответы Узбекистана на перечень тем и вопросов в связи с рассмотрением шестого периодического доклада по выполнению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 3 ноября 2020 г., https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/RLI/UZB/43648&Lang=en, п. 3.

⁵⁹ КЭСКО, Замечание общего порядка № 9, *op. cit.*

⁶⁰ Там же, п. 14.

национальным законодательством и международным правом он не может ссылаться на внутреннее право в качестве оправдания для невыполнения своих международно-правовых обязательств⁶¹.

Одно из возможных средств более активного применения международного права судами Узбекистана предложено в новейшей Национальной стратегии по правам человека, которая предусматривает принятие Пленумом Верховного суда постановления «О практике применения судами принципов и норм международного права, а также международных договоров Республики Узбекистан». Это позволит обеспечить «дальнейшее расширение практики применения судами международных договоров по правам человека»⁶². Такое постановление могло бы помочь национальным судам применять международное право в области прав человека, включая обязательства государства по МПЭСКП.

Доступ к правосудию в отношении экономических, социальных и культурных прав

Доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты в случае нарушения ЭСК прав по международному праву

Международно-правовые обязательства по защите ЭСК прав предусматривают определённые обязанности в отношении всех должностных лиц и государственных органов, включая суды, и судебная система играет важную роль в обеспечении реализации ЭСК прав на практике путём предоставления эффективных средств правовой защиты от их нарушения. Право на эффективные средства правовой защиты и возмещение ущерба за нарушение любых прав человека является общим принципом права, закреплённом во многих международных актах по правам человека⁶³ и в Основных принципах ООН, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба, принятых Генеральной ассамблеей ООН в 2005 году⁶⁴. Каждый имеет право на эффективное средство правовой защиты от любого нарушения прав человека. Чтобы такие средства правовой защиты были эффективными, они должны быть безотлагательными, доступными и обеспечивающими доступ к компетентному, независимому и беспристрастному органу, а также должны вести к прекращению нарушения и возмещению ущерба⁶⁵.

⁶¹ Полный текст статьи 27 Венской конвенции «О праве международных договоров» гласит: «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». Статья 46 в свою очередь гласит: «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 нарушение 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».

⁶² Национальная стратегия Республики Узбекистан по правам человека, принята Указом Президента от 22 июня 2020 г., № УП-6012, <https://lex.uz/ru/docs/4872357>.

⁶³ См. «Право на средство правовой защиты и возмещение ущерба за грубые нарушения прав человека», Практическое руководство № 2 Международной комиссии юристов (в редакции 2018 г.), <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/11/Universal-Right-to-aRemedy-Publications-Reports-Practitioners-Guides-2018-ENG.pdf>.

⁶⁴ Генеральная ассамблея ООН, Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьёзных нарушений международного гуманитарного права, Резолюция № 60/147, 2005 г., <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndRestoration.aspx>.

⁶⁵ Декларация МКЮ «О доступе к правосудию и праве на средство правовой защиты в системах международного права в области прав человека», 12 декабря 2012 г., <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/02/Congress-Declaration-adoptedFINAL.pdf>, принцип 5.

В отношении прав, которые пользуются защитой по МПЭСКП, КЭСКП недвусмысленно разъяснил⁶⁶, что «любому потерпевшему лицу или группе лиц должны быть обеспечены надлежащие средства восстановления нарушенных прав или средства правовой защиты, а также должны быть приняты надлежащие меры по обеспечению подотчётности правительств»⁶⁷. Предоставление внутренних средств правовой защиты в случае нарушения ЭСК прав требуется пунктом 1 статьи 2 МПЭСКП, согласно которому государства-участники должны использовать все «надлежащие способы» для реализации прав, предусмотренных Пактом. Хотя для этой цели наряду с судебными могут предоставляться административные средства правовой защиты, последние «могут оказаться неэффективными, если они не будут подкреплены или дополнены средствами судебной защиты»⁶⁸. Средства правовой защиты должны быть эффективными, безотлагательными и доступными для каждого без дискриминации⁶⁹. Средства правовой защиты также должны сопровождаться возмещением ущерба в полном объёме в виде реституции, компенсации, реабилитации, сатисфакции или гарантий недопущения в будущем, либо комбинации этих форм, в зависимости от обстоятельств⁷⁰.

В принципе, национальное законодательство Узбекистана предусматривает возможность восстановления нарушенных ЭСК прав. В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, право обжалования в суд незаконных действий государственных органов, должностных лиц и общественных объединений⁷¹.

Наряду со средствами судебной защиты в рамках судебной системы⁷² национальное законодательство также предусматривает внесудебные средства правовой защиты, в частности, в лице Омбудсмана (Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека), который уполномочен рассматривать и разрешать жалобы, обращаться с жалобами от имени потерпевших в национальные суды и направлять представления в Конституционный суд⁷³.

Уполномоченный по правам человека — это «должностное лицо, наделённое полномочиями обеспечения парламентского контроля за эффективностью соблюдения действующего законодательства о правах человека в Республике Узбекистан государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами»⁷⁴. Омбудсмен рассматривает и устраняет нарушения прав и свобод человека на основании жалоб или по собственной инициативе⁷⁵. В этой связи Омбудсмен имеет право, помимо прочего, запрашивать информацию или данные от лиц, включая государственные органы и должностных лиц, если это необходимо для рассмотрения дела, или передавать дело в соответствующие органы

⁶⁶ КЭСКП, Замечание общего порядка № 9, пп. 2 и 3. См. также КЭСКП, Замечание общего порядка № 12, UN Doc. E/C.12/1999/5 (1999), пп. 32–35; КЭСКП, Замечание общего порядка № 14, UN Doc. E/C.12/2000/4 (2000), пп. 59–62; КЭСКП, Замечание общего порядка № 15, UN Doc. E/C.12/2002/11 (2002), пп. 55–59; КЭСКП, Замечание общего порядка № 18, E/C.12/GC/18 (2006), пп. 48–51; и Замечание общего порядка № 19, UN Doc. E/C.12/GC/19 (2008), пп. 77–81.

⁶⁷ КЭСКП, Замечание общего порядка № 9, п. 2.

⁶⁸ Там же, пп. 2 и 3. См. также принцип 2 Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьёзных нарушений международного гуманитарного права; Замечание общего порядка № 24, п. 39.

⁶⁹ КЭСКП, Замечание общего порядка № 20, п. 4.

⁷⁰ КЭСКП, Замечание общего порядка № 24, п. 41.

⁷¹ Конституция Республики Узбекистан, статья 44.

⁷² Там же, статья 107.

⁷³ Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)», 27 августа 2004 г., № 669-II, статья 20, <https://lex.uz/docs/276155#276426>; сайт Уполномоченного, <http://ombudsman.uz/en/>.

⁷⁴ Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)», *op. cit.*, статья 1.

⁷⁵ Там же, статья 12.

для поиска средств правовой защиты от нарушений⁷⁶. Соответственно, государственные органы и должностные лица обязаны предоставлять информацию, запрашиваемую Омбудсменом, и сотрудничать с ним по данным вопросам⁷⁷. Омбудсмен не рассматривает вопросы, отнесённые к компетенции суда; он обязан известить заявителя о результатах рассмотрения жалобы и представить своё заключение соответствующему государственному органу или должностному лицу с рекомендациями по восстановлению нарушенных прав человека по данному делу⁷⁸. Должностные лица, получившие заключение Омбудсмента, обязаны рассмотреть его и направить мотивированный ответ в срок не более одного месяца⁷⁹.

Доступ к правосудию через суды: возможности судебной защиты ЭСК прав в Узбекистане

Преамбула Конституции Узбекистана подтверждает «идеал» «социальной справедливости» как одну из её основных ценностей⁸⁰ и провозглашает, что «государство строит свою деятельность на принципах социальной справедливости и законности в интересах благосостояния человека и общества»⁸¹. Кроме того, Конституция предусматривает конкретные гарантии защиты определённых ЭСК прав, включая право на труд⁸², социальное обеспечение⁸³, здоровье⁸⁴ и образование⁸⁵. Некоторые ЭСК права, такие как право на жилище, питание, воду и санитарию, не предусмотрены в Конституции напрямую. В то же время, Конституция закрепляет гарантии в отношении ряда прав, связанных с защитой ЭСК прав, таких как человеческое достоинство⁸⁶, жизнь⁸⁷, неприкосновенность жилища⁸⁸ и собственности⁸⁹. В соответствии с национальным законодательством, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а также право обжалования в суд незаконных действий государственных органов, должностных лиц и общественных объединений⁹⁰. Конституция предусматривает, что никто не может быть лишён или ограничен в своих правах, кроме как на основании решения суда⁹¹.

Согласно Закону «О судах»,

«Суд в Республике Узбекистан призван осуществлять судебную защиту прав и свобод граждан, провозглашённых Конституцией и другими законами Республики Узбекистан, международными актами о правах человека, прав и охраняемых законом интересов предприятий, учреждений и организаций»⁹².

Соответственно, в принципе, ЭСК права по национальному законодательству пользуются судебной защитой. Многие аспекты прав на жилище, труд и здоровье,

⁷⁶ Там же, статья 14.

⁷⁷ Там же, статья 15.

⁷⁸ Там же, статья 10.

⁷⁹ Там же, статья 16.

⁸⁰ Конституция Республики Узбекистан.

⁸¹ Там же, статья 14.

⁸² Там же, статьи 37–38.

⁸³ Там же, статья 39.

⁸⁴ Там же, статья 40.

⁸⁵ Там же, статья 41.

⁸⁶ Там же, статья 13.

⁸⁷ Там же, статья 24.

⁸⁸ Там же, статья 27.

⁸⁹ Там же, статья 36.

⁹⁰ Там же, статья 44.

⁹¹ Там же, статья 19.

⁹² Закон Республики Узбекистан «О судах», *op. cit.*, статья 2.

которым посвящён настоящий отчёт, уже подробно предусмотрены внутренним законодательством, поэтому возможность их судебной защиты на уровне закона не вызывает сомнений. Однако на практике могут возникнуть трудности с использованием ссылок на обязательства государства гарантировать ЭСК права в свете конституционных гарантий, а также международного права.

На практике часто отмечается недостаточное понимание ЭСК прав как прав человека или прав, подлежащих защите в судебном порядке; скорее они воспринимаются как неизменные юридические или социальные факты и естественные гарантии со стороны государства; соответственно, во многих случаях проблемы доступа к ЭСК правам не рассматриваются как нарушение прав, тем более — как нарушения, которые могут быть исправлены в судебном порядке⁹³. Это относится, например, к возможности лица оспаривать положения самого закона как несовместимого с общими положениями Конституции или обязательствами по защите прав человека по международному праву, к примеру, при оспаривании минимального размера заработной платы, установленного ниже нормы.

Препятствия к судебной защите ЭСК прав

Независимость судебных органов

Основной принцип верховенства закона заключается в том, что суды, созданные для отправления правосудия, должны быть компетентными, независимыми и беспристрастными, в том числе — что является обязательным — при защите прав человека⁹⁴. Судебная независимость требует институциональной независимости судебных органов, — как на уровне закона, так и на практике — а также независимости отдельных судей, которые пользуются личной независимостью при принятии решений. Каждый из указанных аспектов является необходимым элементом права на справедливое судебное разбирательство по гражданским и уголовным делам⁹⁵.

Независимость и беспристрастность суда или трибунала требует, в частности, наличия надлежащих гарантий обеспечения такой независимости, в том числе с точки зрения процедуры назначения судей; гарантий пребывания в должности после назначения; условий, регулирующих продвижение по службе, перевод в другой суд, приостановление и прекращение их функций; а также независимости судебных органов на практике от неправомерного вмешательства со стороны исполнительной и законодательной власти и иных субъектов влияния⁹⁶.

Независимость судебных органов в Узбекистане предусмотрена законом. В частности, Конституция закрепляет и принцип разделения властей⁹⁷, и независимость судебной власти от законодательной и исполнительной власти, политических партий и иных общественных объединений⁹⁸. Она также предусматривает, что

⁹³ Исследовательская миссия МКЮ в Узбекистан по вопросу о доступе к правосудию в отношении экономических, социальных и культурных прав, 2018, <https://www.icj.org/uzbekistan-MKIU-research-mission-on-access-to-justice-for-economic-social-and-cultural-rights/>; <https://www.icj.org/country/europe/uzbekistan/>.

⁹⁴ К примеру, Основные принципы независимости судебных органов, принципы 1 и 2; Международная комиссия юристов, Международные принципы независимости и подотчётности судей, адвокатов и прокуроров, Практическое руководство МКЮ № 1 (2007), <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/04/International-Principles-on-the-Independence-and-Accountability-of-Judges-Lawyers-and-Prosecutors-No.1-Practitioners-Guide-2009-Eng.pdf>.

⁹⁵ К примеру, Международная комиссия юристов, Международные принципы независимости и подотчётности судей, адвокатов и прокуроров, *op. cit.* С. 21–27.

⁹⁶ КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32: «Статья 14, Право на равенство перед судами и трибуналами и право на справедливое судебное разбирательство», 23 августа 2007 г., CCPR/C/GC/32, <https://www.refworld.org/docid/478b2b2f2.html>, п. 19.

⁹⁷ Конституция Республики Узбекистан, статья 11.

⁹⁸ Там же, статья 106.

- при исполнении своих функций судьи независимы и подчиняются только закону;
- любое вмешательство в их деятельность недопустимо и преследуется по закону; и
- судьи могут быть отстранены от должности до истечения срока полномочий только в случаях, предусмотренных законом⁹⁹.

Согласно Закону «О судах», «независимость судей обеспечивается»: (a) установленным законом порядком их избрания, назначения и освобождения; (b) их неприкосновенностью; (c) строгой процедурой осуществления правосудия; d) тайной совещания судей при вынесении решений и запрещением требовать её разглашения; e) ответственностью за неуважение к суду или вмешательство в разрешение конкретных дел, нарушение неприкосновенности судей; f) предоставлением судье за счёт государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу¹⁰⁰.

Тем не менее, по итогам своего недавнего визита в Узбекистан Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов подчеркнул, что «в настоящее время судебную власть нельзя считать независимой от других государственных органов»¹⁰¹ и что «ещё очень многое предстоит сделать, чтобы обеспечить фактическую независимость судебной власти от других ветвей государственной власти, в частности, исполнительной, и чтобы судьи, прокуроры и адвокаты могли свободно осуществлять свою профессиональную деятельность без ненадлежащего вмешательства или давления»¹⁰².

Другие органы ООН также выразили обеспокоенность отсутствием независимой судебной власти в Узбекистане — это, в частности, касается порядка назначения судей, срока их пребывания в должности и порядка привлечения к дисциплинарной ответственности¹⁰³. В 2020 году Комитет ООН по правам человека, который осуществляет надзор за деятельностью государств в рамках МПГПП, рекомендовал Узбекистану

«[а] искоренить все формы неправомерного вмешательства в деятельность судебных органов со стороны законодательной и исполнительной ветвей власти и гарантировать независимость Высшего судейского совета, в том числе путем обеспечения того, чтобы он состоял в основном из судей и прокуроров, избираемых профессиональными органами самоуправления, и функционировал на транспарентной основе»¹⁰⁴.

Таким образом, несмотря на приведённые гарантии, независимость судебных органов в Узбекистане ещё не достигнута на практике. Отсутствие независимой судебной власти ставит под вопрос эффективность судебной системы Узбекистана

⁹⁹ Там же, статья 112.

¹⁰⁰ Закон «О судах» Республики Узбекистан, *op. cit.*, статья 67; Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан, 22 января 2018 г., № ЗРУ-460, статья 9.

¹⁰¹ Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов, Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов по итогам визита в Узбекистан, *op. cit.*, п. 90.

¹⁰² Там же, п. 91.

¹⁰³ Там же, п. 25.

¹⁰⁴ КПЧ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана, ССР/С/УЗБ/СО/5, п. 39.: КПЧ ООН указал, что отсутствие независимости судебных органов в Узбекистане, в частности, имеет место из-за: (a) участия политических органов и президента в отборе и назначении судей и прокуроров, а также в принятии решений о назначении и отставке Генерального прокурора; (b) отсутствия установленных законом чётких и объективных критериев отбора кандидатов на должности судей и прокуроров, равно как и прозрачных процедур оценки; (c) регламентов и процедур, в которых дисциплинарная ответственность прокуроров определяется в самых общих чертах.

с точки зрения обеспечения защиты прав человека, включая ЭСК права, а также предоставления средств правовой защиты от их нарушения.

Доступ к независимой юридической помощи

Эффективный доступ к правосудию также зависит от наличия независимой и высококвалифицированной юридической профессии. В Узбекистане организация и деятельность адвокатуры регулируются Законом «Об адвокатах»¹⁰⁵ и Законом «О гарантиях адвокатской деятельности и социальной защите адвокатов».¹⁰⁶ Согласно закону, председатель Палаты адвокатов избирается Конференцией Палаты адвокатов по представлению Министерства юстиции¹⁰⁷. Досрочный отзыв от должности председателя Палаты адвокатов также осуществляется Конференцией по представлению Министерства юстиции¹⁰⁸.

Министерство юстиции выдаёт лицензии на занятие адвокатской деятельностью¹⁰⁹ и принимает совместное с Палатой адвокатов решение о назначении членов Квалификационных комиссий¹¹⁰. Полномочия и порядок организации деятельности квалификационных комиссий Палаты адвокатов также определяются Министерством юстиции по согласованию с Палатой адвокатов. Подобное вмешательство со стороны Министерства юстиции фактически ставит Палату адвокатов в зависимость от исполнительной власти.

В отчёте МКЮ о независимости юридической профессии в Центральной Азии за 2016 год делается вывод о том, что «Палата адвокатов Узбекистана не является независимой, поскольку её председатель назначается и освобождается от должности по представлению Министерства юстиции, которое, хотя и зависит от результатов голосования в Палате, на практике предвосхищает его исход. МКЮ обеспокоена тем, что участие исполнительной власти в назначении руководства адвокатской организации не соответствует международным стандартам»¹¹¹.

В Заключительных замечаниях по Узбекистану Комитет по правам человека отметил, что он «...также обеспокоен зависимостью Палаты адвокатов от Министерства юстиции»¹¹². Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов также отметил, что независимость Палаты не обеспечена¹¹³. Это отрицательно влияет на моральные качества адвокатуры и профессиональные интересы адвокатов. Подобная зависимость от исполнительной власти фактически ставит адвокатов в положение, когда они не могут свободно защищать права своих клиентов, в том числе ЭСК права, из-за общего сдерживающего эффекта, а также, по отдельным делам, процессуальной зависимости от исполнительной власти¹¹⁴.

Кроме того, по мнению Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, количество практикующих адвокатов в Узбекистане

¹⁰⁵ Закон Республики Узбекистан «Об адвокатах», 27 декабря 1996 г., № 349-I.

¹⁰⁶ Закон «О гарантиях адвокатской деятельности и социальной защите адвокатов», 25 декабря 1998 г., № 721-I.

¹⁰⁷ Закон «Об адвокатах», *op. cit.*, статья 123.

¹⁰⁸ Там же, статья 123.

¹⁰⁹ Там же, статья 3.

¹¹⁰ Там же, статья 13.

¹¹¹ МКЮ, Независимость юридической профессии в Центральной Азии, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/09/Independence-of-the-Legal-Profession-in-CA-Eng.pdf>, п. 18.

¹¹² КПЧ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана, ССР/С/УЗБ/СО/5, пп. 38–39.

¹¹³ Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов, доклад по итогам визита в Узбекистан, *op. cit.*, пп. 82–83.

¹¹⁴ К примеру, МКЮ, Независимость юридической профессии в Центральной Азии, *op. cit.* С. 82.

недостаточно для удовлетворения потребностей правосудия¹¹⁵. Большинство адвокатов проживают и работают в Ташкенте¹¹⁶. В других частях страны остро ощущается их нехватка, что серьёзно ограничивает доступ к правосудию¹¹⁷.

Доступ к бесплатной юридической помощи

Желающим воспользоваться судебной или административной защитой должен быть гарантирован доступ к юридическим консультациям и представительству, в том числе, при необходимости, бесплатной юридической помощи. Не только государство, но и сами адвокаты обязаны принять меры, чтобы облегчить такой доступ¹¹⁸. Отсутствие финансовых средств часто является серьёзным препятствием для доступа к правосудию в отношении ЭСК прав, особенно для лиц из самых маргинализированных и обездоленных слоёв общества. Доступность бесплатной юридической помощи может стать решающим средством преодоления этого барьера, а в некоторых случаях это может потребоваться для обеспечения эффективного доступа к правосудию¹¹⁹.

Как пояснил Комитет ООН по правам человека, «[от] наличия или отсутствия юридической помощи часто зависит, может ли человек получить доступ к соответствующему производству и полноценно в нем участвовать»¹²⁰. КЭСКО подчеркнул важность «обеспечения доступа к правосудию и предоставления бесплатной юридической помощи, в частности, обездоленным и маргинализированным лицам и группам»¹²¹.

Система бесплатной юридической помощи в Узбекистане распространяется только на уголовные дела¹²². По гражданским делам, в том числе связанным с экономическими, социальными и культурными правами, бесплатная юридическая помощь предоставляется только в отношении узкого круга прав, например, касающихся нарушения равноправия мужчин и женщин¹²³. При этом пока не ясно, как повлияют эти недавние меры на способность женщин, в том числе из сельских районов, сообщать о случаях дискриминации в своём отношении и получать доступ к правосудию и юридической помощи¹²⁴.

В связи с отсутствием системы бесплатной юридической помощи по гражданским делам государство (в частности, в лице Министерства юстиции) приняло ряд мер по предоставлению юридических консультаций и информации на специальном сайте (www.advice.uz), где размещена юридическая база данных по различным ЭСК правам, а также через «Мадад» — организацию, официально зарегистрированную

¹¹⁵ Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов, доклад по итогам визита в Узбекистан, *op. cit.*, п. 77.

¹¹⁶ Там же.

¹¹⁷ Там же. На момент визита Специального докладчика в Узбекистан в стране было зарегистрировано порядка 4 000 адвокатов.

¹¹⁸ МКЮ, О доступе к правосудию и праве на средство правовой защиты в системах международного права в области прав человека, *op. cit.*, принцип 4.

¹¹⁹ ЕСПЧ, *Airey против Ирландии* (№ 6289/73), п. 26; КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32, п. 10.

¹²⁰ КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32, п. 10.

¹²¹ КЭСКО, Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, 14 июля 2016 г., E/C.12/GBR/CO/6, п. 21.

¹²² Конституция Республики Узбекистан, статья 112; Закон «Об адвокатах», *op. cit.*, статья 11; а также Закон «О судах», статья 10; Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан, 22 сентября 1994 г., № 2013-XII, статья 50.

¹²³ Закон Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», 2 сентября 2019 г., № ЗРУ-562, статья 28, <https://lex.uz/docs/4494873>; Постановление Президента Республики Узбекистан от 7 марта 2019 г. № ПП-4235 «О мерах по дальнейшему усилению гарантий трудовых прав и поддержке предпринимательской деятельности женщин».

¹²⁴ К примеру, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Перечень тем и вопросов в связи с рассмотрением шестого периодического доклада Узбекистана, CEDAW/C/UZB/Q/6, 27 июля 2020 г., п. 2.

как НКО, но созданную на основании решения Кабинета министров Узбекистана¹²⁵. Тем не менее, данные меры не могут заменить полноценную систему бесплатной юридической помощи. Следует отметить, что Национальная стратегия по правам человека предусматривает принятие Закона «О бесплатной юридической помощи», который позволит обеспечить бесплатную юридическую помощь, в том числе по административным и гражданским делам, что, в принципе, должно охватывать и ЭСК права, которые пользуются защитой международного права.

Длительность производства

Национальное законодательство устанавливает конкретные сроки рассмотрения дел, связанных с ЭСК правами¹²⁶. Так, в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом срочные гражданские дела должны рассматриваться судом первой инстанции не позднее двадцати дней со дня окончания подготовки дела к судебному разбирательству, а другие категории дел — как правило, в течение месяца¹²⁷. Подготовка гражданских дел к судебному разбирательству должна быть проведена в течение десяти дней после принятия заявления и возбуждения гражданского дела¹²⁸.

Помимо судов первой инстанции есть вышестоящие суды, в том числе суды апелляционной и кассационной инстанции, которые осуществляют пересмотр решений нижестоящих судов¹²⁹. Установленный законом срок для подачи апелляции составляет один месяц¹³⁰. Как правило, апелляционные суды «рассматривают апелляционную жалобу на решение суда первой инстанции в срок, не превышающий один месяц со дня поступления дела в суд»¹³¹. Срок для подачи кассационной жалобы в рамках гражданского судопроизводства составляет один год¹³². Суд кассационной инстанции — Верховный суд — также обязан рассматривать кассационные жалобы «срок, не превышающий один месяц со дня вынесения определения о назначении для рассмотрения в судебном разбирательстве»¹³³.

На практике указанные сроки не всегда соблюдаются¹³⁴ и некоторые гражданские дела рассматриваются с нарушением установленных сроков¹³⁵. Пленум Верховного суда Узбекистана признал, что существуют проблемы, связанные с длительностью судебного разбирательства, и объяснил их плохой организацией работы

¹²⁵ Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы юридической помощи и доведения населению правовой информации», 6 декабря 2019 г., № 741; Указ Президента Республики Узбекистан «О коренном совершенствовании системы повышения правосознания и правовой культуры в обществе», № УП-5618, 9 января 2019 г.; Национальная стратегия Республики Узбекистан по правам человека, *op. cit.*

¹²⁶ Гражданский процессуальный кодекс, статьи 202, 207, 395 и 415.

¹²⁷ Там же, статья 207.

¹²⁸ Там же, статья 202.

¹²⁹ Закон «О судах», *op. cit.*, статьи 25 и 33.

¹³⁰ Гражданский процессуальный кодекс, статья 385.

¹³¹ Там же, статья 395.

¹³² Там же, статья 405.

¹³³ Там же, статья 415.

¹³⁴ Дильдора Камалова (декан факультета ТГЮУ), «Один суд — одна инстанция: как данный принцип изменит сферу», 29 января 2021 г., статья опубликована на сайте Верховного суда Республики Узбекистан, https://sud.uz/ru/ccr_slider/один-суд-одна-инстанция-как-данный/: «К примеру, более чем в восьми тысячах (или 44 процентах) обращений, поступивших в 2020-м, заявители жаловались на ...необъективность, затягивание рассмотрения дел в судах»; Новостной портал Uza.uz, Обеспечение верховенства закона и справедливости — важнейшее условие достижения наших благородных целей, <http://www.uza.uz/ru/politics/obespechenie-verkhovenstva-zakona-i-spravedlivosti-vazhneysh-13-06-2017>.

¹³⁵ Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству и сроках их рассмотрения», <http://lex.uz/acts/1448991>, Преамбула. Несмотря на то, что постановление было отменено 24 августа 2018 г., упомянутые в нём проблемы на практике сохраняются, как следует из выводов миссии МКЮ в Узбекистан.

или небрежностью при планировании судебного процесса, медлительностью при оформлении процессуальных документов, нарушениями процессуальных норм в ходе судебного заседания или неглубоким изучением материалов дела на стадии назначения судебного заседания. Также Пленум указал на упущения при назначении гражданских дел к разбирательству, несвоевременном извещении участников судопроизводства, а в некоторых судах — наличие практики многократного приостановления рассмотрения дел по основаниям, не предусмотренным законом¹³⁶.

При этом данная проблема не является изолированной, но связана с другими системными проблемами, такими как количество дел, подлежащих рассмотрению, которое, по-видимому, очень велико в судах Узбекистана¹³⁷. И хотя данная проблема может быть особенно актуальной для Ташкента, представляется, что суды по стране в целом недостаточно укомплектованы кадрами¹³⁸.

Качество принимаемых судами решений и доступ к ним

Чёткие и мотивированные судебные решения являются необходимым аспектом доступа к правосудию, поскольку именно они позволяют сторонам судопроизводства понять, как было разрешено их дело, и при необходимости предоставляют основания для обжалования решения. Судебные решения также играют более общую роль, открыто демонстрируя широкой общественности, а не только сторонам процесса, отправление правосудия посредством судебной системы и способствуя более чёткому и последовательному применению закона.

Таким образом, качество судебных решений является решающим условием качества правосудия в целом¹³⁹. Как отметил Консультативный совет европейских судей (КЕСЕ), «качественное судебное решение — это такое решение, которое позволяет достичь правильного результата — насколько это позволяют материалы, доступные судье, — и сделать это справедливо, быстро, чётко и окончательно»¹⁴⁰. Характерно указание Совета на то, что «цель судебного решения — не только разрешить конкретный спор, предоставив сторонам правовую определённость, но часто также заложить основу для прецедентного права, которое поможет предупредить возникновение других споров и обеспечить социальную гармонию»¹⁴¹.

Согласно Гражданскому процессуальному кодексу Узбекистана, судебные решения должны быть законными, обоснованными и справедливыми¹⁴². Решение должно содержать фактическое и юридическое обоснование выводов суда по делу¹⁴³. В частности, в резолютивной части решения должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда; а также исчерпывающие выводы, на основании которых суд принимает или отклоняет те или иные доказательства. В решении также должны быть указаны нормы материального права, легшие в его основу, например, гражданского, семейного,

¹³⁶ Там же.

¹³⁷ Алишер Умирдинов и Ахаджон Хакимов, *Tensions between Domestic and International Law for Supremacy in Uzbekistan*, ноябрь 2020 г., Ташкентский государственный юридический университет, https://www.researchgate.net/publication/348391118_Tensions_between_Domestic_and_International_Law_for_Supremacy_in_Uzbekistan, С. 214; Новостной портал Uza.uz, Обеспечение верховенства закона и справедливости — важнейшее условие достижения наших благородных целей, *op. cit.*

¹³⁸ Представление страновой группы ООН для Универсального периодического обзора в отношении Узбекистана за 2018 г. (3-й цикл), Страновая группа ООН в Узбекистане, п. 13.8.

¹³⁹ Заключение № 11 (2008) Консультативного совета европейских судей (КЕСЕ) вниманию Комитета министров Совета Европы «О качестве судебных решений», пп. 2–3.

¹⁴⁰ Там же, п. 3.

¹⁴¹ Там же, п. 7.

¹⁴² К примеру, Гражданский процессуальный кодекс, статья 249.

¹⁴³ Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О решении суда», 24 мая 2019 г., № 12, <https://lex.uz/docs/4396488>.

земельного, жилищного и иного законодательства, включая официальное название закона, статью, часть, номер и дату его принятия, а также нормы процессуального права¹⁴⁴.

Согласно Гражданскому процессуальному кодексу, в случае какой-либо неясности в тексте решения суд, вынесший решение, по собственной инициативе или по заявлению лиц, участвующих в деле, а также по заявлению органов, на которые возложено исполнение решения, и государственного исполнителя обязан разъяснить решение, не изменяя его содержания¹⁴⁵. Разъяснение решения допускается, если оно ещё не исполнено и не истёк срок принудительного исполнения¹⁴⁶.

На практике качество судебных решений зачастую оказывается ненадлежащим¹⁴⁷. Как отметил Пленум Верховного суда Узбекистана,

«некоторые решения судов не отвечают требованиям законности, обоснованности и справедливости. Иногда в решениях неполно отражаются обстоятельства дела, отсутствуют анализ доказательств, их оценка, юридическая квалификация установленных фактов, выводы суда не всегда соответствуют обстоятельствам дела. Продолжают иметь место факты неправильного применения норм материального права. В ряде случаев в решениях не отражены установленные судом факты и не содержатся выводы, вытекающие из обстоятельств дела, в мотивировочной части решения не всегда приводятся мотивы отказа в удовлетворении иска, особенно, если иск удовлетворен частично, а резолютивная часть решения зачастую излагается так, что вызывает затруднения при его исполнении»¹⁴⁸.

Ряд экспертов, с которыми беседовала МКЮ, согласились с низкой оценкой качества судебных решений. Они отметили, что решения судов являются непоследовательными; в них отсутствует указание на веские доводы, включая анализ законодательства и разъяснение, как и почему применяется соответствующий закон. Как сообщили МКЮ, судебные решения могут настолько разниться, что решения по совершенно идентичным делам порой противоречат друг другу¹⁴⁹. Как оказывается, по одному и тому же вопросу суды Ташкента и суды других городов принимают разные решения и требуют предоставления разных документов¹⁵⁰. В результате применение закона не является предсказуемым; объективные правовые критерии не определены или попросту отсутствуют¹⁵¹. Один из опрошенных юристов сообщил МКЮ, что суды Узбекистана похожи на «конвейер, у которого нет времени составлять решения и приговоры по рассматриваемым делам, поэтому страдает качество письменных решений и порядок судопроизводства».

¹⁴⁴ Там же.

¹⁴⁵ Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан, статья 263.

¹⁴⁶ Там же.

¹⁴⁷ Алишер Умирдинов и Ахаджон Хакимов, *op. cit.* С. 217: «...Национальные суды крайне формалистично подходят к толкованию законодательства, а иногда намеренно воздерживаются от использования широких полномочий по истолкованию закона, которыми они обладают. Решения национальных судов известны своей краткостью и сухостью; данное обстоятельство свидетельствует о склонности нижестоящих судов ожидать получения централизованных указаний от Верховного суда при истолковании неоднозначных положений первичного и вторичного законодательства...»

¹⁴⁸ Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О судебном решении», 17 апреля 1998 г., № 13, <https://lex.uz/docs/1446053>. Хотя постановление утратило силу на основании Постановления Пленума Верховного суда от 24 мая 2019 г., выявленные в нём проблемы на практике ещё сохраняются, что также подтвердили выводы миссии МКЮ в Узбекистан.

¹⁴⁹ Алишер Умирдинов и Ахаджон Хакимов, *op. cit.* С. 226; Миссия МКЮ в Узбекистан, *op. cit.*

¹⁵⁰ Миссия МКЮ в Узбекистан, *op. cit.*

¹⁵¹ Дильдора Камалова (декан факультета ТГЮУ), «Один суд — одна инстанция: как данный принцип изменит сферу», *op. cit.*: «...Между тем, сегодня инвестиционные споры рассматриваются как гражданскими, так и административными и экономическими судами. Это в свою очередь затрудняет формирование единой судебной практики при решении инвестиционных споров...»; Миссия МКЮ в Узбекистан, *op. cit.*

В этой связи можно только приветствовать тот факт, что Верховный суд приступил к регулярной публикации судебных решений на своем сайте. С недавнего времени стали доступны тысячи дел, которые могут быть загружены на сайте Верховного суда Республики Узбекистан¹⁵². Многие документы и формы теперь легкодоступны и их можно загрузить, а такие услуги, как электронная запись на приём и отслеживание дел на Портале интерактивных услуг Верховного суда придают судебной процедуре необходимый уровень прозрачности¹⁵³. Такие новшества могут ещё больше повысить прозрачность системы правосудия. Однако сама по себе большая прозрачность не приведёт к повышению качества мотивировки и последовательности судебных решений, что потребует дальнейших усилий, в том числе за счёт дополнительного обучения судей, направленного на изменение культуры и практики принятия судебных решений.

COVID-19 и доступ к правосудию

Как и другие страны, Узбекистан столкнулся с вызовами пандемии COVID-19 и был вынужден был принять в этой связи меры¹⁵⁴. В качестве реакции на пандемию Узбекистан ввёл режим карантина, сославшись на Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» как на правовое основание для принятых мер¹⁵⁵. 29 января 2020 года при Президенте страны была создана Специальная комиссия по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения коронавируса в Республике Узбекистан¹⁵⁶. В задачи Комиссии входило разработать и осуществить программу профилактических мер в Узбекистане¹⁵⁷. На основании ряда документов, в частности, актов Президента и(или) Кабинета министров, были приняты различные меры в ответ на пандемию COVID-19, в том числе введены определённые ограничения свободы передвижения¹⁵⁸.

Ограничения, вызванные COVID-19, отрицательно сказались на доступе к правосудию в Узбекистане. Так, адвокаты столкнулись с рядом сложностей с точки зрения возможности свободно заниматься своей профессией во время пандемии¹⁵⁹.

¹⁵² Официальный сайт Верховного суда Республики Узбекистан: <http://sud.uz/>.

¹⁵³ Электронные услуги судов: <https://my.sud.uz/#/>.

¹⁵⁴ Международная комиссия юристов, Краткий меморандум о воздействии мер по борьбе с пандемией COVID-19 на доступ к правосудию в странах СНГ («Краткий меморандум»), 12 июня 2020 г., <https://www.icj.org/icj-briefing-paper-on-the-impact-of-anti-covid-19-pandemic-measures-on-access-to-justice-in-cis-countries/>.

¹⁵⁵ Распоряжение Президента Республики Узбекистан № Р-5537 от 29 января 2020 г. «Об образовании специальной Республиканской комиссии по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения нового типа коронавируса в Республике Узбекистан», <https://lex.uz/docs/4720408>; Международная комиссия юристов, Краткий меморандум, *op. cit.*; Часто задаваемые вопросы и ответы по правовым вопросам, Минюст Узбекистана, 2020, <https://www.minjust.uz/ru/press-center/news/98981/>.

¹⁵⁶ Распоряжение Президента Республики Узбекистан № Р-5537 от 29 января 2020 г., *op. cit.*

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Закон Республики Узбекистан от 26 марта 2020 г. № ЗРУ-613 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности»; Указ Президента Республики Узбекистан от 19 марта 2020 г. № УП-5969 «О первоочередных мерах по смягчению негативного воздействия на отрасли экономики коронавирусной пандемии и глобальных кризисных явлений»; Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 марта 2020 г. № ПП-4649 «О дополнительных мерах по предупреждению широкого распространения коронавирусной инфекции в Республике Узбекистан»; Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 марта 2020 г. № ПП-4652 «О дополнительных мерах по поддержке медицинских работников и работников санитарно-эпидемиологической службы, привлеченных к противодействию распространению коронавирусной инфекции»; Распоряжение Президента Республики Узбекистан от 29 января 2020 г. № Р-5537 «Об образовании специальной Республиканской комиссии по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения нового типа коронавируса в Республике Узбекистан»; Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 23 марта 2020 г. № 176 «О дополнительных мерах по предотвращению распространения коронавирусной инфекции».

¹⁵⁹ Международная комиссия юристов, «Узбекистан: экспертные дискуссии по экономическим, социальным и культурным правам (ЭСКП) и доступу к правосудию в условиях COVID-19», <https://www.icj.org/uzbekistan-expert-discussions-on-economic-social-and-cultural-rights-esc-rights-and-access-to-justice-during-covid-19/>; <https://www.icj.org/country/europe/uzbekistan/>; Международная комиссия юристов, Краткий меморандум, *op. cit.*

В отношении большей части населения были введены ограничения на пользование общественным транспортом, а для использования личного транспорта были введены специальные наклейки, при этом Министерство юстиции опубликовало списки профессий, представителям которых не требовалось их получение¹⁶⁰. К лицам, освобождённым от необходимости получать стикеры, были отнесены судьи и сотрудники правоохранительных органов¹⁶¹. При этом адвокаты были под запретом перемещений, что вызвало обеспокоенность в связи с обеспечением прав задержанных или допрашиваемых лиц на юридическую помощь¹⁶². Впоследствии Министерство юстиции пояснило, что сотрудники правоохранительных органов могут «сопровождать» адвокатов на служебных автомобилях для участия в «судебных и следственных действиях»¹⁶³.

Недискриминация и доступ к ЭСК правам

Недискриминация и ЭСК права в международном праве

Права на равенство, недискриминацию и равную защиту закона гарантируются международным правом в области прав человека, в том числе в контексте осуществления всех видов прав. На уровне международного права в области прав человека сжатое выражение права на равенство и равную защиту содержится в статье 26 МПГПП, которая гласит¹⁶⁴:

«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 от 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».

Дискриминация в отношении прав, гарантированных МПЭСКП, запрещена пунктом 2 статьи 2 Пакта. Как пояснил КЭСКО, запрещённые основания, прямо перечисленные в статье 2(2), а также те, которые подпадают под «иное обстоятельство», включают: расу, цвет кожи, пол, язык, религию, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение, инвалидность, возраст, национальность, брачное и семейное положение, сексуальную ориентацию и гендерную идентичность, состояние здоровья, место жительства, а также экономическое и социальное положение¹⁶⁵.

Как отметил КЭСКО, обязательство по недопущению дискриминации «является прямым и всеобъемлющим»¹⁶⁶. Важно отметить, что КЭСКО последовательно указывает на то, что равенство включает в себя равенство, а также формальное равенство¹⁶⁷.

¹⁶⁰ Новостной портал Kun.uz: «Обновлён список лиц, которые смогут ездить без стикера во время карантина», 9 апреля 2020 г., <https://kun.uz/ru/news/2020/04/09/obnovlen-spisok-lits-kotoryye-smogut-yezdit-bez-stikera-vo-vremya-karantina>.

¹⁶¹ Там же.

¹⁶² Международная комиссия юристов, Краткий меморандум, *op. cit.*

¹⁶³ Часто задаваемые вопросы и ответы по правовым вопросам, Минюст Узбекистана, *op. cit.*

¹⁶⁴ МПГПП, *op. cit.*

¹⁶⁵ КЭСКО, Замечание общего порядка № 20, пп. 18–34.

¹⁶⁶ Там же, п. 7.

¹⁶⁷ Там же, п. 8.

Есть целый ряд международных договоров и других актов, которые защищают от дискриминации лиц, принадлежащих тем или иным группам. К ним относятся:

- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (предусматривает равенство по существу по признаку расы)¹⁶⁸;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (предусматривает равенство по существу по признаку пола и гендера)¹⁶⁹;
- Конвенция о правах ребёнка (предусматривает равенство детей по существу независимо от их идентичности и способов самовыражения)¹⁷⁰;
- Конвенция о правах лиц с инвалидностью (предусматривает равенство по существу для людей с ограниченными возможностями)¹⁷¹;
- Декларация ООН о правах коренных народов (предусматривает равенство по существу в отношении коренных народов)¹⁷²;
- Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (предусматривает равенство по существу в отношении этнических, религиозных и языковых меньшинств)¹⁷³; и
- Джокьякартские принципы применения международно-правовых норм в области прав человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности (предусматривают равенство по существу по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности)¹⁷⁴.

По общему принципу международного права в области прав человека¹⁷⁵, почти все права человека¹⁷⁶ должны быть гарантированы всеми государствами для всех людей, независимо от статуса гражданства, в том числе в контексте всего спектра ЭСКП. По мнению КЭСКП,

«национальность не должна препятствовать возможности осуществления закреплённых в Пакте прав... Закреплённые в Пакте права распространяются на всех, включая таких неграждан, как беженцы, просители убежища, апатриды, трудящиеся-мигранты и жертвы международной торговли людьми, независимо от правового статуса и наличия документов»¹⁷⁷.

¹⁶⁸ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, <https://www.ohchr.org/EN/professionalinterest/pages/universalhumanrightsinstruments.aspx>.

¹⁶⁹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, <https://www.ohchr.org/EN/professionalinterest/pages/universalhumanrightsinstruments.aspx>.

¹⁷⁰ Конвенция о правах ребёнка, <https://www.ohchr.org/EN/professionalinterest/pages/universalhumanrightsinstruments.aspx>.

¹⁷¹ Конвенция о правах лиц с инвалидностью, <https://www.ohchr.org/EN/professionalinterest/pages/universalhumanrightsinstruments.aspx>.

¹⁷² Декларация ООН о правах коренных народов (2 октября 2007 г.), <https://www.ohchr.org/EN/professionalinterest/pages/universalhumanrightsinstruments.aspx>.

¹⁷³ Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принята резолюцией Генеральной ассамблеи № 47/135 от 18 декабря 1992 г., <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

¹⁷⁴ Джокьякартские принципы применения международно-правовых норм в области прав человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности (2007), принцип 17, <https://www.refworld.org/pdfid/48244e602.pdf>, (принцип 17); Джокьякартские принципы Плюс-10, Дополнительные принципы и обязательства государств по применению международно-правовых норм в области прав человека в отношении сексуальной ориентации, гендерного выражения и сексуальных характеристик, дополняющие Джокьякартские принципы (10 ноября 2017 г.), <https://www.refworld.org/docid/5c5d4e2e4.html>.

¹⁷⁵ Международная комиссия юристов, Продвижение прав неграждан на труд в ЮАР (апрель 2020 г.), <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/04/South-Africa-Non-Citizens-Right-to-Work-Advocacy-Analysis-Brief-2020-ENG-.pdf>. С. 9–15.

¹⁷⁶ Отдельные политические права по статье 25 МПГПП, к примеру, гарантируются только гражданам.

¹⁷⁷ КЭСКП, Замечание общего порядка № 20, п. 30.

Недискриминация и ЭСК права в национальном законодательстве и практике Узбекистана

По Конституции Узбекистана, народ Узбекистана составляют граждане Республики Узбекистан независимо от их национальности¹⁷⁸. Конституция и все законы Узбекистана предоставляют гражданам равные свободы и право на равенство перед законом, независимо от расы, пола, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, а также личного и общественного положения¹⁷⁹.

Запрет дискриминации отражён в законодательстве, которое устанавливает административную¹⁸⁰ и уголовную ответственность¹⁸¹ за нарушение равноправия. Кроме того, недискриминация является одним из официальных принципов государственной политики, что нашло отражение в Национальной стратегии Узбекистана по правам человека¹⁸².

Вместе с тем, существующая нормативно-правовая база не позволяет обеспечить всестороннюю защиту от прямой или косвенной дискриминации в государственном и частном секторе по всем основаниям, запрещённым по МПГПП и МПЭСКП, включая цвет кожи, политические и иные убеждения, национальность, имущественное положение, рождение, половую принадлежность, ориентацию и гендерную идентичность или иные обстоятельства¹⁸³. Законодательство Узбекистана не содержит запрета на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Более того, в соответствии с Уголовным кодексом¹⁸⁴, половой акт по обоюдному согласию между совершеннолетними мужчинами по-прежнему считается уголовно наказуемым деянием, что может составить дискриминацию в отношении геев, бисексуалов и трансгендеров. Это указывает на невыполнение государством обязательств по недопущению дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности¹⁸⁵.

КЭСКОП, в числе других органов, уже рекомендовал Узбекистану разработать подробное законодательство, направленное на запрет дискриминации¹⁸⁶. В этой связи правительство Узбекистана уже взяло на себя обязательство подготовить Закон «О равенстве и недопущении дискриминации», разработка которого предусмотрена в рамках плана действий по реализации Национальной стратегии Узбекистана по правам человека 2020 года¹⁸⁷.

¹⁷⁸ Конституция Республики Узбекистан, статья 8.

¹⁷⁹ Там же, статья 18: «Все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы и равны перед законом без различия пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения. Льготы могут быть установлены только законом и должны соответствовать принципам социальной справедливости».

¹⁸⁰ Кодекс об административной ответственности Республики Узбекистан, 22 сентября 1994 г., № 2015-XII, к примеру, статьи 42, 1843.

¹⁸¹ Уголовный кодекс Республики Узбекистан, 22 сентября 1994 г., № 2012-XII, статья 141 (Нарушение равноправия); статья 156 (Возбуждение национальной, расовой, этнической или религиозной вражды), статья 153 (Геноцид, то есть умышленное создание жизненных условий, рассчитанных на полное или частичное физическое истребление какой-либо группы лиц по национальному, этническому, расовому или религиозному признаку, их полное либо частичное физическое истребление, насильственное сокращение деторождения либо передача детей из одной из этих человеческих групп в другую, а равно отдача приказа о совершении таких действий); статья 1301 (Изготовление, ввоз, распространение, рекламирование или демонстрация продукции, пропагандирующей культ насилия или жестокости).

¹⁸² Национальная стратегия Республики Узбекистан по правам человека, *op. cit.*

¹⁸³ КПЧ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана по выполнению Международного пакта о гражданских и политических правах, 1 мая 2020 г., ССРР/С/УЗБ/СО/5, п. 9.

¹⁸⁴ Уголовный кодекс, статья 120, устанавливает наказание в виде ограничения свободы на срок от одного до трёх лет либо лишения свободы на срок до трёх лет.

¹⁸⁵ КПЧ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана, *op. cit.*, пп. 10–11.

¹⁸⁶ КЭСКОП, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Узбекистана, E/C.12/UZB/CO/2, 12 июня 2014 г., пп. 9–10.

¹⁸⁷ Национальная стратегия Республики Узбекистан по правам человека, *op. cit.*; законопроект предполагалось подготовить к 1 апреля 2021 г.

Законодательство Узбекистана о недискриминации иногда напрямую ограничивает действие прав, включая право на равенство, говоря о «гражданах», а не «лицах». Так, в статье 18 Конституции говорится о равных правах и равенстве перед законом «всех граждан Республики Узбекистан»¹⁸⁸. В законодательстве часто говорится о правах, предоставляемых «гражданам». Несмотря на то, что отдельные права могут зависеть от гражданства, большинство прав человека должно быть гарантировано всем лицам, находящимся под юрисдикцией государства. Как отметил КЭСКП в Заключительных замечаниях по Узбекистану, «сообщается о том, что лица без гражданства и беженцы, проживающие на территории государства-участника, не имеют доступа к основным экономическим и социальным правам, включая здравоохранение, образование и легальную занятость (статья 2(2))». Поэтому Комитет рекомендовал Узбекистану «принять законодательные и политические меры по обеспечению всестороннего осуществления закреплённых в Пакте прав без дискриминации всеми лицами, проживающими на его территории, независимо от их этнического и национального происхождения», а также предпринять «...практические шаги, в том числе, при необходимости, посредством законодательных мер, для обеспечения того, чтобы лица без гражданства и беженцы пользовались экономическими, социальными и культурными правами, включая доступ к легальной занятости, здравоохранению и образованию...»

Дискриминация в отношении женщин

Дискриминация по признаку пола запрещена статьёй 18 Конституции¹⁸⁹, которая также предусматривает, что «женщины и мужчины имеют равные права»¹⁹⁰. В 2019 году было принято новое законодательство, устанавливающее определённые гарантии гендерного равенства. Закон Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин»¹⁹¹ впервые даёт определение прямой и косвенной дискриминации по признаку пола¹⁹² и устанавливает, что государство должно принимать временные специальные меры по обеспечению реализации гендерной политики для обеспечения равенства женщин и мужчин по существу, расширения их участия во всех сферах жизни общества, а также устранения и предотвращения прямой и косвенной дискриминации по признаку пола. Закон требует от государственных органов проводить гендерно-правовую экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов¹⁹³.

Он предусматривает обжалование фактов прямой или косвенной дискриминации по признаку пола в уполномоченные органы или суд. Кроме того, в таких случаях государство обеспечивает бесплатную юридическую помощь¹⁹⁴.

¹⁸⁸ См., к примеру, Конституция Республики Узбекистан, отдельные аспекты права на труд (статья 34) гарантируются только гражданам, тогда как многие другие права (право собственности (статья 36), иные аспекты права на труд (статья 37), социальное обеспечение (статья 39), здоровье (статья 40), образование (статья 41)) предоставляются каждому.

¹⁸⁹ Конституция Республики Узбекистан, статья 18.

¹⁹⁰ Там же, статья 46.

¹⁹¹ Закон Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», *op. cit.*

¹⁹² Статья 3 Закона «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин» устанавливает, что «прямая дискриминация по признаку пола — любое различие, исключение или ограничение, которые направлены на непризнание за женщинами и мужчинами их прав и свобод во всех сферах жизнедеятельности общества, в том числе дискриминация по причине семейного положения, беременности, семейных обязанностей, а также сексуальное домогательство, разная оплата за равный труд и квалификацию»; «косвенная дискриминация по признаку пола — создание ситуации, положения или критериев, ставящих лиц одного пола в менее благоприятное положение по сравнению с лицами другого пола, в том числе пропаганда гендерного неравенства через средства массовой информации, образование, культуру, установление условий или требований, которые могут повлечь негативные последствия для лиц определенного пола».

¹⁹³ Там же.

¹⁹⁴ Там же, статья 28.

Закон «О защите женщин от притеснения и насилия»¹⁹⁵, также принятый в 2019 году, определяет понятие полового, физического, экономического и психологического насилия и предусматривает возможность вынесения охранного ордера для защиты женщин от притеснения и насилия. В том же году были внесены изменения в Семейный кодекс, устанавливающие одинаковый брачный возраст для женщин и мужчин — 18 лет¹⁹⁶.

Данное законодательство было принято в Узбекистане в общем национальном контексте систематического и глубоко укоренившегося гендерного неравенства, пронизывающего все аспекты жизни общества, включая права на рабочем месте и доступ к социальным услугам, необходимым для защиты экономических, социальных и культурных прав¹⁹⁷.

Комитет ООН по правам человека в этой связи рекомендовал Узбекистану

«принять более решительные правовые и политические меры для эффективного достижения в установленные сроки равного представительства женщин в общественной и политической жизни, особенно на руководящих должностях, в том числе в законодательных, исполнительных и судебных органах всех уровней, путём принятия, если необходимо, соответствующих временных специальных мер, направленных на осуществление положений Пакта. Ему следует также разработать стратегии по борьбе с патриархальными представлениями и стереотипами относительно ролей и обязанностей женщин и мужчин в семье и обществе в целом и обеспечить их осуществление»¹⁹⁸.

Дискриминация по признаку инвалидности

Несмотря на то, что Узбекистан подписал Конвенцию о правах лиц с инвалидностью в 2009 году, он ещё не ратифицировал этот важный договор. Фактически, Узбекистан является одной из весьма немногочисленных стран в мире, которые этого не сделали, поскольку в настоящее время участниками Конвенции являются 182 государства¹⁹⁹. Инвалидность не указана напрямую в числе запрещённых оснований для дискриминации в Конституции Узбекистана (статья 18), но Конституцию следовало бы толковать таким образом, чтобы это основание ею покрывалось²⁰⁰. Закон «О правах лиц с инвалидностью»²⁰¹ также запрещает дискриминацию по признаку инвалидности. В частности, дискриминация в отношении лиц с инвалидностью в нём определяется как «любое обособление, исключение, отстранение, ограничение или предпочтение в отношении лиц с инвалидностью, а также отказ от создания условий для доступа лиц с инвалидностью к объектам и услугам».

¹⁹⁵ Закон Республики Узбекистан «О защите женщин от притеснения и насилия», 2 сентября 2019 г., № ЗРУ-561, статья 3.

¹⁹⁶ Семейный кодекс Республики Узбекистан, 30 апреля 1998 г., № 607-I, статья 15. Ранее брачный возраст для женщин составлял 17 лет, для мужчин — 18 лет.

¹⁹⁷ КПЧ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана, *op. cit.*, пп. 12–13; КЛДЖ, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу, 24 ноября 2015 г., CEDAW/C/UZB/CO/5, пп. 15, 25–26.

¹⁹⁸ КПЧ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу, *op. cit.*, п. 13.

¹⁹⁹ См. статус Конвенции о правах лиц с инвалидностью, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en.

²⁰⁰ См. статья 18 Конституции: «Все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы и равны перед законом без различия пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения. Льготы могут быть установлены только законом и должны соответствовать принципам социальной справедливости». Кроме того, права лиц с инвалидностью также могут пользоваться защитой иных статей Конституции; в частности, статья 45 Конституции предусматривает: «Права несовершеннолетних, нетрудоспособных и одиноких престарелых находятся под защитой государства».

²⁰¹ Закон «О правах лиц с инвалидностью» от 15 октября 2020 г. № ЗРУ-641, <https://lex.uz/ru/docs/5049549>, статьи 6, 23–25.

Закон также предусматривает, что «специальные меры, направленные на обеспечение равенства возможностей для лиц с инвалидностью и их вовлечение в жизнь общества и государства, не считаются дискриминационными в отношении других граждан»²⁰².

В Узбекистане доступ к правосудию представляет особую проблему для людей с инвалидностью. Их эффективный доступ к правосудию наравне с другими может быть затруднён, если архитектурные барьеры или языковые трудности препятствуют или ограничивают доступ людей с инвалидностью к зданиям судов и судопроизводству²⁰³. В частности, как отметил в отношении Узбекистана Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов, многие здания судов остаются недоступными для людей с инвалидностью, особенно за пределами крупных городов²⁰⁴. Он выразил свою обеспокоенность следующим:

«недостаточная численность сурдопереводчиков, отсутствие документов, в том числе судебных решений, в доступных форматах для лиц с сенсорными, интеллектуальными или психосоциальными расстройствами, а также отсутствие политических стратегий, позволяющих лицам с инвалидностью участвовать в судебной системе в качестве прямых или косвенных её участников, таких как адвокаты, работники суда или сотрудники правоохранительных органов».

Выводы

Отсутствие последовательного и чёткого подхода государственных органов к использованию международного права на национальном уровне, в том числе, со стороны судов, мешает выполнению Узбекистаном своих обязательств по обеспечению доступа к ЭСК правам. Узбекистану следует стать участником Факультативного протокола к Пакту об экономических, социальных и культурных правах, предусматривающего процедуру индивидуальных сообщений, а судам необходимо предоставить соответствующее руководство к действию. Ему также следует стать участником Конвенции о правах лиц с инвалидностью и Факультативного протокола к ней.

Отсутствие независимых судебных органов и адвокатов препятствует доступу к правосудию в отношении ЭСК прав. Хотя принцип их независимости и закреплён на уровне закона, фактические процедуры говорят об обратном. В то же время, значительно улучшился доступ к судебным решениям, которые стали общедоступными и упорядоченными, с возможностью загрузить их из Интернета. Это стало важным шагом к доступности судебных решений для общества. Тем не менее, качество судебных решений представляется проблематичным и требует первоочередного внимания. Они по-прежнему не соответствуют стандартам качественных решений, необходимых для обеспечения права на справедливое судебное разбирательство.

Несмотря на принятие нового законодательства по недопущению дискриминации, нормативно-правовая база страны ещё не обеспечивает всесторонней защиты от прямой и косвенной дискриминации по всем запрещённым основаниям. Более того, ещё только предстоит обеспечить выполнение требований новых законов в полном объёме, так чтобы гарантировать недискриминацию как на уровне закона, так и на практике, включая предоставление эффективных средств судебной защиты от дискриминации, в частности, в отношении лиц с инвалидностью, а также обеспечение гендерного равенства с точки зрения доступа к ЭСК правам на практике.

²⁰² Там же, статья 6.

²⁰³ Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов по итогам визита в Узбекистан, *op. cit.*, п. 86.

²⁰⁴ Там же.

Глава II. Право на достаточное жилище

Международное право и стандарты

Право на достаточное жилище—это самостоятельное право, закреплённое в МПЭСКП как часть более общего права на достаточный жизненный уровень²⁰⁵, которое включает питание, одежду, жилище и «непрерывное улучшение условий жизни». КЭСКП принял два Замечания общего порядка о праве на достаточное жилище, в которых содержится авторитетное толкование содержания данного права и обязательств государства по его обеспечению: Замечание общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище и Замечание общего порядка № 7 о принудительных выселениях²⁰⁶. Есть и другие международные договоры в области прав человека, которые гарантируют право на достаточное жилище исходя из уже существующих гарантий защиты по МПЭСКП, в том числе в отношении права на жилище для представителей определённых групп, таких как женщины, дети и лица с инвалидностью²⁰⁷. В декабре 2019 года Специальный докладчик ООН по праву на достаточное жилище опубликовал «Руководящие принципы осуществления права на достаточное жилище», которые также содержат авторитетные указания по выполнению государствами своих обязательств по обеспечению данного права²⁰⁸.

Конституции многих государств прямо предусматривают защиту права на достаточное жилище²⁰⁹, в то время как в других конституция устанавливает общие обязательства государства по обеспечению достаточного жилища и условий жизни для каждого²¹⁰. Конституции также могут предусматривать косвенные гарантии защиты права на жилище в качестве элемента других прав, таких как право на жизнь или достоинство, либо посредством императивных принципов государственной политики, из которых в конечном итоге вытекает юридически обязательное право на жилище²¹¹. Суды различных правовых систем также рассматривают дела, связанные с осуществлением права на жилище, принимая решения по таким вопросам, как принудительное выселение, защита арендаторов и запрет дискриминации,

²⁰⁵ Статья 11 МПЭСКП.

²⁰⁶ КЭСКП, Замечание общего порядка № 7: Право на достаточное жилище (статья 11(1)): принудительные выселения, UN Doc. E/1998/22, (1997), п. 15.

²⁰⁷ Конвенция 1951 г. о статусе беженцев (статья 21); Конвенция № 117 Международной организации труда 1962 г. об основных целях и нормах социальной политики (статья 5(2)); Международная конвенция 1965 г. о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 5(e)(iii)); Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (статья 17); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. (статьи 14(2) и 15(2)); Конвенция о правах ребёнка 1989 г. (статьи 16(1) и 27(3)); Конвенция Международной организации труда № 169 1989 г. о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (статьи 14, 16 и 17); Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. (статья 43(1)(d)); Конвенция о правах лиц с инвалидностью 2006 г. (статьи 9 и 28).

²⁰⁸ Специальный докладчик ООН по праву на достаточное жилище, Руководящие принципы осуществления права на достаточное жилище, A/HRC/43/43 (26 декабря 2019 г.), <https://undocs.org/en/A/HRC/43/43>.

²⁰⁹ Например, Бельгия, ЮАР, Уругвай, Эквадор, Гайана, Гаити, Гондурас, Иран (Исламская Республика), Мальдивы, Мали, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Португалия, Российская Федерация и Испания, Информационный бюллетень ООН № 21, Право на достаточное жилище. С. 14; В отношении ЮАР см. также Руководство МКЮ по принудительному исполнению и судебной защите экономических, социальных и культурных прав в ЮАР, август 2019 г.

²¹⁰ Например, Аргентина, Бангладеш, Бразилия, Буркина-Фасо, Колумбия, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Финляндия, Гватемала, Непал, Нидерланды, Нигерия, Пакистан, Филиппины, Польша, Республика Корея, Шри-Ланка, Швеция, Швейцария, Турция, Венесуэла (Боливарианская Республика) и Вьетнам, Информационный бюллетень ООН № 21, Право на достаточное жилище. С. 14.

²¹¹ Ярким примером является Индия, см. решения по делам: *Chameli Singh v. Union of India*, (1996) 2 SCC 549, п. 4–8; *Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame*, (1990) 1 SCC 520, п. 9; *Francis Coralie Mullin v. Administrator, Union Territory of Delhi and others*, 1980 SCC (2) 275, п. 8; *Ahmedabad Municipal Corporation v. Nawab Khan Gulab Khan*, (1997) 11 SCC 121; *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation*, (1985) 3SCC545, п. 46; *Ajay Maken v. Union of India*, W. P. (C) 11616/2015.

а также, при необходимости, прямое и заблаговременное предоставление жилья и жилищных услуг²¹².

Право на достаточное жилище по международному праву в области прав человека — это не просто право на базовое жилище, но «право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством»²¹³. Само по себе предоставление «жилища» или «убежища» не будет соответствовать стандартам, установленным в отношении права на достаточное жилище по международному праву. Чтобы быть достаточным, жилище должно соответствовать, по меньшей мере, следующим критериям²¹⁴:

- **Правовое обеспечение гарантий проживания:** чтобы быть достаточным, жилище должно предусматривать правовое обеспечение гарантий проживания. Такое правовое обеспечение предполагает предоставление гарантий правовой защиты (на уровне законодательства и политики) от «принудительного выселения», преследования и иных угроз со стороны государственных и негосударственных субъектов²¹⁵. Правовое обеспечение гарантий проживания может принимать различные формы, включая собственное жильё; арендуемое (государственное и частное) жильё; кооперативное жильё; жильё, предоставляемое в чрезвычайных случаях; и неформальное жильё²¹⁶.
- **Наличие услуг:** чтобы жилище было достаточным, оно должно предоставлять доступ к услугам, материалам, возможностям и инфраструктуре, а также иным элементам, имеющим существенное значение с точки зрения здоровья, безопасности, комфорта и питания. Сюда же относится доступ к базовым услугам, таким как водоснабжение, санитария, электроснабжение и услуги по вывозу отходов²¹⁷.
- **Доступность с точки зрения расходов:** чтобы быть достаточным, жилище должно быть финансово доступным. Это касается как государственных программ «социального жилища»²¹⁸, так и случаев съёма жилья, например, на рынке аренды у частных собственников. Обязанность защищать право на жилище требует от государства регулирования частных рынков аренды жилья для обеспечения того, чтобы такое жильё было доступным для большинства населения²¹⁹.
- **Пригодность для проживания:** чтобы жилище было настолько пригодным для проживания, чтобы считаться «достаточным», оно должно быть безопасным и обеспечивать защиту от переносчиков болезней и неблагоприятных погодных условий²²⁰. Проживание в домашней обстановке, которая не наносит вреда здоровью и в которой лицо не подвержено угрозе заболевания, также является одним из основных элементов права на здоровье²²¹.

²¹² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Ben Saul, David Kinley, and Jacqueline Mowbray. С. 954–967.

²¹³ КЭСКП, Замечание общего порядка № 4: Право на достаточное жилище (статья 11(1) Пакта), UN Doc. E/1992/23, (1991), п. 7.

²¹⁴ Там же, п. 8.

²¹⁵ Там же.

²¹⁶ Там же.

²¹⁷ Там же.

²¹⁸ Там же.

²¹⁹ Там же.

²²⁰ Там же.

²²¹ КЭСКП, Замечание общего порядка № 14: Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) E/C.12/2000/4 (11 августа 2000 г.).

- **Доступность:** жильё должно быть доступным для всех без какой-либо дискриминации²²². Статья 2(2) МПЭСКП обязывает государство «гарантировать, что права, провозглашённые 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». Данная гарантия защиты от дискриминации распространяется на представителей особо уязвимых и маргинализированных групп, как указано в Замечании общего порядка КЭСКП № 20²²³.
- **Местонахождение:** чтобы быть достаточным, жилище должно находиться в таком месте, которое позволяет обеспечить жильцам средства к существованию²²⁴. Это включает доступ к возможностям занятости (будь то в центре городов рядом с крупнейшими экономическими хабами или в сельской местности с возможностями для ведения сельского хозяйства), здравоохранению, общественному транспорту, школам и другим социальным учреждениям²²⁵. Представителей маргинальных и особо уязвимых групп нельзя заставлять жить в фактически изолированных и отдалённых районах вдали от любых экономических возможностей, необходимых для их выживания²²⁶.
- **Адекватность с точки зрения культуры:** жилище должно быть приемлемым с точки зрения культуры и способствовать сохранению культурной самобытности и разнообразия жилищных потребностей²²⁷. Некоторым лицам для этого может потребоваться жилище в местности с возможностью ведения натурального хозяйства, пастбищами для домашних животных и доступом к реке и иным природным ресурсам²²⁸.

Как подчёркивал бывший Специальный докладчик ООН по праву на достаточное жилище, «гарантированное жилище», включая «правовое обеспечение гарантий проживания», является частью достаточного жилища. К нему относятся: «конфиденциальность и безопасность; участие в принятии решений; свобода от насилия; а также доступ к средствам правовой защиты от любых нарушений»²²⁹.

Запрет дискриминации по международному праву в области прав человека в равной степени применяется в контексте права на жилище²³⁰. Поэтому от государств требуется обеспечить отсутствие дискриминации с точки зрения доступа к жилищу, что крайне важно для общего благополучия всех людей, поскольку

«дискриминационная изоляция в сфере жилья значительно усугубляет и усиливает социально-экономическое неравенство членов этих групп, лишая их доступа к рабочим местам и плодородной земле и вынуждая платить больше за услуги. Во многих государствах право покупать жильё или землю и владеть ими стало главным фактором закрепления неравенства»²³¹.

²²² КЭСКП, Замечание общего порядка № 4, п. 8.

²²³ КЭСКП, Замечание общего порядка № 20.

²²⁴ КЭСКП, Замечание общего порядка № 4, п. 8.

²²⁵ Там же.

²²⁶ Там же.

²²⁷ Там же.

²²⁸ Там же.

²²⁹ Miloon Kothari, Специальный докладчик по праву на достаточное жилище как компоненту права на достаточный жизненный уровень, Осуществление резолюции № 60/251 Генеральной ассамблеи ООН от 15 марта 2006 г., «Совет по правам человека», UN Doc. A/HRC/4/18 (2007). С. 23.

²³⁰ КЭСКП, Замечание общего порядка № 4, *op. cit.*

²³¹ Специальный докладчик ООН по праву на достаточное жилище, Руководящие принципы осуществления права на достаточное жилище, *op. cit.*, п. 45.

Национальная нормативно-правовая база, политика и практика

В Узбекистане действует ряд конституционных положений, которые, в принципе, способны обеспечить некоторую защиту права на жилище в отсутствие отдельного права на жилище, прямо предусмотренного Конституцией²³². К ним относятся:

- право на защиту от посягательств на честь и достоинство, вмешательства в частную жизнь, на неприкосновенность жилища²³³;
- право собственности и право наследования²³⁴; и
- свобода экономической деятельности, а также равноправие и правовая защита всех форм собственности²³⁵ наряду с гарантией того, что собственник может быть лишён собственности только в порядке, предусмотренном законом²³⁶.

Конституция также гарантирует, что «земля, её недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством»²³⁷.

После распада Советского Союза государственный жилищный фонд в Узбекистане был приватизирован в соответствии с Законом «О приватизации государственного жилищного фонда»²³⁸, в результате чего общая доля частного жилищного фонда увеличилась с 41 до 98,9 процента²³⁹. В Советском Союзе жилищный фонд состоял из государственного, общественного, кооперативного и индивидуального жилищного фонда²⁴⁰. В рамках программы приватизации право собственности на жилую недвижимость, составлявшую часть государственного жилищного фонда, перешло к лицам, которые занимали помещения по договору найма²⁴¹.

В настоящее время основное нормативно-правовое регулирование права на жилище в Узбекистане содержится в Жилищном кодексе²⁴². Также жилищную сферу регулируют такие законодательные акты, как Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников»²⁴³; Гражданский кодекс²⁴⁴; Земельный кодекс²⁴⁵; Градостроительный кодекс²⁴⁶ и Закон «Об ипотеке»²⁴⁷. В соответствии с Жилищным кодексом, Кабинет министров выполняет важную функцию по регулированию

²³² Конституция Республики Узбекистан, статья 27.

²³³ Там же.

²³⁴ Там же, статья 36.

²³⁵ Там же, статья 53.

²³⁶ Там же.

²³⁷ Там же, статья 55.

²³⁸ Закон Республики Узбекистан «О приватизации государственного жилищного фонда», 7 мая 1993 г., № 846-XII, <https://www.lex.uz/acts/98427>.

²³⁹ Обзор стран по жилищному хозяйству и землепользованию, Европейская экономическая комиссия ООН, 2015, <https://unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/сстр.uzbekistan.2015.en.pdf>. С. 15.

²⁴⁰ Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик, приняты Президиумом Верховного Совета СССР 24 июня 1981 г., № 5150-X (в редакции закона СССР от 22 мая 1990 г.), статья 4 (Жилищный фонд).

²⁴¹ Закон Республики Узбекистан «О приватизации государственного жилищного фонда», *op. cit.*, статья 13.3.

²⁴² Жилищный кодекс Республики Узбекистан, *op. cit.*

²⁴³ Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», 24 сентября 2019 г., № ЗРУ-336, <https://lex.uz/docs/4402206>.

²⁴⁴ Гражданский кодекс Республики Узбекистан, 21 декабря 1995 г., <https://lex.uz/docs/111181>.

²⁴⁵ Земельный кодекс Республики Узбекистан, 30 апреля 1998 г., <https://lex.uz/docs/149947>.

²⁴⁶ Градостроительный кодекс Республики Узбекистан, 7 мая 2002 г., № 354-II.

²⁴⁷ Закон Республики Узбекистан «Об ипотеке», № ЗРУ-58, 4 октября 2006 г.

жилищных вопросов, разработке и реализации государственной политики в области использования и обеспечения жилищного фонда, принятию государственных программ по развитию жилищной сферы и руководству деятельностью органов государственного управления жилищным хозяйством и коммунальным обслуживанием²⁴⁸. Жилищная политика также реализуется указами и распоряжениями Президента, главным образом — в рамках целевых государственных программ²⁴⁹.

Жилищный кодекс Узбекистана устанавливает: «Положения жилищного законодательства применяются к жилищным отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, если иное не установлено законом или международным договором Республики Узбекистан»²⁵⁰. Кроме того, Гражданский кодекс предусматривает, что его положения применяются к негражданам, если иное не предусмотрено законом²⁵¹.

По закону, социальное жильё доступно определённым категориям лиц из неблагоприятных групп, которые нуждаются в жилье и стоят в очереди на его получение²⁵². В частности, к ним относятся нетрудоспособные лица с инвалидностью I и II группы²⁵³, лица, страдающие некоторыми видами тяжёлых заболеваний, одинокие престарелые, отдельные категории ветеранов Великой Отечественной Войны, а также семьи, усыновившие детей-сирот²⁵⁴. Соответственно, хотя в законе в качестве критерия используется термин «нуждающихся», сама по себе бездомность не является достаточным условием для включения в указанный список.

Частным компаниям отведена своя роль в жилищном секторе, в частности, при строительстве домов, а также в качестве инвесторов или банков²⁵⁵. Некоторые государственные жилищные программы, в том числе для представителей особо уязвимых групп, реализуются с привлечением частных лиц — через инвестиционные программы и(или) ипотечные кредиты и микрокредиты²⁵⁶. В соответствии с Национальной стратегией по правам человека 2020 года, ожидается увеличение доли частных субъектов в жилищном секторе (финансы, строительство и жилищные услуги)²⁵⁷.

Исследования и анализ, проведённые несколькими органами ООН, показали сохраняющуюся у малоимущих слоёв населения Узбекистана потребность в социальном жилье²⁵⁸. В третьем периодическом докладе за 2019 год Узбекистан сообщил КЭСКП, что «принимаются приоритетные меры по учёту потребностей в жилье социально уязвимых категорий граждан, в том числе женщин, молодёжи, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и других»²⁵⁹. Согласно периодическому докладу, это включает выдачу льготных микрокредитов; оказание

²⁴⁸ Жилищный кодекс, статья 3.

²⁴⁹ Третий периодический доклад Узбекистана по выполнению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/UZB/3, 14 августа 2019 г., пп. 133–141.

²⁵⁰ Жилищный кодекс, статья 2.

²⁵¹ Гражданский кодекс, статья 2.

²⁵² Жилищный кодекс, статьи 38–40.

²⁵³ Закон «О правах лиц с инвалидностью», статья 31: группы инвалидности присваиваются по итогам медико-социальной экспертизы.

²⁵⁴ Жилищный кодекс, статьи 38–40, а также Постановление Кабинета Министров от 28 июня 1994 г. № 325.

²⁵⁵ Третий периодический доклад Узбекистана по выполнению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, *op. cit.*, п. 136–141.

²⁵⁶ Там же.

²⁵⁷ Национальная стратегия Республики Узбекистан по правам человека, *op. cit.*

²⁵⁸ Обзор стран по жилищному хозяйству и землепользованию, Узбекистан, Программа развития ООН в Узбекистане, Европейская экономическая комиссия ООН и Правительство Узбекистана, 2015. С. 15; КЭСКП, Заключение замечания по второму периодическому докладу Узбекистана, 13 июня 2014 г., E/C.12/UZB/CO/2, п. 22.

²⁵⁹ Третий периодический доклад Узбекистана по выполнению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, *op. cit.*, п. 134.

безвозмездной помощи семьям, живущим в тяжёлых жилищно-бытовых условиях; приобретение доступного жилья и бытовой техники²⁶⁰.

Согласно Закону «О правах лиц с инвалидностью», жильё должно быть доступно лицам с инвалидностью²⁶¹. Закон требует от государственных органов принимать меры по обеспечению беспрепятственного доступа лиц с инвалидностью к своим домам²⁶². Исполнительные власти на местах обязаны адаптировать жилые помещения к нуждам лиц с инвалидностью и оборудовать их специальными приспособлениями²⁶³.

По Закону, также необходимо адаптировать жилые помещения для нужд лиц с инвалидностью при проектировании, строительстве и(или) реконструкции домов²⁶⁴. Нормы и правила на строительство и реконструкцию жилых зданий должны разрабатываться с учётом мнения общественных объединений лиц с инвалидностью²⁶⁵.

Сообщается, что на практике данные требования закона часто не соблюдаются, а соответствующие стандарты не учитываются²⁶⁶. В частности, есть сведения, что лица с инвалидностью регулярно жалуются на недостаточную доступность своих домов²⁶⁷.

Наличие услуг гарантирует Жилищный кодекс²⁶⁸, а также иные законы и подзаконные акты²⁶⁹. Несмотря на подробное регулирование, низкое качество доступа к базовым услугам, таким как вода и электричество — в частности, за пределами столицы, Ташкента²⁷⁰ — по-прежнему является препятствием к реализации права на жилище для многих людей²⁷¹. Так, сообщается о регулярных случаях отключения электроэнергии в регионах, что, очевидно, связано с ограничениями, установленными Министерством энергетики²⁷². Такие суточные лимиты могут быть исчерпаны всего за два-три часа²⁷³. Сообщается, что в некоторых районах и городах Ферганской, Кашкадарьинской, Андижанской и Самаркандской областей электроэнергия подаётся по графику, с ежедневным отключением электричества на несколько часов²⁷⁴. Как указал один эксперт из Министерства энергетики, данная практика связана со следующим: в целях «[...] ежедневного оперативного управления [системой электроснабжения] необходимо обеспечить всех потребителей максимально качественной электроэнергией. В случае повышенного потребления

²⁶⁰ Там же, п. 114.

²⁶¹ Закон «О правах лиц с инвалидностью», статьи 22–23.

²⁶² Там же, статья 22.

²⁶³ Там же, статьи 22–23.

²⁶⁴ Там же, статьи 9 и 23.

²⁶⁵ Там же, статья 23.

²⁶⁶ Ситуационный анализ положения детей и взрослых с инвалидностью в Узбекистане, ООН (ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВОЗ в Узбекистане), май 2019 г., <https://www.unicef.org/uzbekistan/media/3576/file/Snapshots PwD SitAn.pdf>, п. 105.

²⁶⁷ Там же, п. 107.

²⁶⁸ Жилищный кодекс, статьи 5, 6 и 49.

²⁶⁹ К примеру, постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении правил оказания коммунальных услуг» от 15 июля 2014 г., № 194.

²⁷⁰ См. «Жизнь по лимитам: почему отключают электричество в регионах», <https://www.gazeta.uz/ru/2018/11/29/energy/>; Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека, Новый Узбекистан и права человека: информация о состоянии соблюдения международных обязательств Республики Узбекистан в области прав человека, доклад 2020 г., [http://www.nhrc.uz/ru/menu/doklad-o-situatsii-v-oblasti-prav-cheloveka-](http://www.nhrc.uz/ru/menu/doklad-o-situatsii-v-oblasti-prav-cheloveka-.). С. 19–20.

²⁷¹ Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека, Новый Узбекистан и права человека: информация о состоянии соблюдения международных обязательств Республики Узбекистан в области прав человека, *op. cit.* С. 19–20.

²⁷² К примеру, см. статью «Жизнь по лимитам», *op. cit.*

²⁷³ Там же.

²⁷⁴ Там же.

и возникновения опасности перегрузки оборудования и системных аварий [необходимо] немедленно отключить часть потребителей во избежание аварийных ситуаций»²⁷⁵.

Принудительные выселения

Международное право и стандарты

По статье 11 МПЭСКП, государства-участники обязаны напрямую гарантировать правовое обеспечение гарантий проживания, включая защиту от «принудительных выселений». Понятие «принудительное выселение» не относится к каждому случаю выселения из жилого здания или помещения — законные выселения вполне могут соответствовать международному праву в области прав человека. Чтобы квалифицироваться как «принудительное» по международному праву, выселение должно соответствовать ряду критериев. В Замечании общего порядка о принудительных выселениях КЭСКП так определил подобные выселения:

«...постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и(или) общин из их домов и(или) с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты и без обеспечения доступа к такой защите»²⁷⁶.

Хотя данное определение не означает полного запрета всех видов выселения, оно устанавливает строгий запрет в отношении любых видов выселения без предоставления надлежащей правовой защиты. Правовая защита, необходимая для обеспечения законности выселения, включает принятие и исполнение законодательства, регулирующего выселения, а также: 1) требование о том, чтобы выселение происходило только в соответствии с установленной процедурой и принципами справедливости; и 2) требование о том, чтобы выселение производилось на основании предварительного судебного решения, а выселяемые имели доступ к суду для оспаривания законности выселения²⁷⁷.

Согласно КЭСКП, для того, чтобы выселение было законным, должны быть соблюдены следующие критерии²⁷⁸:

- **Подлинные консультации:** реальные консультации с лицами, интересы которых затрагивает выселение, до осуществления выселения;
- **Надлежащее уведомление:** надлежащее и объективное уведомление лиц, затрагиваемых выселением, до установленной даты выселения;
- **Надлежащая информация:** информация о выселении, в том числе о назначении использования имущества, должна быть предоставлена всем лицам, подлежащим выселению;
- **Присутствие государственных должностных лиц:** государственные должностные лица или их представители, у которых должны быть при себе надлежащие документы, удостоверяющие личность, обязаны присутствовать в момент выселения вне зависимости от того, выселяются ли лица с земли, находящейся в государственной собственности, или нет;
- **Надлежащие условия:** выселение должно проводиться в дневное время, в условиях хорошей погоды; и

²⁷⁵ Причины возникновения аварий в системах электроснабжения, 28 ноября 2019 г., <https://telegra.ph/prichiny-vozniknoveniya-avarij-v-sistemah-ehlektrosnabzheniya-11-28>.

²⁷⁶ КЭСКП, Замечание общего порядка № 7, *op. cit.*, п. 3.

²⁷⁷ Там же, п. 13.

²⁷⁸ Там же, п. 15.

- **Средства правовой защиты:** средства правовой защиты должны предоставляться лицам, желающим обжаловать выселение. К ним относится возможность судебного обжалования законности выселения, а также предоставление с этой целью бесплатной правовой помощи.

Кроме того, КЭСКО подчеркнул, что государства обязаны обеспечить, чтобы «в случаях выселения принимались соответствующие меры, не допускающие каких-либо форм дискриминации»²⁷⁹. Выселения, которые не отвечают указанным критериям, будут приравниваться к незаконным «принудительным выселениям» в нарушение международного права в области прав человека.

Государства обязаны предупреждать и регулировать случаи выселений, ущемляющие права выселяемых лиц, а также обеспечивать предоставление им надлежащего возмещения ущерба. КЭСКО признаёт (и это подтверждается мировым опытом), что лишь в самых исключительных случаях выселение, особенно больших групп людей, будет соответствовать международному праву в области прав человека²⁸⁰. Поэтому государства должны проявлять осмотрительность, если они инициируют программы или реализуют политику, предусматривающие массовые выселения, присоединяются к таким программам или не препятствуют им.

Запрет в отношении принудительных выселений распространяется на выселения, направленные на обеспечение «развития» в виде коммерческой и иной деятельности²⁸¹. Независимо от потенциальных экономических выгод подобных инициатив, государства обязаны соблюдать международное право в области прав человека, которое регулирует порядок разработки и реализации строительных проектов со стороны частных организаций, с которыми они сотрудничают.

Национальная нормативно-правовая база и вопросы практического характера

В принципе, законодательство Узбекистана гарантирует правовое обеспечение проживания и запрещает принудительное выселение. Так, статья 53 Конституции гласит: «Государство гарантирует... равноправие и правовую защиту всех форм собственности... Частная собственность, наряду с другими формами собственности, неприкосновенна и защищается государством. Собственник может быть лишён её только в случаях и в порядке, предусмотренных законом»²⁸².

Ряд гарантий также предусмотрены Гражданским кодексом²⁸³, Жилищным кодексом²⁸⁴ и другими правовыми актами²⁸⁵, предусматривающими лишение жилищных прав только в порядке, установленном законом.

В зависимости от того, является жильё государственным или частным, а также являются ли лица, чьи интересы затрагивает выселение, собственниками или квартиросъёмщиками (арендаторами)²⁸⁶, применяются разные правила выселения. Главным образом, они отличаются допустимыми основаниями для выселения и видами возмещения ущерба, предусмотренного жилищным законодательством в отношении выселяемых лиц.

²⁷⁹ Там же, пп. 10 и 17.

²⁸⁰ Там же, п. 13.

²⁸¹ Там же, п. 17; КЭСКО, Замечание общего порядка № 24 (2017), пп. 9, 12.

²⁸² Конституция Республики Узбекистан.

²⁸³ Гражданский кодекс, статья 166.

²⁸⁴ Жилищный кодекс, статьи 19, 27–29, 70–71, 73–74, 79–80.

²⁸⁵ Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», статья 19: Прекращение права собственности в связи с решением государственного органа, в том числе решением об изъятии земельного участка, на котором находится дом, допускается лишь в случаях и порядке, установленных законом.

²⁸⁶ Жилищный кодекс, статьи 32–35, 86–99.

По вопросу о выселении из муниципальных (коммунальных) домов Жилищный кодекс предусматривает, что жильцы могут быть выселены в случаях, прямо предусмотренных законом²⁸⁷. В зависимости от основания для выселения им может быть предоставлено альтернативное жильё²⁸⁸, а само выселение может производиться в судебном порядке²⁸⁹. Так, в случаях изъятия для государственных или общественных нужд земельного участка, на котором расположено муниципальное жильё, требуется решение суда о выселении²⁹⁰. В таких случаях нанимателю должно быть предоставлено другое жильё, а информация о нём должна быть отражена в решении суда о выселении²⁹¹.

При этом категории лиц, которым при выселении из домов муниципального фонда может быть предложено альтернативное жильё, ограничены²⁹². Например, лица, лишённые родительских прав, выселяются без предоставления им альтернативного жилья, если их совместное проживание с детьми было признано невозможным²⁹³. В этой связи КЭСКП рекомендовал Узбекистану «принять надлежащие меры, в том числе законодательного и иного характера, с целью предоставления всем выселяемым лицам альтернативного жилья или достаточной компенсации...»²⁹⁴

Учитывая, что в соответствии с национальным законодательством жилые помещения в муниципальных домах предоставляются в основном обездоленным или социально уязвимым группам населения, выселение без предоставления альтернативного жилья может привести к росту бездомности, что является ещё одним аспектом права на жилище, в отношении которого государство несёт международно-правовые обязательства.

В случае выселения из частных домов, когда земельный участок, на котором расположены принадлежащие собственнику дом, иные строения и сооружения, подлежит изъятию на основании решения государственного органа, собственник имеет право на предоставление «[альтернативного] равноценного имущества на праве собственности и [денежное возмещение] иных понесённых убытков или [денежное возмещение] ему в полном объёме убытков, причинённых прекращением права собственности»²⁹⁵.

Изъятие частной собственности производится с согласия собственника²⁹⁶ или по решению суда²⁹⁷. Снос дома и иных строений на изымаемом земельном участке не допускается до предварительного и полного возмещения убытков по рыночной стоимости²⁹⁸. Если собственник не согласен с решением, оно не подлежит исполнению до рассмотрения дела судом²⁹⁹. Собственник также имеет право обжаловать решение о выселении в судебном порядке³⁰⁰.

²⁸⁷ Там же, статья 69–71.

²⁸⁸ Там же, статьи 71, 73, 80, 85.

²⁸⁹ Там же, статья 70.

²⁹⁰ Там же, статьи 70–71.

²⁹¹ Там же, статья 71.

²⁹² Там же, статьи 60, 74, 79, 85.

²⁹³ КЭСКП, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Узбекистана, 13 июня 2014 г., E/C.12/UZB/CO/2, п. 22.

²⁹⁴ Там же.

²⁹⁵ Гражданский кодекс, статья 206; Жилищный кодекс, статья 27; Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», статья 19.

²⁹⁶ Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», статья 19.

²⁹⁷ Там же.

²⁹⁸ Там же.

²⁹⁹ Там же.

³⁰⁰ Там же.

По действующему законодательству, изъятие имущества, как правило, допускается для «государственных и общественных нужд» и реализации «инвестиционных проектов»³⁰¹. Под инвестиционными проектами понимаются «проекты, реализация которых предусмотрена в рамках государственных программ, предусматривающих улучшение жилищных условий, благоустройство территории, улучшение архитектурного облика, инфраструктуры, а также строительство социально-экономических объектов»³⁰². Порядок выселения в случае реализации инвестиционных проектов предусматривает, что если 75 процентов собственников объекта недвижимости, подлежащего расселению, соглашаются на приобретение их домов инвестором на основании договора, а согласие других собственников не представляется возможным получить, инвестор вправе обратиться в суд с ходатайством о «принудительном выкупе их домов». В этом случае суд принимает решение о «сумме, видах и сроках выплаты возмещения остальным собственникам»³⁰³. Вызывает беспокойство тот факт, что правовой основой для столь широких полномочий по изъятию имущества и расселению домов является подзаконный акт, а не закон. При этом, в соответствии с правовой системой Узбекистана, акты вторичного законодательства должны соответствовать Конституции, в том числе конституционным гарантиям жилищных прав³⁰⁴.

Только отдельные органы исполнительной власти имеют право принимать решения об изъятии земельного участка для государственных и общественных нужд. К ним относятся: хоким района, города, области и города Ташкента, Совет Министров Республики Каракалпакстан и Кабинет Министров Республики Узбекистан³⁰⁵.

Решение об изъятии земельного участка и сносе дома, иных строений и сооружений принимается в соответствии с генеральными планами, а также проектами детальной планировки и застройки жилых районов и микрорайонов населённых пунктов³⁰⁶. Однако на практике сведения об указанных планах не находятся в открытом доступе³⁰⁷.

Компенсация собственнику снесённого имущества в связи с изъятием земельного участка включает возмещение стоимости жилья или предоставление другого жилья или земельного участка для целей индивидуального жилищного строительства и покрывает убытки, причинённые выселением³⁰⁸. Если стороны не договорятся о размере возмещения, этот вопрос подлежит разрешению судом³⁰⁹.

В тех случаях, когда лица выселяются из помещений частного фонда, гарантии национального законодательства Узбекистана, предусматривающего право на частную собственность, позволяют усилить правовую защиту права на жилище. Однако в случаях выселения из помещений муниципального фонда действующее правовое регулирование является ненадлежащим и указывает на необходимость проведения государством правовых реформ для обеспечения права на жилище.

³⁰¹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 16 ноября 2019 г., № 911, «О дополнительных мерах по совершенствованию порядка предоставления компенсаций по изъятию и предоставлению земельных участков и обеспечению гарантии прав собственности физических и юридических лиц» https://lex.uz/docs/4597630?fbclid=IwAR37rOnvrtHHJUdF_M-fqmVK-srV8wNICO5HAIJ8Z4xlnmjj0sSTSC5iRUy, п. 2.

³⁰² Там же, п. 47.

³⁰³ Там же.

³⁰⁴ Закон «О нормативно-правовых актах», статья 7.

³⁰⁵ Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», статья 19.

³⁰⁶ Там же.

³⁰⁷ Отчёт о мониторинге: соблюдение прав человека при изъятии жилых помещений для государственных и общественных нужд в странах Центральной Азии, Мониторинг-2020: соблюдение жилищных прав в Узбекистане, <http://ichrptj.org/ru/blog/monitoring-2020-soblyudenie-zhilishchnyh-prav-v-uzbekistane>.

³⁰⁸ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 16 ноября 2019 г., № 911, *op. cit.*, пп. 41–42.

³⁰⁹ Гражданский кодекс, статья 206, и Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», статья 19.

Случаи выселения или угрозы выселения из неформальных построек, которые широко распространены в Узбекистане³¹⁰, представляют особую проблему в свете права на жилище. Согласно внутреннему законодательству, самовольная постройка означает жилище, созданное на земельном участке, не отведённом для этой цели в порядке, установленном законодательством, а также созданное без получения на это необходимого разрешения либо с существенным нарушением архитектурных и строительных норм и правил³¹¹. Самовольная постройка может быть снесена на основании решения суда по иску лица, права которого нарушены, или соответствующего государственного органа. Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном владении и пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему её лицу расходы на постройку в размере, определённом судом³¹².

На практике принудительные выселения составляют значительную долю нарушений права на жилище в Узбекистане и уже вызвали серьёзные протесты³¹³.

В большинстве случаев выселения производятся в контексте градостроительства и реновации городов³¹⁴. Как сообщается, юридические процедуры, обязательные для производства выселения в соответствии с национальным законодательством, включая процедуры уведомления выселяемых лиц, часто не соблюдаются на практике, а гарантии надлежащей правовой процедуры игнорируются³¹⁵.

В частности, в связи с процедурой выселения возникают следующие вопросы:

- **Подлинная консультация:** По действующему законодательству, консультации с лицами, чьи интересы затрагивает выселение, должны проводиться до выселения³¹⁶. Однако на практике во многих случаях реальные консультации с выселяемыми до выселения не проводятся³¹⁷.
- **Надлежащее уведомление:** государственные органы обязаны направлять уведомление лицам, затрагиваемым выселением, после принятия решения об изъятии земельного участка или изъятии или сносе дома, в письменной форме (под расписку) не позднее чем за шесть месяцев до производства изъятия или сноса³¹⁸. К уведомлению необходимо приложить копию решения

³¹⁰ Шахноза Соатова, сотрудник Министерства юстиции Республики Узбекистан: «Незаконные постройки: причины, анализ и последствия», 26 февраля 2020 г., <https://uza.uz/ru/posts/nezakonnye-postroyki-prichiny-analiz-i-posledstviya-26-02-2020>; Ноқонуний қурилган уй-жойлар: сабаб, таҳлил, оқибат — Teletype (официальный канал Минюста в Телеграм), https://teletype.in/@huquqiy_axborot/npX1kZrW.

³¹¹ Гражданский кодекс, статья 212.

³¹² Там же.

³¹³ Дильмира Матякубова, “The perils of rebuilding Uzbekistan: The rise of glass and glitter”, организация The Foreign Policy Centre (fpc.org.uk), 14 июля 2020 г., <https://fpc.org.uk/the-perils-of-rebuilding-uzbekistan-the-rise-of-glass-and-glitter/>. Несколько человек пытались покончить с собой, совершив самоподжог в знак протеста против сноса домов. 14 декабря 2018 г. Нозима Эргашева в Кибрайском районе публично подожгла себя, придя на приём граждан в администрацию района, в знак протеста против решения о сносе её дома. В результате она получила повреждение 68 процентов тела. В феврале 2020 г. Мукаддас Мустафаева в Карши подожгла себя в знак протеста против сноса дома, а её отец получил серьёзные ожоги при попытке погасить огонь.

³¹⁴ Организация Human Rights Watch, События в Узбекистане, Имущественные права, 2020 г., <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/uzbekistan#fb32c6>.

³¹⁵ Фируз Турсунوف (судья Верховного суда Республики Узбекистан), «Право собственности неприкосновенно», 30 января 2021 г., сайт Верховного суда Республики Узбекистан, https://sud.uz/ru/ccr_slider/право-собственности-неприкосновенно/.

³¹⁶ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 16 ноября 2019 г. № 911, *op. cit.*

³¹⁷ Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека, «Новый Узбекистан и права человека: информация о статусе соблюдения Республикой Узбекистан международно-правовых обязательств в области прав человека, отчёт 2020 г. С. 20; Отчёт о мониторинге: соблюдение прав человека при изъятии жилых помещений для государственных и общественных нужд в странах Центральной Азии, Независимый центр по защите прав человек, *op. cit.*

³¹⁸ Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», статья 19.

соответствующих органов³¹⁹. Однако на практике бывают случаи, когда такое уведомление либо вообще не производится, либо не соответствует закону, является недостаточно подробным³²⁰, производится в устной форме³²¹ или направляется неуполномоченными государственными органами³²².

- **Надлежащая информация:** информация о выселении, в том числе о назначении использования собственности, должна быть предоставлена лицам, затрагиваемым выселением³²³. Однако сообщается, что в некоторых случаях выселяемым лицам не была предоставлена надлежащая информация о причинах сноса и средствах правовой защиты, которыми они могли бы воспользоваться³²⁴.

На практике в ряде случаев возмещение или достаточное жилище выселяемым было предоставлено несвоевременно или же не предоставлялось вовсе³²⁵. Некоторым не было предложено временное жильё, и им посоветовали пожить у родственников или знакомых после сноса дома³²⁶. По сообщениям НКО, большинство жалоб жильцов, подвергшихся принудительному выселению, отклоняются судами³²⁷.

Также сообщается, что иногда выселения производятся в ненадлежащих условиях. Например, Уполномоченный по правам ребёнка в Узбекистане раскритиковал выселение, произведённое правоохранительными органами «в непогоду в осенне-зимний период, без предоставления другого жилья, без учёта того, что в выселяемой семье были дети»³²⁸.

В частности, в Узбекистане отмечается волна массового сноса домов и принудительных выселений в рамках строительных и девелоперских проектов³²⁹. Сообщается, что во многих случаях такие выселения производились без надлежащего предварительного уведомления, без возможности их правового оспаривания и предоставления достаточного альтернативного жилья или возмещения ущерба³³⁰. В некоторых случаях базовые жилищные услуги, такие как водоснабжение,

³¹⁹ Там же.

³²⁰ Отчёт о мониторинге: соблюдение прав человека при изъятии жилых помещений для государственных и общественных нужд в странах Центральной Азии, Независимый центр по защите прав человек, *op. cit.*

³²¹ Открытая группа в Facebook «Снос—Ташкент» публикует информацию о сносах и принудительных выселениях в Узбекистане, <https://www.facebook.com/groups/328799110874813/>.

³²² Отчёт о мониторинге: соблюдение прав человека при изъятии жилых помещений для государственных и общественных нужд в странах Центральной Азии, Независимый центр по защите прав человек, *op. cit.*

³²³ К примеру, постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 16 ноября 2019 г. № 911, *op. cit.*

³²⁴ Отчет о мониторинге: соблюдение прав человека при изъятии жилых помещений для государственных и общественных нужд в странах Центральной Азии, Независимый центр по защите прав человек, *op. cit.*

³²⁵ Там же.

³²⁶ Там же.

³²⁷ Там же.

³²⁸ Новостной портал Anhor.uz: «Мне непонятна позиция органов, которые назначают принудительное выселение в осенне-зимний период», Омбудсмен по правам ребёнка, 27 ноября 2020 г., <https://anhor.uz/news/23620>.

³²⁹ Marc Bennetts, "Evicted without warning: sudden Tashkent demolitions spark anger", газета The Guardian, 2 апреля 2019 г., <https://www.theguardian.com/cities/2019/apr/02/evicted-without-warning-demolitions-spark-activism-in-tashkent-uzbekistan>; Agnieszka Pikulicka-Wilczewska, "Alarm as demolitions make way for new-look Uzbekistan", новостной канал Al Jazeera, 31 октября 2019 г., <https://www.aljazeera.com/features/2019/10/31/alarm-as-demolitions-make-way-for-new-look-uzbekistan>.

³³⁰ В 2016–2018 гг. в связи с изъятием земельных участков для государственных и общественных нужд было снесено 4689 жилых зданий и 1456 нежилых помещений. Так, владельцы 358 домов на улице Уйчи в Намангане не получили письменного уведомления, и в августе 2016 г. их жильё было снесено. Владельцы 84 домов в Хиве получили письменное уведомление, но жильё было разрушено уже через пять-семь дней после оповещения. Кроме того, практически во всех регионах не налажена практика предоставления временного жилья для собственников и членов их семей или возмещение всех расходов по найму временного жилья и перевозке имущества во временное жильё. В 688 случаях снос был произведён без оповещения, из них 569 — в Наманганской области, 57 — в Андижанской, 31 — в Навоийской, 22 — в Бухарской и 7 — в Самаркандской. В 985 случаях нарушения были связаны со сроками уведомления, в том числе 212 — в Хорезмской, 189 — в Самаркандской, 172 — в Сурхандарьинской областях и 125 — в Каракалпакстане. Новостной портал Gazeta.uz, <https://www.gazeta.uz/ru/2018/07/25/demolition/>; Органы юстиции, проверив соблюдение законодательства при изъятии земель для государственных и общественных нужд в 2016–2018 гг., выявили множество нарушений со стороны хокимиятов; см. миссия МКЮ в Узбекистане, *op. cit.*

канализация и электричество, были отключены, чтобы жители покинули дома, подлежащие сносу³³¹.

Эффективные средства правовой защиты и достаточное жилище

Как отмечалось в Главе I, средства судебной защиты особенно важны для обеспечения эффективной защиты права на достаточное жилище, особенно в контексте выселений. В этой связи КЭСКП подчеркнул, что «лицам, в отношении которых принимаются решения о выселении, должна быть предоставлена возможность воспользоваться средствами правовой защиты и соответствующими процедурами», включая средства правовой защиты и процедуры, которые смогут гарантировать, чтобы все «затрагиваемые лица имели право на надлежащую компенсацию за любое имущество, как движимое, так и недвижимое», которое затрагивается выселением³³². Лица, подвергшиеся принудительному выселению, «должны получать надлежащую компенсацию, возмещение ущерба и, в соответствующих случаях, доступ к жилищу или плодородным землям»³³³.

Чтобы обеспечить эффективное выполнение данного обязательства, бывший Специальный докладчик ООН по праву на жилище указал, что данное право «должно учитываться при разработке политики и программ и [должно быть] включено в программы подготовки адвокатов и судей»³³⁴. В отношении доступа к средствам судебной защиты «при осуществлении судебного надзора судам следует придерживаться такого толкования внутреннего законодательства, которое согласуется с правом на жилище, а государства должны поощрять такое толкование, в том числе в ходе судебных прений»³³⁵.

В докладе о доступе к правосудию в контексте права на жилище Специальный докладчик ООН изложила 10 ключевых принципов доступа к правосудию и права на жилище³³⁶. Согласно данным принципам, доступ к правосудию должен обеспечиваться всеми надлежащими средствами и удовлетворять потребности различных групп³³⁷. Следует отметить, что средства правовой защиты, предоставляемые судами по индивидуальным делам, должны обеспечивать эффективный доступ к правосудию для тех, кто добивается защиты своего права на жилище. При необходимости они должны включать «структурные средства правовой защиты», которые позволяют устранить «системные нарушения» права на жилище³³⁸. В зависимости от ситуации, это может быть указание суда на необходимость принятия нового законодательства или изменения действующего, выделения необходимых ресурсов и(или) регулирования деятельности частных субъектов на рынке жилья³³⁹.

В дополнение к общим гарантиям того, что каждый имеет право на использование судебных и внесудебных средств правовой защиты в соответствии с внутренним законодательством Узбекистана, жилищное законодательство также регламентирует

³³¹ Дильмира Матякубова, "The perils of rebuilding Uzbekistan: The rise of glass and glitter", The Foreign Policy Centre (fpc.org.uk), *op. cit.*

³³² Замечание общего порядка № 7, п. 13.

³³³ Специальный докладчик ООН по праву на достаточное жилище, Руководящие принципы по осуществлению права на достаточное жилище, *op. cit.*, п. 38. См. также Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселения и перемещения лиц в интересах развития, A/HRC/4/18, пп. 23–27; а также Декларация ООН о правах крестьян и других лиц, работающих в сельской местности, статьи 17 и 24.

³³⁴ Специальный докладчик ООН по праву на достаточное жилище, Руководящие принципы по осуществлению права на достаточное жилище, *op. cit.*, пп. 16(а), 19(е).

³³⁵ Там же, п. 16(с).

³³⁶ Там же.

³³⁷ Там же, п. 13.

³³⁸ Там же, пп. 21–22.

³³⁹ Там же.

отдельные аспекты средств правовой защиты от нарушения жилищных прав. По законодательству Узбекистана, любое лицо, права которого на жилище нарушены в результате действий государственных органов, вправе воспользоваться судебными, а также внесудебными средствами правовой защиты для защиты данных прав³⁴⁰. В отношении средств судебной защиты, лица вправе обжаловать незаконные действия или бездействие государственных органов и должностных лиц в судебном порядке. Также существует право на возмещение ущерба, причинённого в результате незаконных действий или бездействия государственных органов и должностных лиц³⁴¹. Собственники освобождаются от уплаты государственной пошлины при обращении в суд с жалобой на нарушения их прав и законных интересов в результате решений, действий или бездействия государственных органов и должностных лиц³⁴². Кроме того, жалобы на нарушения со стороны судебных исполнителей, которые в большинстве случаев осуществляют выселение, также не облагаются госпошлиной³⁴³.

Национальные эксперты в области жилищных прав постоянно сообщают МКЮ о том, что на практике дома часто сносятся на основании решений муниципальных властей, без решения суда или без предоставления жителям достаточного времени для обжалования решения о выселении. В таких случаях должностные лица, осуществляющие принудительные выселения, зачастую не привлекаются к ответственности³⁴⁴. Согласно имеющейся судебной статистике (впрочем, весьма ограниченной), за последнее время увеличилось число обращений в суд, связанных с имущественными или жилищными правами и направленными на обжалование действий или бездействия местных исполнительных органов власти³⁴⁵, и в 2020 году 46 процентов жалоб, поданных в отношении местных исполнительных органов, были удовлетворены [административными судами]³⁴⁶. В то же время, данная информация является очень ограниченной и не содержит дезагрегированных данных по праву на жилище и эффективности средств правовой защиты.

Более того, как сообщается, национальные суды неохотно ссылаются на нормы международного права в области прав человека в отношении жилищных прав в Узбекистане или применяют их в своей практике³⁴⁷. Тем не менее, Пленум Верховного суда вынес ряд постановлений по жилищным спорам, в том числе постановление о внутренней судебной практике по делам о выселениях, где, главным образом, приводятся относимые положения внутреннего законодательства, которым должны следовать суды при рассмотрении дел³⁴⁸.

Выводы

Нормативно-правовое регулирование права на жилище в Узбекистане содержит ряд важных гарантий, которые должны предоставляться в целях соблюдения соответствующих международных стандартов. Тем не менее, на практике гарантии,

³⁴⁰ Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», статья 14; Гражданский кодекс, статья 206, Жилищный кодекс, статья 140.

³⁴¹ Закон «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», статья 15.

³⁴² Там же; Закон «О государственной пошлине» от 6 января 2020 г., № ЗРУ-600, статья 10.

³⁴³ Закон «О государственной пошлине», *op. cit.*, статья 10.

³⁴⁴ Миссия МКЮ в Узбекистане, *op. cit.*

³⁴⁵ Фируз Турсунов (судья Верховного суда Республики Узбекистан), «Право собственности непоколебимо», *op. cit.*

³⁴⁶ Там же.

³⁴⁷ Отчёт о мониторинге: соблюдение прав человека при изъятии жилых помещений для государственных и общественных нужд в странах Центральной Азии, Независимый центр по защите прав человек, *op. cit.*

³⁴⁸ Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О судебной практике по жилищным спорам», 14 сентября 2001 г., № 22, <https://www.lex.uz/acts/1452369>.

предусмотренные законом, часто игнорируются или применяются таким образом, который не позволяет обеспечить соблюдение права на достаточное жилище без дискриминации, в нарушение международно-правовых обязательств Узбекистана. В результате лицам, ставшим жертвами принудительного выселения, отказывают в доступе к правосудию, и они оказываются в крайне неблагоприятном положении.

В последние годы принудительные выселения вызывают особую озабоченность. Проводимая государственная политика, зачастую продиктованная градостроительными планами, привела к нарушениям права на жилище в отношении частных лиц в разных регионах страны. И это не единичные случаи, а паттерн, который продемонстрировал уязвимости в защите права на жилище. Представляется, что суды не смогли выступить с достаточной решимостью, чтобы предоставить эффективные средства правовой защиты от принудительных выселений.

Глава III. Право на здоровье

Международное право и стандарты

Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья обычно обозначается просто как «право на здоровье». Хотя это и не право «быть здоровым», право на здоровье является правом на функционирующую «систему здравоохранения» и «на использование целого ряда учреждений, товаров, услуг и условий, необходимых для достижения наивысшего достижимого уровня здоровья»³⁴⁹. Право на здоровье гарантируется статьёй 12 МПЭСКП, согласно которой:

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 ребёнка;
 - (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.

Данное право стало предметом авторитетного истолкования со стороны КЭСКП в Замечании общего порядка № 14 (Право на наивысший достижимый уровень здоровья)³⁵⁰ и Замечании общего порядка № 22 (Право на сексуальное и репродуктивное здоровье)³⁵¹.

Конвенция о правах ребёнка, участником которой является Узбекистан, устанавливает весьма конкретные стандарты «пользования наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья» в отношении детей³⁵². Некоторые аспекты права на здоровье также гарантируются другими договорами о правах человека, включая, в частности, Международный пакт о гражданских и политических правах³⁵³; Конвенцию о

³⁴⁹ КЭСКП, Замечание общего порядка № 14, пп. 8–9.

³⁵⁰ Там же.

³⁵¹ КЭСКП, Замечание общего порядка № 22 о праве на сексуальное и репродуктивное здоровье (статья 12 МПЭСКП), E/C.12/GC/22, 2 мая 2016 г.

³⁵² Конвенция о правах ребёнка, статья 24 («Государства-участники признают право ребёнка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья»); Комитет ООН по правам ребёнка (КПР ООН), Замечание общего порядка № 15: Право ребёнка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения (статья 24 Конвенции о правах ребёнка), CRC/C/GC/15 (17 апреля 2013 г.).

³⁵³ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 6 («Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишён жизни»); Комитет ООН по правам человека (КПЧ ООН), Замечание общего порядка № 36: Право на жизнь (статья 6 Международного пакта о гражданских и политических правах), CCPR/C/GC/35 (3 сентября 2019 г.), пп. 8, 25.

ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин³⁵⁴; Конвенцию ООН против пыток³⁵⁵ и Конвенцию о правах лиц с инвалидностью³⁵⁶.

Медицинские учреждения, услуги и товары должны иметься в наличии (в достаточном количестве и ассортименте); быть доступными (экономически и физически); приемлемыми и надлежащего качества³⁵⁷:

- **Наличие:** государства должны обеспечить наличие и работу функционирующей системы общественного здравоохранения, учреждений, товаров и услуг в сфере здравоохранения в достаточном количестве, чтобы обеспечить возможность каждого полноценно осуществлять право на здоровье. К подобным товарам и услугам также относятся такие определяющие здоровье факторы, как санитарные услуги, водоснабжение, электроснабжение и питание во всех медицинских учреждениях³⁵⁸. К ним относится «весь спектр услуг в области охраны сексуального и репродуктивного здоровья», включая: «широкий набор контрацептивных средств, таких как презервативы и средств экстренной контрацепции»; «лекарственных средств, используемых при прерывании беременности и для ухода после аборта», а также «для профилактики и лечения заболеваний, передаваемых половым путем, и ВИЧ».
- **Доступность:** государства должны обеспечить, чтобы все учреждения, товары и услуги здравоохранения были доступны каждому — как физически, так и экономически — без какой бы то ни было дискриминации³⁵⁹. Обязательство по недопущению дискриминации будет рассматриваться ниже. Оно напрямую требует от государств обеспечить, чтобы все учреждения, товары и услуги здравоохранения были «де-юре и де-факто доступны для всех, особенно для наиболее уязвимых или социально отчуждённых слоёв населения, без дискриминации по какому-либо из запрещённых признаков»³⁶⁰. «Доступность» предполагает физическую и экономическую доступность, а также доступность информации:
 - ◇ *Физическая доступность:* Все учреждения, товары и услуги здравоохранения «должны находиться в пределах безопасной физической и географической досягаемости для всех, так чтобы те, кто в этом нуждается, могли

³⁵⁴ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 12 («Государства-участники принимают все необходимые 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 семьи»); Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ ООН), Общая рекомендация № 24: Женщины и здоровье (статья 12 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин), A/54/38/Rev.1 (1999).

³⁵⁵ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 1 («1. Для целей настоящей Конвенции термин „пытка“ означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признательные показания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно»).

³⁵⁶ Конвенция о правах лиц с инвалидностью, статья 25 («Государства-участники признают, что лица с инвалидностью имеют право на наивысший достижимый уровень здоровья без дискриминации по признаку инвалидности»).

³⁵⁷ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 4, п. 12.

³⁵⁸ К ним относится безопасная питьевая вода, надлежащие санитарные услуги, больницы, поликлиники и другие учреждения здравоохранения, подготовленный врачебный и медицинский персонал, получающий конкурентоспособную (по национальным меркам) заработную плату, а также важнейшие лекарства. См. КЭСКОП, Замечание общего порядка № 14, п. 12(а).

³⁵⁹ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 14.

³⁶⁰ Там же.

получить своевременный доступ к услугам и информации». Это относится, к примеру, к лицам, проживающим в сельской местности и удалённых районах, а также к лицам с инвалидностью³⁶¹.

- ◇ **Экономическая доступность:** Все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть экономически доступны всем людям³⁶². Находятся ли такие услуги, товары и учреждения в государственном или частном секторе, они должны быть «приемлемыми для всех»³⁶³. В частности, в отношении услуг, товаров и учреждений в сфере репродуктивного здоровья КЭСКО подчеркивает, что они должны «предоставляться на бесплатной основе» или на основе, позволяющей обеспечить, чтобы «медицинские расходы не ложились чрезмерно тяжёлым бременем на отдельных лиц и семьи»³⁶⁴.
- ◇ **Доступность информации:** государства должны принять меры, чтобы обеспечить каждому доступ к образованию по вопросам здоровья, а также чтобы все могли свободно искать, получать и распространять информацию и идеи по вопросам здоровья³⁶⁵. Государства имеют основное обязательство предоставить доступ: «к всеобъемлющим программам просвещения и информации по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья, имеющим недискриминационный и непредвзятый характер, основывающимся на фактах»³⁶⁶. Государствам запрещается «цензура, утаивание и преднамеренное искажение» информации по вопросам здоровья, а также «противодействие участию населения в деятельности по охране здоровья»³⁶⁷. Кроме того, они обязаны «запрещать и предотвращать распространение частными субъектами», в том числе коммерческими, религиозными и неправительственными организациями, ложной информации о сексуальном и репродуктивном здоровье³⁶⁸.
- **Приемлемость:** Чтобы быть приемлемыми, учреждения, товары и услуги здравоохранения должны соответствовать принципам медицинской этики и культурным критериям³⁶⁹. Так, информация по вопросам здоровья должна учитывать гендерную проблематику и требования, продиктованные возрастом, инвалидностью, сексуальным многообразием и жизненными циклами, и информация должна предоставляться таким образом, чтобы гарантировать конфиденциальность и быть направленной на улучшение состояния здоровья соответствующих лиц. Важно, что, несмотря на обязательство по обеспечению приемлемости учреждений, товаров и услуг здравоохранения, «это не может служить основанием для отказа в предоставлении отдельным группам доступа к адаптированным учреждениям, товарам, информации и услугам»³⁷⁰.
- **Качество:** Все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны быть приемлемыми с научной и медицинской точек зрения и характеризоваться высоким качеством. Для этого требуется наличие квалифицированного медицинского персонала, «научно проверенных» и непросроченных медикаментов, медицинского оборудования, безопасной питьевой воды и адекватных

³⁶¹ КЭСКО, Замечание общего порядка № 20, п. 16.

³⁶² КЭСКО, Замечание общего порядка № 14, п. 12(b).

³⁶³ КЭСКО, Замечание общего порядка № 22, п. 17.

³⁶⁴ Там же.

³⁶⁵ КЭСКО, Замечание общего порядка № 14, п. 12(b).

³⁶⁶ КЭСКО, Замечание общего порядка № 22, п. 49(f).

³⁶⁷ КЭСКО, Замечание общего порядка № 14, п. 34.

³⁶⁸ КЭСКО, Замечание общего порядка № 22, пп. 41, 43.

³⁶⁹ КЭСКО, Замечание общего порядка № 14, п. 12(c).

³⁷⁰ КЭСКО, Замечание общего порядка № 22, п. 20.

санитарных услуг в учреждениях здравоохранения³⁷¹. В контексте репродуктивного здоровья это требует использования технологических достижений и инноваций, таких как «медикаментозные средства для прерывания беременности» и «новые достижения в области лечения ВИЧ и СПИД»³⁷².

Национальная нормативно-правовая база, политика и практика

Статья 40 Конституции Узбекистана гласит: «Каждый имеет право на квалифицированное медицинское обслуживание»³⁷³. По статье 26 Конституции, никто не может подвергаться медицинским или научным опытам без его согласия³⁷⁴.

Законодательство Узбекистана в области здравоохранения предусматривает ряд важных гарантий, которые, хотя и сформулированы не совсем в терминах прав человека, однозначно направлены на выполнение обязательств государства в области прав человека в отношении пользования правом на здоровье. Само право на здоровье закреплено в Законе Республики Узбекистан «Об охране здоровья граждан» (далее — Закон «Об охране здоровья»), который является основным законодательным актом в области здравоохранения³⁷⁵. Во внутреннем законодательстве также признаётся право каждого человека на физическое и психическое здоровье³⁷⁶.

Согласно Закону «Об охране здоровья», при заболевании, утрате трудоспособности и в иных случаях граждане имеют право на медико-социальную помощь, которая включает профилактическую, лечебно-диагностическую, реабилитационную, санаторно-курортную, протезно-ортопедическую и другие виды помощи, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами, включая выплату пособия по временной нетрудоспособности³⁷⁷. Отдельные категории граждан имеют право на льготное обеспечение протезами, ортопедическими, корректирующими изделиями, слуховыми аппаратами, средствами передвижения и иными специальными средствами³⁷⁸.

Статья 24 Закона «Об охране здоровья» содержит следующий перечень прав в области здравоохранения, которые обеспечиваются пациентам:

- Уважительное и гуманное отношение со стороны медицинского и обслуживающего персонала;
- Выбор врача и лечебно-профилактического учреждения;
- Обследование, лечение и содержание в условиях, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям;
- Сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и иных сведений, полученных при обследовании и лечении;

³⁷¹ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 14, п. 12(d).

³⁷² КЭСКОП, Замечание общего порядка № 22, п. 21.

³⁷³ Конституция Республики Узбекистан.

³⁷⁴ Там же.

³⁷⁵ Закон Республики Узбекистан «Об охране здоровья граждан», *op. cit.*

³⁷⁶ Закон Республики Узбекистан «О психиатрической помощи», 31 августа 2000 г., № 123-II, <https://www.lex.uz/acts/14460>.

³⁷⁷ Закон Республики Узбекистан «Об охране здоровья граждан», статья 16.

³⁷⁸ Там же.

- Получение информации о своих правах и обязанностях и состоянии своего здоровья, а также на выбор лиц, которым в интересах пациента может быть передана информация о состоянии его здоровья³⁷⁹.
- Добровольное согласие или отказ от медицинского вмешательства. В частности, в соответствии с Законом «Об охране здоровья», необходимым предварительным условием медицинского вмешательства является информированное добровольное согласие пациента³⁸⁰. При этом пациент вправе отказаться от медицинского вмешательства или потребовать его прекращения³⁸¹, за исключением лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих³⁸².

Охрана здоровья является одним из приоритетных направлений Национальной стратегии на 2017–2021 годы («О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан»)³⁸³. Данная стратегия требует от государства принятия конкретных мер, что отражает обязательства Узбекистана в соответствии с МПЭСКО, в том числе:

- повышение доступности и качества медицинского и социально-медицинского обслуживания, формирование здорового образа жизни населению;
- меры по расширению доступа матерей и детей к качественным медицинским услугам, снижению младенческой и детской смертности;
- улучшение обеспеченности доступными, качественными лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения.

В стране были приняты различные государственные программы и планы, в том числе Концепция развития системы здравоохранения Республики Узбекистан на 2019–2025 годы и Программа мер по реализации Концепции³⁸⁴. В них рассматриваются меры, которые надлежит принять различным государственным органам в целях повышения качества медицинских услуг и защиты прав пациентов³⁸⁵.

Также были приняты указы и постановления о развитии частного здравоохранения³⁸⁶, государственно-частного партнёрства и медицинского туризма, создании благоприятных условий для широкого привлечения инвестиций в сферу здравоохранения, дальнейшем развитии фармацевтической отрасли и внедрении системы «электронного здравоохранения»³⁸⁷.

³⁷⁹ Там же, статья 15: «Граждане имеют право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, влияющих на состояние здоровья, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии территории проживания, рациональных нормах питания, о товарах, работах, услугах, их безопасности, соответствии санитарным нормам и правилам»; статья 45: «Информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении, составляют врачебную тайну»; все учреждения здравоохранения обязаны размещать текст статьи 24 (Права пациентов) Закона «Об охране здоровья» в Уголке информации.

³⁸⁰ Там же, статья 26.

³⁸¹ Там же, статья 27.

³⁸² Там же, статья 28.

³⁸³ Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 г. № УП-4947 «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан», <https://lex.uz/docs/3107042>.

³⁸⁴ Указ Президента Республики Узбекистан от 7 декабря 2018 г. № УП-5590 «О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан».

³⁸⁵ Там же.

³⁸⁶ Постановление Президента Республики Узбекистан от 1 апреля 2017 г., № ПП-2863, «О мерах по дальнейшему развитию частного сектора здравоохранения».

³⁸⁷ Указ Президента Республики Узбекистан «О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан», *op. cit.*

Несмотря на определённый прогресс с точки зрения обеспечения доступа к праву на здоровье³⁸⁸, в частности, на уровне законодательства и заявленных целей политических стратегий, существуют также серьёзные недостатки³⁸⁹, которые вызывают озабоченность доступностью и качеством медицинской помощи, необходимой для соблюдения статьи 12 МПЭСКП, и приводят к тому, что многие люди в стране не получают необходимые услуги в нужном объёме. Некоторые из этих проблем являются системными и структурными, свойственными самой системе здравоохранения³⁹⁰, и отдельные национальные стратегии не позволяют добиться их эффективного решения.

Так, сохраняется нехватка врачей общей практики и специалистов узкого профиля, особенно в отдалённых частях страны³⁹¹. Также представляются недостаточными программы образования и повышения квалификации медицинских работников, в том числе низкое качество медицинской подготовки³⁹², а также слабое внедрение современных форм и методов организации непрерывного профессионального образования.

Плата за медицинские услуги может быть формальной и неформальной. Несмотря на то, что в Узбекистане официально сохраняется (частично) бесплатная система здравоохранения, всё чаще применяются формальные схемы оплаты, на долю которых в настоящее время приходится значительная часть доходов — в частности, медицинских учреждений, которые, как ожидается, будут обеспечивать себя сами, в основном за счёт сборов с пациентов, а не за счёт государственных ассигнований³⁹³. Источники финансирования также включают программы технической помощи от различных ведомств³⁹⁴.

По-прежнему широко распространена практика получения неофициальных гонораров за консультации и лечение³⁹⁵. По данным исследования, неформальная плата взимается, в частности, за оказание вторичной и третичной медицинской помощи³⁹⁶. Сохранение коррупции в отношении доступа к здравоохранению, в частности, препятствует эффективному использованию ресурсов и реализации

³⁸⁸ Там же.

³⁸⁹ Новостной портал Nuz.uz: «Шавкат Мирзиёев [Президент Республики Узбекистан] раскритиковал качество оказания медицинской помощи населению», 25 февраля 2020 г., <https://nuz.uz/zdorove/47065-shavkat-mirzиеev-raskritikoval-kachestvo-okazaniya-medicinskoy-pomoschi-naseleniyu.html>.

³⁹⁰ Указ Президента Республики Узбекистан «О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан», *op. cit.*

³⁹¹ Постановление Президента Республики Узбекистан от 6 мая 2019 г., № ПП-4310, «О мерах по дальнейшему развитию системы медицинского и фармацевтического образования и науки», <https://lex.uz/docs/4323167>; также отмечается уменьшение числа врачей на душу населения, которое в настоящее время ниже среднего показателя по странам Центральной Азии. В течение последних двадцати лет число медсестёр на душу населения оставалось в основном неизменным и в настоящее время является самым высоким в Центральноазиатском регионе. Р. Азимов, З. Муталова, С. Хусейнов, Е. Цой, Б. Рэчел и М. Ахмедов, "Uzbekistan: Health System Review", Health Systems in Transition [«Узбекистан: обзор системы здравоохранения», Системы здравоохранения переходного периода], 2014, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/270370/Uzbekistan-HiT-web.pdf. С. xviii; Указ Президента Республики Узбекистан «О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан», *op. cit.*; 25 февраля 2020 г. Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев провёл совещание по очередным важным задачам в сфере развития системы здравоохранения и повышения качества медицинского обслуживания: <https://nuz.uz/zdorove/47065-shavkat-mirzиеev-raskritikoval-kachestvo-okazaniya-medicinskoy-pomoschi-naseleniyu.html>.

³⁹² Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему развитию системы медицинского и фармацевтического образования и науки», *op. cit.*; Health Care in Uzbekistan [Здравоохранение в Узбекистане], 2016, http://factsanddetails.com/central-asia/Uzbekistan/sub8_3f/entry-4735.html.

³⁹³ Р. Азимов, З. Муталова, С. Хусейнов, Е. Цой, Б. Рэчел и М. Ахмедов, "Uzbekistan: Health System Review", Health Systems in Transition, *op. cit.* С. xvii.

³⁹⁴ Health Care in Uzbekistan, *op. cit.*

³⁹⁵ Р. Азимов, З. Муталова, С. Хусейнов, Е. Цой, Б. Рэчел и М. Ахмедов, "Uzbekistan: Health System Review", Health Systems in Transition, *op. cit.* С. xvii.

³⁹⁶ Там же.

права на охрану здоровья³⁹⁷. Это может привести к тому, что люди, находящиеся в неблагоприятном социально-экономическом положении, лишатся доступа к медицинскому обслуживанию из-за недостаточных средств³⁹⁸.

Кроме того, здравоохранение является менее доступным из-за частой нехватки основных лекарств, воды, электричества, отопления, оборудования и, в особенности, коек³⁹⁹ и гигиенических принадлежностей в государственных медицинских учреждениях, а также запасов вакцин⁴⁰⁰.

Несмотря на высокий уровень иммунизации населения, представляется, что значительная доля вакцин, включённых в программы плановой вакцинации, зависит от грантового финансирования, что приводит к неопределённости с точки зрения их непрерывного наличия в долгосрочной перспективе⁴⁰¹. Несмотря на рекомендации Всемирной организации здравоохранения об оказании пациентам антиретровирусной терапии с момента постановки диагноза ВИЧ-инфекции, независимо от стадии заболевания, только 47 процентов ВИЧ-инфицированных получают такое лечение. Также существуют угрозы прерывания лечения и появления штаммов ВИЧ, устойчивых к применяемым антиретровирусным препаратам, что связано с нарушениями сроков закупок и поставок из-за отсутствия целевых поступлений из государственного бюджета⁴⁰².

Государственное и частное здравоохранение

Международная нормативно-правовая база

В рамках обязательства по защите права на здоровье государства должны регулировать деятельность частных поставщиков медицинских услуг, и данная обязанность становится особенно актуальной там, где поставщики медицинских услуг играют центральную роль с точки зрения реализации права на здоровье⁴⁰³. Обеспечение «справедливого распределения всех объектов, товаров и услуг здравоохранения» является основным обязательством, которое подлежит безотлагательному исполнению со стороны всех государств,— а это, как ярко показывает практика, может быть поставлено под угрозу в результате недостаточного урегулирования деятельности частного сектора здравоохранения⁴⁰⁴. Привлечение частного сектора к предоставлению медицинских объектов, товаров и услуг «создаёт

³⁹⁷ Антикоррупционные реформы в Узбекистане, Четвёртый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, Сеть по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Uzbekistan-4th-Round-Monitoring-Report-2019-ENG.pdf>. С. 36: «Так, по мнению граждан, в сфере здравоохранения и медицины коррупция за три года выросла вдвое (в 2016 г.— 26,1%, в 2017 г.— 37,6%, в 2018 г.— 43,7%). По результатам опроса общественного мнения «Борьба с коррупцией в зеркале общественного мнения», проведённого этим же центром, в 2018 г. система здравоохранения, трудоустройство, система высшего и государственного образования были признаны наиболее коррумпированными сферами в Узбекистане; за ними следуют суды, органы прокуратуры, МВД, налоговые органы и органы санитарно-эпидемиологического надзора и контроля»; «Заседания комитетов и комиссий: Когда медицинская сфера будет свободна от коррупции?», 24 февраля 2020 г., официальный сайт Парламента Республики Узбекистан, <https://parliament.gov.uz/ru/events/committee/30300/>; Health Care in Uzbekistan, *op. cit.*

³⁹⁸ КПР ООН, Заключительные замечания по объединённым третьему и четвёртому периодическим докладам Узбекистана, 10 июля 2013 г., CRC/C/UZB/CO/3-4, п. 51 (a).

³⁹⁹ Р. Азимов, З. Муталова, С. Хусейнов, Е. Цой, Б. Рэчел и М. Ахмедов, "Uzbekistan: Health System Review", Health Systems in Transition, *op. cit.* С. xvii: «С точки зрения количества коек на пациента показатели страны в настоящее время ниже средних по странам Центральной Азии и СНГ».

⁴⁰⁰ Healthcare in Uzbekistan, *op. cit.*

⁴⁰¹ К примеру, КПР ООН, Заключительные замечания по объединённым третьему и четвёртому периодическим докладам Узбекистана, 10 июля 2013 г., п. 51 (d).

⁴⁰² Новостной портал Gazeta.uz: В Узбекистане усилят борьбу с ВИЧ, 25 января 2018 г., <https://www.gazeta.uz/ru/2018/01/25/hiv/>.

⁴⁰³ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 14, пп. 33 и 51.

⁴⁰⁴ Там же, п. 43(e).

особые проблемы и риски в контексте приватизации права на здоровье и других прав человека»⁴⁰⁵. Поэтому участие частных субъектов в сфере здравоохранения «требует тщательного планирования, регулирования и обеспечения их подотчетности» со стороны государств, чтобы гарантировать выполнение юридических обязательств государств в отношении права на здоровье⁴⁰⁶. Бывший Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на наивысший достижимый уровень здоровья уже обращал внимание на ситуации, когда государства не справляются с этой задачей. Так, «во многих случаях приватизация привела к увеличению личных расходов граждан на медицинские товары и услуги» и «неравенству в плане обеспечения наличия медицинских учреждений, товаров и услуг в сельских, удалённых и городских районах»⁴⁰⁷. Государства обязаны обеспечивать соблюдение права на здоровье всеми частными субъектами⁴⁰⁸.

КЭСКОП недвусмысленно заявил, что в отношении частных поставщиков медицинских услуг «надлежит применять строгие правила, накладывающие на них так называемые „обязательства государственной службы“»⁴⁰⁹. Как отметил Комитет, частным поставщикам медицинских услуг следует «запретить отказывать в доступе к приемлемым по стоимости и адекватным услугам, лечению и информации»⁴¹⁰.

Обязательство по защите права на здоровье требует, чтобы государства принимали активные меры,— в том числе законодательные и нормативные,— для предотвращения ущемления ЭСК прав как со стороны транснациональных, так и национальных компаний⁴¹¹. Это требует принятия целого ряда правовых и политических мер. Такие меры (включая «регулятивные» меры по снижению рисков нарушений со стороны частных субъектов при осуществлении права на здоровье) должны быть чётко сформулированы⁴¹². Как отметил КЭСКОП, приватизация здравоохранения не должна ставить «под угрозу наличие, доступность, приемлемость и качество медицинских объектов, товаров и услуг»⁴¹³.

Право на здоровье включает право на «систему здравоохранения, которая обеспечивает людям равные возможности в их стремлении к наивысшему достижимому уровню здоровья»⁴¹⁴. Если какая-либо система здравоохранения, будь то полностью государственная, полностью частная или гибридная, государственно-частная, не соответствует этому стандарту, это будет означать, что государство нарушило свои обязательства в отношении права на здоровье⁴¹⁵. Хотя государства могут допустить «создание государственной, частной или смешанной системы медицинского страхования», они должны обеспечить, чтобы такая система была

⁴⁰⁵ Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, Private Actors in Health Services: Towards a Human Rights Impact [Глобальная инициатива по экономическим, социальным и культурным правам, Частные субъекты в сфере медицинского обслуживания: оценка воздействия с точки зрения прав человека].

⁴⁰⁶ Там же.

⁴⁰⁷ Промежуточный доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, A/67/302 (13 августа 2012 г.).

⁴⁰⁸ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 14, пп. 42, 55, 56.

⁴⁰⁹ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 24 об обязательствах государства по МПЭСКОП в контексте предпринимательской деятельности, E/C.12/GC/24 (10 августа 2017 г.), п. 21.

⁴¹⁰ Там же.

⁴¹¹ Письменное представление правозащитной организации FIAN International для 3-й сессии Рабочей группы Открытой межправительственной рабочей группы (OEIGWG) по транснациональным корпорациям и иным коммерческим компаниям в аспекте прав человека: комментарии к основополагающему документу, представленному Председателем-докладчиком, февраль 2018 г., <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/CallforComments/FIAN.pdf>. С. 11.

⁴¹² Там же; КЭСКОП, Замечание общего порядка № 14.

⁴¹³ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 14, п. 35.

⁴¹⁴ Там же, п. 8.

⁴¹⁵ Там же, пп. 19, 38.

«доступной для всех» и полностью соответствовала стандартам, установленным правом на здоровье⁴¹⁶.

КЭСКОП также подтвердил, что государствам следует «создавать такие условия, которые способствовали бы выполнению» обязанностей негосударственных субъектов, включая «частный деловой сектор», «в отношении осуществления права на здоровье»⁴¹⁷. Таким образом, нарушения обязательства по защите права на здоровье включают «непринятие мер с целью регулирования деятельности индивидуумов, групп или корпораций для предотвращения нарушения ими права на здоровье в отношении других лиц»⁴¹⁸.

Национальная нормативно-правовая база и вопросы практического характера

В Узбекистане система здравоохранения состоит из государственных и частных учреждений здравоохранения.

В государственную систему здравоохранения входят предприятия, учреждения и организации, находящиеся в государственной собственности или подотчётные государственным органам⁴¹⁹. К ним относятся:

- лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, учебные заведения (по подготовке и переподготовке медицинских и фармацевтических работников), фармацевтические предприятия и организации;
- санитарно-профилактические учреждения; и
- учреждения судебно-медицинской экспертизы, предприятия по производству лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники⁴²⁰.

В соответствии с Законом «Об охране здоровья», лечебно-профилактические учреждения государственной системы здравоохранения оказывают населению гарантированную государством медицинскую помощь бесплатно⁴²¹. Однако определённые медицинские и иные услуги, предоставляемые учреждениями государственной системы здравоохранения, оплачиваются населением в установленном законом порядке⁴²².

Перечень гарантированных медицинских услуг, покрываемых за счёт средств государственного бюджета, утверждается ежегодно и размещается на официальном сайте Министерства здравоохранения, а во всех государственных медицинских учреждениях Республики размещаются соответствующие извлечения из Перечня на узбекском и русском языках⁴²³. Данный перечень включает неотложную медицинскую помощь, плановую медицинскую помощь (включая первичную медико-санитарную помощь), специализированную и высокотехнологичную медицинскую помощь и паллиативную помощь, а также обеспечение лекарственными средствами, расходными материалами и изделиями медицинского назначения⁴²⁴.

⁴¹⁶ Там же, п. 36.

⁴¹⁷ Там же, п. 42.

⁴¹⁸ Там же, п. 51.

⁴¹⁹ Закон «Об охране здоровья», статья 8.

⁴²⁰ Там же.

⁴²¹ Там же.

⁴²² Там же.

⁴²³ Постановление Кабинета Министров «Об утверждении положения о порядке формирования перечня гарантированных объемов медицинской помощи, покрываемых за счёт средств государственного бюджета» от 30 сентября 2019 г. № 832, <https://lex.uz/ru/docs/4535088>.

⁴²⁴ Там же.

К частной системе здравоохранения относятся лечебно-профилактические учреждения, аптеки, предприятия по выпуску лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники, а также физические лица, занимающиеся фармацевтической деятельностью⁴²⁵.

По национальному законодательству, первичная медико-санитарная помощь, оказываемая учреждениями государственной системы здравоохранения, является основным, доступным и бесплатным видом медицинского обслуживания в стране. Она включает:

- лечение «наиболее распространённых болезней, травм, отравлений и других неотложных состояний»;
- проведение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, медицинской профилактики важнейших заболеваний;
- проведение мер по охране семьи, материнства и детства, других мероприятий, связанных с оказанием медико-санитарной помощи гражданам по месту жительства⁴²⁶.

Если говорить о неотложной помощи, граждане имеют право на её получение в любом государственном или частном учреждении здравоохранения⁴²⁷. Медицинские и фармацевтические работники обязаны оказывать пациентам неотложную медицинскую помощь⁴²⁸.

В соответствии с законом, частные лечебно-профилактические учреждения бесплатно оказывают медицинские услуги определённым группам лиц, в том числе представителям особо уязвимых групп⁴²⁹, то есть их услуги оплачиваются государством за счёт бюджета⁴³⁰. Льготные категории лиц определяются Кабинетом Министров⁴³¹.

В Узбекистане наблюдается тенденция к усилению роли частного сектора здравоохранения⁴³². Об этом свидетельствуют программные документы, государственно-частные партнёрства, а также налоговые льготы для частных субъектов здравоохранения⁴³³. Закон «Об охране здоровья» предусматривает возможность добровольного страхования, при этом система обязательного страхования отсутствует. Тем не менее, по состоянию на 1 января 2021 года поэтапная реализация обязательного страхования предусматривалась Национальной стратегией в области здравоохранения⁴³⁴.

⁴²⁵ Закон Республики Узбекистан «Об охране здоровья граждан», статья 10.

⁴²⁶ Там же, статья 29.

⁴²⁷ Там же, статья 30.

⁴²⁸ Там же, статья 30.

⁴²⁹ Там же, статья 10.

⁴³⁰ Там же, Указ Президента Республики Узбекистан от 10 ноября 1998 г. № УП-2107, «О государственной программе реформирования системы здравоохранения Республики Узбекистан», <https://lex.uz/acts/221139#221173>, п. 5: «Установить, что негосударственные лечебно-профилактические учреждения, включая частные, оказывающие населению платные медицинские услуги, обязаны предоставлять до 20 % объёма медицинских услуг бесплатно льготным контингентам больных по перечню, устанавливаемому Кабинетом Министров Республики Узбекистан, с финансированием за счёт бюджета».

⁴³¹ Указ Президента Республики Узбекистан «О государственной программе реформирования системы здравоохранения Республики Узбекистан», *op. cit.*

⁴³² Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему развитию частного сектора здравоохранения», *op. cit.*; Указ Президента Республики Узбекистан «О комплексных мерах по коренному совершенствованию системы здравоохранения Республики Узбекистан», <https://lex.uz/ru/docs/4096199>.

⁴³³ Там же.

⁴³⁴ Проект Закона Республики Узбекистан «О медицинской деятельности и обязательном страховании ответственности медицинских работников» уже вынесен на общественное обсуждение, <https://regulation.gov.uz/ru/document/6263>, ID-6263.

Государство регулирует частную систему здравоохранения, так как частные учреждения действуют на основании лицензии Министерства здравоохранения⁴³⁵. Минздрав определяет стандарты качества и иные требования в отношении системы здравоохранения и контролирует их соблюдение⁴³⁶. Данные стандарты одинаковы как для государственных, так и для частных поставщиков услуг здравоохранения⁴³⁷. В соответствии с Законом «Об охране здоровья», частные системы здравоохранения используют только те средства профилактики, диагностики и лечения, которые разрешены Министерством здравоохранения. Частные и другие системы здравоохранения обязаны вести медицинскую документацию и предоставлять статистические данные в установленном порядке⁴³⁸. Национальное законодательство также устанавливает ответственность за несоблюдение законодательства в области здравоохранения со стороны государственных и частных поставщиков услуг здравоохранения⁴³⁹.

Болезни, пандемии и эпидемии

Обязательство защищать права, предусмотренные статьёй 12 МПЭСКП, полностью применимо к ситуации с пандемией COVID-19⁴⁴⁰. Пункт (с) статьи 12 прямо устанавливает обязанность всех государств по предупреждению и лечению всех болезней, в том числе эпидемических, включая COVID-19. Пункт (d) этой же статьи требует, чтобы государства создавали условия, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь «в случае болезни», включая болезнь, вызванную COVID-19.

В своём заявлении по COVID-19 КЭСКП даёт государствам несколько рекомендаций относительно реализации права на здоровье. В целом, Комитет указывает, что обязательства, касающиеся права на здоровье, требуют, чтобы меры, при помощи которых государства реагируют на пандемию, «основывались на самых убедительных из имеющихся научных данных о защите здоровья населения»⁴⁴¹. Как правило, государства обязаны предоставлять любому обратившемуся за помощью полный и беспрепятственный доступ к мерам профилактики, диагностики и лечения COVID-19⁴⁴².

В мировом масштабе ряд государств приняли исключительные меры в качестве усилий — будь то реальных или мнимых — противодействовать кризису общественного здравоохранения, вызванному COVID-19⁴⁴³. В некоторых случаях такие меры были приняты после официального объявления чрезвычайной ситуации или иного

⁴³⁵ Закон «Об охране здоровья», статья 5.

⁴³⁶ Там же.

⁴³⁷ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении положения о порядке формирования перечня гарантированных объёмов медицинской помощи, покрываемых за счёт средств государственного бюджета», *op. cit.* Стандарт качества медицинской помощи — «документ, включающий набор норм, правил и требований, отражающих реально достижимый на определённый период времени уровень медицинской помощи». Стандарты качества медицинской помощи являются обязательными для организаций, занимающихся медицинской деятельностью, и используются медицинскими организациями для планирования и экономических расчетов при оказании медицинской помощи.

⁴³⁸ Закон «Об охране здоровья», статья 10.

⁴³⁹ Там же, статья 46.

⁴⁴⁰ Международная комиссия юристов, *Living Like People Who Die Slowly: The Need for Right to Health Compliant COVID-19 Responses* [Жить как люди, которые медленно умирают: Необходимость реагирования на COVID-19 с соблюдением права на здоровье], сентябрь 2020 г., <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/09/Universal-Global-Health-COVID-19-Publications-Reports-Thematic-Reports-2020-ENG.pdf>.

⁴⁴¹ КЭСКП, Заявление о пандемии коронавирусной инфекции и экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/2020/1, 6 апреля 2020 г., п. 10.

⁴⁴² I. Siederman & T. F. Hodgson, *COVID-19 Symposium: COVID-19 Responses and State Obligations Concerning the Right to Health (Part 1)* [«Симпозиум COVID-19: меры реагирования на COVID-19 и обязательства государства по праву на здоровье (часть 1)»] (1 апреля 2020 г.), *op. cit.*

⁴⁴³ Международная комиссия юристов, *Living Like People Who Die Slowly: The Need for Right to Health Compliant COVID-19 Responses*, сентябрь 2020 г., *op. cit.*

чрезвычайного положения⁴⁴⁴. В общем и целом, КЭСКП ясно дал понять, что такие меры должны быть «необходимыми для борьбы с кризисом общественного здравоохранения, вызванным COVID-19», «разумными и соразмерными», «не должны использоваться для злоупотреблений» и «подлежат отмене, как только перестанут быть необходимыми для охраны здоровья населения»⁴⁴⁵.

В контексте права на здоровье особенно важно, чтобы любые ограничения или отступления от прав во имя чрезвычайной ситуации в области «общественного здравоохранения» были «непосредственно нацелены на предотвращение заболеваний или травм и на оказание помощи больным и пострадавшим»⁴⁴⁶. С учётом рассмотренных выше обязательств государства в области прав человека, касающихся права на здоровье, очевидно, что задачи «общественного здравоохранения», для решения которых принимаются чрезвычайные меры и ограничения, должны быть непосредственно направлены как на решение императивных требований общественного здравоохранения в целом, так и на реализацию права на здоровье в отношении всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства, без какой-либо дискриминации⁴⁴⁷.

Наконец, даже в тех исключительных случаях, когда отдельные права человека могут быть ограничены или нарушены с целью разрешения чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, такой как COVID-19, минимальные основные обязательства государств в свете права на здоровье, как правило, не подпадают под действие подобных ограничений или отступлений. Как недвусмысленно указывает КЭСКП в Замечании общего порядка № 14, «ни при каких обстоятельствах государство-участник не может оправдывать невыполнение основных обязательств..., которые не допускают отступлений». Такие обязательства включают право доступа к медицинским учреждениям, товарам и услугам на не-дискриминационной основе, особенно для представителей особо уязвимых или маргинальных групп, на предоставление основных лекарств и обеспечение справедливого распределения всех медицинских объектов, товаров и услуг⁴⁴⁸.

Следовательно, указанные основные обязательства подлежат безотлагательному, а не постепенному осуществлению, даже в контексте чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, такой как COVID-19. Соответственно, в своём заявлении по COVID-19 КЭСКП указал, что «минимальным основным обязательствам, налагаемым Пактом, следует уделять первостепенное внимание» при принятии государствами мер реагирования на пандемию⁴⁴⁹.

За исключением отступлений, любые ограничения права на здоровье, включая смену приоритетов в результате сосредоточения основных усилий систем здравоохранения на вспышках COVID-19, должны соответствовать общему стандарту, установленному статьёй 4 МПЭСКП. Как пояснил КЭСКП, статья 4, «в первую

⁴⁴⁴ Международная комиссия юристов, Влияние мер по борьбе с пандемией COVID-19 на доступ к правосудию в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, России, Узбекистане и Украине, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/06/CIS-Justice-and-coronavirus-Advocacy-Analysis-brief-RUS-2020.pdf>.

⁴⁴⁵ КЭСКП, Заявление о пандемии коронавирусной инфекции и экономических, социальных и культурных правах, *op. cit.* п. 11.

⁴⁴⁶ Там же, пп. 25–26, полный текст которых гласит: «Интересы общественного здравоохранения могут использоваться в качестве основания для ограничения определённых прав, чтобы позволить государству принимать меры, направленные на устранение серьёзной угрозы здоровью населения или отдельных лиц. Эти меры должны быть непосредственно направлены на предотвращение заболеваний или травм и на оказание помощи больным и пострадавшим. При этом необходимо уделять должное внимание Международным медико-санитарным правилам Всемирной организации здравоохранения».

⁴⁴⁷ I. Siederman & T. F. Hodgson, COVID-19 Symposium: COVID-19 Responses and State Obligations Concerning the Right to Health (Part 1) (1 апреля 2020), *op. cit.*

⁴⁴⁸ КЭСКП, Замечание общего порядка № 14, п. 47.

⁴⁴⁹ КЭСКП, Заявление о пандемии коронавирусной инфекции и экономических, социальных и культурных правах, п. 12.

очередь, направлен(а) на защиту прав лиц, а не на разрешение государствам вводить ограничения»⁴⁵⁰. Чтобы быть законными, ограничения права на здоровье должны вводиться лишь на основании закона; соответствовать характеру защищаемых Пактом прав; отвечать интересам достижения законных целей; быть строго необходимыми, пропорциональными, наименее ограничительными из имеющихся альтернатив, ограниченными по времени, а также подлежать пересмотру⁴⁵¹.

В Узбекистане национальное законодательство прямо устанавливает обязанность государства по предупреждению и лечению всех заболеваний, в том числе возникающих в результате эпидемий, и борьбе с ними⁴⁵². Есть ряд государственных программ и законодательных актов, которые посвящены, помимо прочего, таким задачам, как профилактика инфекционных (ВИЧ, туберкулез и болезни лёгких)⁴⁵³ и неинфекционных заболеваний⁴⁵⁴.

В качестве реакции на пандемию COVID-19 Узбекистан ввёл режим карантина на основании Закона «О санитарном и эпидемиологическом благополучии населения»⁴⁵⁵. 29 января 2020 года Президент учредил Специальную комиссию по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения нового типа коронавируса в Республике Узбекистан⁴⁵⁶. В задачи Комиссии входила организация профилактических мер в стране.

На основании законодательства, а также иных нормативно-правовых актов Президента и Кабинета Министров в ответ на пандемию COVID-19 были приняты различные меры, включая определённые ограничения свободы передвижения⁴⁵⁷. Указанные акты также требовали от государственных органов создания условий для осуществления права на здоровье и предоставления лечения «в случае болезни» в результате заражения COVID-19. Так, они предусматривали выделение бюджетных средств на медицинские расходы, связанные с COVID-19, финансовую поддержку

⁴⁵⁰ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 14, пп. 28–29.

⁴⁵¹ Там же.

⁴⁵² Закон Республики Узбекистан «Об охране здоровья граждан» и Закон Республики Узбекистан «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

⁴⁵³ Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию системы оказания специализированной фтизиатрической и пульмонологической помощи» от 13 февраля 2019 г., № ПП-4191; Указ Президента «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы противодействия распространению заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека, в Республике Узбекистан» от 25 января 2018 г., № ПП-3493, <https://lex.uz/docs/3523144>.

⁴⁵⁴ Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по профилактике неинфекционных заболеваний, поддержке здорового образа жизни и повышению уровня физической активности населения» на 2019–2022 годы, а также Программа мер на этот же период, 18 декабря 2018 г., № ПП-4063.

⁴⁵⁵ Распоряжение Президента Республики Узбекистан «Об образовании Специальной республиканской комиссии по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения нового типа коронавируса в Республике Узбекистан» № Р-5537 от 29 января 2020 г., *op. cit.*; Краткий меморандум МКЮ о воздействии мер по борьбе с пандемией COVID-19 на доступ к правосудию в странах СНГ, *op. cit.*; Министерство юстиции Республики Узбекистан, Часто задаваемые вопросы и ответы по правовым вопросам, *op. cit.*

⁴⁵⁶ Распоряжение Президента Республики Узбекистан «Об образовании Специальной республиканской комиссии по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения нового типа коронавируса в Республике Узбекистан», *op. cit.*

⁴⁵⁷ Закон Республики Узбекистан от 26 марта 2020 г. № ЗРУ-613 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы Республики Узбекистан и Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности»; Указ Президента Республики Узбекистан от 19 марта 2020 г., № УП-5969, «О первоочередных мерах по смягчению негативного воздействия на отрасли экономики коронавирусной пандемии и глобальных кризисных явлений»; Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 марта 2020 г., № ПП-4649, «О дополнительных мерах по предупреждению широкого распространения коронавирусной инфекции в Республике Узбекистан»; Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 марта 2020 г., № ПП-4652, «О дополнительных мерах по поддержке медицинских работников и работников санитарно-эпидемиологической службы, привлечённых к противодействию распространению коронавирусной инфекции»; Распоряжение Президента Республики Узбекистан «Об образовании Специальной республиканской комиссии по подготовке программы мер по предупреждению завоза и распространения нового типа коронавируса в Республике Узбекистан», *op. cit.*; Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 23 марта 2020 г., № 176, «О дополнительных мерах против распространения коронавирусной инфекции».

(надбавку к заработной плате) медработников, занимающихся случаями COVID-19, создание и адаптацию медицинских учреждений для нужд пациентов⁴⁵⁸. Частная система здравоохранения также была привлечена к предоставлению медицинских услуг в условиях COVID-19, которые оплачиваются государством (из средств бюджета)⁴⁵⁹.

По международному праву в области прав человека, государства, как правило, обязаны предоставлять любому лицу, которое обратится за помощью, полный и беспрепятственный доступ к мерам по профилактике, диагностике и лечению COVID-19⁴⁶⁰. Как следует из Национального руководства Министерства здравоохранения по COVID-19, которое содержит положения о диагностике, тестировании, отслеживании контактов и лечении пациентов, в случае нехватки ресурсов медицинских учреждений только пациенты с тяжёлым течением заболевания могут получить лечение в специализированных медицинских учреждениях⁴⁶¹. При этом в отношении пациентов, лечащихся в домашних условиях, медицинские учреждения обязаны отслеживать и контролировать состояние их здоровья и обеспечивать их изоляцию с целью предотвращения распространения вируса. В противном случае всем пациентам, инфицированным COVID-19, необходимо обеспечить обследование и лечение в специализированных медицинских учреждениях⁴⁶².

Национальное законодательство закрепляет право граждан на доступ к информации о пандемиях⁴⁶³ и требует от государственных органов предоставления населению информации о мерах, принятых в связи с пандемиями⁴⁶⁴. В этом контексте, несмотря на отдельные обновления публичной информации о COVID-19,⁴⁶⁵ сообщалось о сложностях с распространением такой информации, особенно среди пожилых людей⁴⁶⁶.

В частности, на начальных этапах пандемии COVID-19 поступали сообщения о нехватке медицинского персонала, проблемах с доступом к неотложной помощи, а также лекарствам для пациентов с COVID-19⁴⁶⁷. Лица, вернувшиеся из-за границы, подвергались обязательному карантину в специализированных учреждениях. Из средств массовой информации и социальных сетей стало известно о том,

⁴⁵⁸ Указ Президента Республики Узбекистан «О первоочередных мерах по смягчению негативного воздействия на отрасли экономики коронавирусной пандемии и глобальных кризисных явлений», *op. cit.*, <https://lex.uz/acts/4770763>.

⁴⁵⁹ Постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по предупреждению широкого распространения коронавирусной инфекции в Республике Узбекистан», *op. cit.*, <https://lex.uz/acts/4775069>.

⁴⁶⁰ I. Siederman & T. F. Hodgson, COVID-19 Symposium: COVID-19 Responses and State Obligations Concerning the Right to Health (Part 1) (1 апреля 2020 г.), *op. cit.*

⁴⁶¹ Национальное руководство по COVID-19, Министерство здравоохранения Республики Узбекистан, март 2020 г.; https://www.minzdrav.uz/openData/csv/nation_rukovodstvo_COVID-19.pdf.

⁴⁶² Там же.

⁴⁶³ Закон «Об охране здоровья», статья 15: «Граждане имеют право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, влияющих на состояние здоровья, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии территории проживания, рациональных нормах питания, о товарах, работах, услугах, их безопасности, соответствии санитарным нормам и правилам».

⁴⁶⁴ Закон Республики Узбекистан «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», статья 13.

⁴⁶⁵ Сайт Министерства здравоохранения Республики Узбекистан, <https://coronavirus.uz/ru/questions/index/4>.

⁴⁶⁶ William Seitz, Eldor Tulyakov, Obid Khakimov, Avralt-Od Purevjav, Sevilya Muradova, Dynamically Identifying Community-level COVID-19 Impact Risks [Динамическая оценка рисков воздействия COVID-19 на уровне сообществ], программа Всемирного банка по вопросам бедности и справедливости в Центральной Азии, Центр «Стратегия развития», Центр экономических исследований и реформ, Министерство экономического развития и сокращения бедности Республики Узбекистан, а также Министерство по поддержке махалли и семьи Республики Узбекистан, 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34925/Uzbekistan-Dynamically-Identifying-Community-Level-COVID-19-Impact-Risks.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. С. 13.

⁴⁶⁷ Новостной портал Kun.uz, 28 июля 2020 г., Пандемия в Узбекистане: 10 масштабных проблем, <https://kun.uz/ru/news/2020/07/28/pandemiya-v-uzbekistane-10-masshtabnyx-problem>; Сводный анализ ущерба и потребностей, Проект чрезвычайного реагирования на COVID-19, Банк Азиатского развития; см., к примеру, п. 11, <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/54282-001-sd-01.pdf>.

что условия нахождения и обращения с людьми в подобных учреждениях были неудовлетворительными и в некоторых случаях могли приравниваться к бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, в нарушение обязательств Узбекистана в области прав человека. Люди жили в контейнерах, которые заменяли им комнаты в подобных учреждениях. Вот типичное описание таких мест:

«В контейнерах несколько первых дней нам не давали даже чая в пакетиках, говорили пить кипяток. У группы женщин не работал кондиционер, шёл снег, они стучались, просили помочь, их просто закрыли снаружи на ключ и игнорировали. Питьевую воду кому-то давали, кому-то не приносили по несколько суток. Мы разрезали пустые баклажки, ставили на крышу и набирали дождевую воду, чтобы хотя бы смочить губы. Снимали видео, отправляли друзьям в Ташкенте. Но становилось только хуже — к нам приходили с требованиями отдать телефоны и угрожали, что могут посадить нас на три года за попытку к бегству»⁴⁶⁸.

Вот что рассказал правозащитник, осуществлявший мониторинг ситуации:

«Я провёл интервью с двумя десятками ребят из разных регионов по ситуации в Уртачирчикском (посёлок Уртасарай расположен в Уртачирчикском районе Ташкентской области) карантинном лагере... обобщаю — ни одного нормально-го отзыва никто из них мне не дал... Но особенно в эти дни, когда температура под 40 °С... а в большинстве контейнеров не работают кондиционеры — я не представляю, что происходит с заключёнными там на карантин...»⁴⁶⁹

Подобные сообщения указывают на условия обращения, которые не соответствуют обязательству государства соблюдать право на здоровье, а также право на достаточное жилище и достаточный уровень жизни и могут приравниваться к бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, в нарушение обязательств по МПГПП (статьи 7 и 10). Кроме того, поскольку помещение в карантинные учреждения было обязательным, оно может составить лишение свободы по статье 9 МПГПП.

Недискриминация

Международные стандарты

Государство обязано гарантировать осуществление права на здоровье без какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства — запрещённых оснований для дискриминации, перечисленных в пункте 2 статьи 2 МПЭСКП. Как указывает КЭСКП, запрещённые основания для дискриминации, подпадающие под «иное обстоятельство», не являются исчерпывающими и могут включать инвалидность, возраст, национальность, брачное и семейное положение, сексуальную ориентацию и гендерную идентичность, состояние здоровья, место жительства, а также экономическое и социальное положение⁴⁷⁰.

Состояние здоровья как запрещённое основание для дискриминации относится к физическому и психическому здоровью человека. Государство должно гарантировать, что фактическое или предполагаемое состояние здоровья не является препятствием для реализации прав, предусмотренных МПЭСКП. Государству также следует принять меры по борьбе с широко распространённой стигматизацией людей на основании состояния их здоровья⁴⁷¹.

⁴⁶⁸ Агентство новостей Фергана, «Контейнеры ожидания», <https://fergana.site/articles/118569/>.

⁴⁶⁹ Там же.

⁴⁷⁰ КЭСКП, Замечание общего порядка № 20, пп. 18–34.

⁴⁷¹ Там же, п. 33.

Непосредственно в контексте здравоохранения учреждения, товары и услуги должны быть «де-юре и де-факто доступны для всех, особенно для наиболее уязвимых или социально отчуждённых слоёв населения, без дискриминации по какому-либо из запрещённых признаков»⁴⁷². Дискриминация по любым вышеперечисленным запрещённым признакам, «направленная на поправку или ущемление равного пользования или осуществления права на здоровье или приводящая к указанным последствиям», является незаконной⁴⁷³. Говоря о безотлагательном действии соответствующего обязательства, КЭСКО подчеркнул, что недискриминация с точки зрения доступа к здравоохранению должна быть гарантирована «даже в периоды острой нехватки ресурсов»⁴⁷⁴.

Комитет также подробно остановился на «праве на сексуальное и репродуктивное здоровье» в отдельном Замечании общего порядка⁴⁷⁵. В целом, право на сексуальное и репродуктивное здоровье «предусматривает ряд свобод и правомочий», включая:

*«право принимать свободные и ответственные решения и делать выбор без насилия, принуждения и дискриминации по вопросам, связанным с собственным телом и сексуальным и репродуктивным здоровьем. Правомочия включают в себя беспрепятственный доступ к целому кругу медицинских учреждений, товаров, услуг и информации, которые обеспечивают всем людям полное осуществление права на сексуальное и репродуктивное здоровье по статье 12 Пакта»*⁴⁷⁶.

Другие договоры по правам человека прямо и косвенно (в рамках замечаний своих надзорных органов) также разъясняют содержание права на недискриминационный доступ к медицинским учреждениям, товарам и услугам, включая⁴⁷⁷ рекомендацию КЛДЖ о праве на здоровье женщин, девочек и гендерных меньшинств⁴⁷⁸; замечание КПРО о праве на здоровье детей⁴⁷⁹ и подростков⁴⁸⁰; и доклад Спецдокладчика о праве на здоровье лиц с инвалидностью⁴⁸¹.

Проблемы юридического и практического характера в Узбекистане

Репродуктивное здоровье, доступ женщин к здравоохранению

11 марта 2019 года в Узбекистане был принят Закон «Об охране репродуктивного здоровья граждан»⁴⁸². Основными принципами Закона являются гендерное равенство в области репродуктивного здоровья, невмешательство в частную жизнь человека, сохранность личной и семейной тайны, обеспечение доступности и

⁴⁷² КЭСКО, Замечание общего порядка № 14, п. 12(b).

⁴⁷³ Там же, п. 18.

⁴⁷⁴ Там же.

⁴⁷⁵ КЭСКО, Замечание общего порядка № 22, п. 5.

⁴⁷⁶ Там же.

⁴⁷⁷ См. также: КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 36: Право на жизнь (статья 6 МПГПП) ССР/С/СР/35 (3 сентября 2019 г.).

⁴⁷⁸ КЛДЖ, Общая рекомендация № 24: Женщины и здоровье (статья 12 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин), А/54/38/Rev.1 (1999).

⁴⁷⁹ Комитет ООН по правам ребёнка (КПРО ООН), Замечание общего порядка № 15: Право ребёнка на пользование наиболее совершенными услугами в области здравоохранения (статья 24 Конвенции о правах ребёнка) СР/С/СР/15 (17 апреля 2013 г.).

⁴⁸⁰ Комитет ООН по правам ребёнка (КПРО ООН), Замечание общего порядка № 20: Об осуществлении прав ребёнка в подростковом возрасте, СР/С/СР/20 (6 декабря 2016 г.).

⁴⁸¹ Специальный докладчик по вопросу о правах лиц с инвалидностью, Права лиц с инвалидностью, А/73/161 (16 июля 2018 г.).

⁴⁸² Закон Республики Узбекистан «Об охране репродуктивного здоровья граждан», 11 марта 2019 г., № ЗРУ-528, <https://lex.uz/ru/docs/4233888>.

качества медицинских услуг в области охраны репродуктивного здоровья граждан и обеспечение гарантированного государством объёма услуг по охране репродуктивного здоровья граждан⁴⁸³.

Государственные гарантии осуществления репродуктивных прав включают, помимо прочего, охрану репродуктивного здоровья и реализацию репродуктивных прав, обеспечение доступности и преемственности услуг по охране репродуктивного здоровья, бесплатность первичной медико-санитарной помощи и право принятия решения о формировании здоровой семьи без дискриминации, угроз или насилия⁴⁸⁴.

Закон предусматривает, что искусственное прерывание беременности проводится по желанию женщины при сроке до двенадцати недель и независимо от срока беременности — при наличии медицинских показаний, угрожающих жизни женщины⁴⁸⁵. Женщин нельзя принуждать к беременности, искусственному прерыванию беременности и контрацепции⁴⁸⁶. Закон предусматривает следующие репродуктивные права женщин: получение достоверной и полной информации о своём репродуктивном здоровье, методах лечения бесплодия и контрацепции; обеспечение доступа к услугам в области охраны репродуктивного здоровья; и получение медицинских консультаций и услуг по вопросам репродуктивного здоровья с соблюдением конфиденциальности⁴⁸⁷. Женщины имеют право на лечение от бесплодия и охрану репродуктивного здоровья до беременности, при родах и в послеродовом периоде с использованием современных методов лечения, а также на социальную поддержку государства⁴⁸⁸.

Сообщается, что, несмотря на некоторое улучшение ситуации в области репродуктивного здоровья женщин, всё ещё сохраняется ряд серьёзных недостатков, которые влияют на право на здоровье⁴⁸⁹. Так, в некоторых сельских районах сохраняется высокий уровень материнской смертности⁴⁹⁰. Практики, связанные с проверкой девственности и посрамлением женщин, девственность которых не подтвердилась, нарушают права женщин и девочек на равную защиту своего здоровья, а также могут нарушать их права на уважение частной жизни и защиту от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения⁴⁹¹.

Хотя принятие специального закона о репродуктивных правах однозначно является шагом вперёд, в целом, информация о репродуктивном здоровье, особенно среди несовершеннолетних, предоставляется рудиментарно, поскольку она может быть воспринята как противоречащая «национальным ценностям»⁴⁹². КЛДЖ раскритиковал «сохранение ряда негативных стереотипов о женщинах в... учебных

⁴⁸³ Там же, статья 3.

⁴⁸⁴ Там же, статья 6.

⁴⁸⁵ Там же, статья 18.

⁴⁸⁶ Там же, статья 11.

⁴⁸⁷ Там же.

⁴⁸⁸ Там же.

⁴⁸⁹ Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству. Гендер, сельское хозяйство и сельское развитие в Узбекистане. Серия публикаций по анализу гендерной ситуации в стране. Будапешт, 2019. Gender, agriculture and rural development in Uzbekistan — Country gender assessment series (fao.org). С. XII; Фонд ООН в области народонаселения. Программный документ по Узбекистану, 16 декабря 2020 г., DP/FPA/CPD/UZB/5, https://www.unfpa.org/sites/default/files/portal-document/DP.FPA.CPD.UZB.5._-_Uzbekistan_CPD_-_FINAL_-_16Dec20.pdf, п. 8; 7 Facts About Healthcare In Uzbekistan, Healthcare in Uzbekistan: The Former Soviet Nation | The Borgen Project [7 фактов о здравоохранении в Узбекистане: Бывшая советская нация], сентябрь 2020 г.

⁴⁹⁰ Гендер, сельское хозяйство и сельское развитие в Узбекистане, Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству, *op. cit.* С. XII.

⁴⁹¹ К примеру, новостной портал: «Проверки девственности — в Узбекистане родственники жениха проверили невесту», 2 декабря 2020 г., <https://newsbeezer.com/ukraineeng/check-for-virginity-in-uzbekistan-the-grooms-relatives-checked-the-bride-world-news-unian/>.

⁴⁹² КПР ООН, Заключительные замечания по объединённым третьему и четвёртому периодическим докладом Узбекистана, 10 июля 2013 г., CRC/C/UZB/CO/3-4, п. 55.

программах и учебниках, а также отсутствие соответствующего возрасту учащихся образования по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья и прав в школах»⁴⁹³. КЛДЖ рекомендовал Узбекистану «провести ревизию содержания школьных программ и учебников, чтобы устранить гендерные стереотипы и включить соответствующее возрасту учащихся образование по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья и прав в учебные программы, включая половое воспитание девочек и мальчиков подросткового возраста, в том числе по вопросам ответственного сексуального поведения»⁴⁹⁴.

Лица с инвалидностью

Лица с инвалидностью, включая детей, имеют право на медико-социальную помощь, все виды реабилитации, обеспечение лекарственными средствами, протезно-ортопедическими изделиями, средствами передвижения, а также на профессиональную подготовку⁴⁹⁵. Они имеют право на бесплатную медико-санитарную помощь в учреждениях государственной системы здравоохранения и(или) уход на дому. Лица с инвалидностью, нуждающиеся в постороннем уходе, и лица с хроническими психическими расстройствами имеют право на содержание в домах-интернатах. Порядок оказания лицам с инвалидностью медико-социальной помощи и перечень льгот для них определяются законодательством, в том числе Законом «Об охране здоровья»⁴⁹⁶ и Законом «О правах лиц с инвалидностью»⁴⁹⁷. Так, согласно Закону «О правах лиц с инвалидностью», социальная помощь лицам с инвалидностью оказывается в виде денежных выплат (пенсии, пособия, единовременные выплаты), обеспечения автомобилями, инвалидными колясками, протезно-ортопедическими изделиями, печатными изданиями со специальным шрифтом, звукоусиливающей аппаратурой и сигнализаторами; в виде услуг по медицинской, профессиональной, социальной реабилитации и бытовому обслуживанию; транспортных услуг и обеспечения лекарствами⁴⁹⁸.

Во время одного мероприятия, посвящённого ЭСК правам лиц с инвалидностью⁴⁹⁹, местные эксперты сообщили МКЮ о том, что существующая нормативно-правовая база не всегда соблюдается на практике. Одна из проблем связана с отсутствием лекарств, которые часто недоступны для лиц с инвалидностью. Также сообщается, что медицинские учреждения и другие здания не приспособлены для людей с ограниченными возможностями (в них отсутствуют, например, доступные туалеты и средства для мытья рук), что затрудняет доступ лиц с инвалидностью к праву на здоровье⁵⁰⁰.

⁴⁹³ КЛДЖ, Заключение замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана, CEDAW/C/UZB/CO/5, 24 ноября 2015 г., п. 23.

⁴⁹⁴ Там же, п. 24.

⁴⁹⁵ Закон «Об охране здоровья», статья 22.

⁴⁹⁶ Там же.

⁴⁹⁷ Закон «О правах лиц с инвалидностью».

⁴⁹⁸ Там же, статья 36.

⁴⁹⁹ Узбекистан: экспертные дискуссии по экономическим, социальным и культурным (ЭСК) правам и стандартам, 2019, *op. cit.*

⁵⁰⁰ W. Seitz, E. Tulyakov, O. Khakimov, A.-Od Purevjav, S. Muradova. Динамическая оценка рисков воздействия COVID-19 на уровне сообществ, *op. cit.* С. 7; Ситуационный анализ положения детей и взрослых с инвалидностью в Узбекистане, ООН (ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВОЗ в Узбекистане), *op. cit.* С. 13: «... пользователи с ограниченными возможностями сообщают о недостаточном уровне доступности основных общественных мест, таких как... больницы...»; С. 16: «Медицинская модель призвана обеспечить доступность и качество медицинских услуг. Однако исследование показывает, что каждый четвёртый человек с инвалидностью жалуется на то, что не получает необходимой медицинской помощи, по сравнению с одним из десяти человек без инвалидности. Лица с инвалидностью почти в 3 раза чаще лишаются доступа к лекарствам по рецепту. Хотя законодательство о льготном обеспечении предусматривает бесплатное медицинское обслуживание лиц с инвалидностью на всех уровнях системы, препятствия к медицинскому обслуживанию возникают из-за того, что такие лица не имеют достаточных средств для оплаты обследований/диагностики; услуг врачей; лекарств и транспорта».

Как уже указывалось в Главе I настоящего отчёта, Узбекистан не ратифицировал Конвенцию о правах лиц с инвалидностью, несмотря на то, что подписал её ещё в 2009 году. Ратификация данной Конвенции позволит заложить надёжную основу для дальнейшего совершенствования законодательства и практики, касающихся права на здоровье в отношении лиц с инвалидностью, а также их доступа к эффективным средствам правовой защиты в случае нарушения указанных прав.

Доступ к правосудию

Национальным законодательством предусмотрены как гражданско-правовые, так и уголовно-правовые средства правовой защиты от нарушений права на здоровье. По мнению национальных экспертов в области права на здоровье, средства правовой защиты используются лишь в исключительных случаях, когда наступила смерть лица или был причинён тяжкий вред здоровью; подобные дела рассматриваются в основном в рамках уголовного судопроизводства⁵⁰¹. В отчёте Омбудсмана за 2019 год также отражены отдельные жалобы на нарушение права на здоровье⁵⁰². При этом в открытом доступе отсутствуют данные, на основании которых можно было бы оценить эффективность средств правовой защиты, предусмотренных национальным законодательством в отношении права на здоровье.

В дополнение к общим средствам правовой защиты, предусмотренным национальным законодательством, Закон «Об охране здоровья» предусматривает, что пациенты имеют право на возмещение ущерба в случае причинения вреда при оказании медицинской помощи и могут обжаловать нарушения своих прав, предусмотренных данным Законом, в администрацию медицинского учреждения или непосредственно в суд⁵⁰³.

По национальному законодательству, в случаях причинения вреда здоровью пациента, в том числе в результате некачественного выполнения медицинскими и фармацевтическими работниками своих профессиональных обязанностей, повлекшего вред жизни и здоровью пациента, виновные обязаны возместить потерпевшим ущерб в объёме и порядке, установленном законодательством⁵⁰⁴. Средства, затраченные на оказание медицинской помощи гражданам, потерпевшим от противоправных действий, взыскиваются с физических и юридических лиц, ответственных за причинённый вред их здоровью. Возмещение ущерба не освобождает медицинских и фармацевтических работников от дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в соответствии с законом⁵⁰⁵. По Закону «Об охране здоровья», врачи также могут быть привлечены к ответственности за нарушение присяги и нарушение врачебной тайны⁵⁰⁶.

В соответствии с положениями Гражданского кодекса⁵⁰⁷, в случае нарушения права на здоровье возмещению может подлежать утраченный заработок (доход, заработная плата), который потерпевший имел или определённо мог иметь, а также дополнительно понесённые расходы, вызванные повреждением здоровья, в том числе на лечение, дополнительное питание, приобретение лекарств, протезирование, приобретение специальных транспортных средств, подготовку к другой

⁵⁰¹ Миссия МКЮ в Узбекистане, *op. cit.*

⁵⁰² Отчёт о деятельности Уполномоченного Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсмана) в 2019 году, Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсман), 2020. С. 34.

⁵⁰³ Закон «Об охране здоровья», статья 24.

⁵⁰⁴ Там же, статья 46.

⁵⁰⁵ Там же; Уголовный кодекс, статья 116.

⁵⁰⁶ Закон «Об охране здоровья», статьи 44–45.

⁵⁰⁷ Гражданский кодекс, статьи 1005–1016.

профессии,— если установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода и не имеет прав на их бесплатное получение.

В отношении внесудебных средств правовой защиты отчёт Уполномоченной по правам человека (Омбудсмана) за 2020 год, в частности, содержит лишь ограниченные данные о защите права на здоровье и деятельности Уполномоченной, направленной на облегчение доступа к правосудию в отношении данного права⁵⁰⁸. Согласно отчёту, Уполномоченная получала жалобы на низкое качество медицинского обслуживания и причинение вреда здоровью и жизни потерпевших в результате медицинского обслуживания и неэффективности средств правовой защиты с точки зрения исправления данных нарушений⁵⁰⁹.

Выводы

Несмотря на то, что нормативно-правовая база, регулирующая различные аспекты права на здоровье, относительно хорошо проработана в Узбекистане, на практике имеют место серьёзные проблемы с точки зрения наличия, доступности и качества медицинских услуг, что признаётся и на официальном уровне. Несмотря на вступление в силу нового закона, на практике репродуктивное здоровье и доступ женщин к медицинскому обслуживанию всё ещё представляются проблематичными с точки зрения их права на здоровье и защиты от дискриминации. Сложности, связанные с пандемией COVID-19, также выявили необходимость принятия государством дальнейших мер по обеспечению конституционного права на здоровье. Все эти проблемы должны рассматриваться (как правительством, так и судами) в свете обязательств Узбекистана по международному праву в области прав человека, в том числе по МПЭСКП, КПР и КЛДЖ, а также КПЛИ, которая должна быть ратифицирована государством при первой же возможности.

⁵⁰⁸ Отчёт о деятельности Уполномоченного Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсмана) в 2019 году, *op. cit.*

⁵⁰⁹ Там же. С. 34: «Право на здоровье и медицинскую помощь: В 2019 году Уполномоченному по правам человека поступили 352 обращения относительно права граждан на получение квалифицированного медицинского обслуживания (в 2018 году — 312 запросов). В обращениях утверждалось, что некоторые медицинские работники поставили неправильный диагноз, что привело к серьёзным проблемам со здоровьем, детской смертности (в родильном комплексе Касанского района), нецелевому использованию бюджетных средств, жестокому обращению с гражданами и вымогательству неустановленной суммы за выдачу медицинских справок».

Глава IV. Право на труд и трудовые права

В этой главе рассматривается право на труд и трудовые права по международному праву в области прав человека. В ней исследуется международно-правовая база, а также ключевые аспекты законодательства Узбекистана, касающиеся права на труд и трудовых прав — отрасли права, которая особенно хорошо развита в Узбекистане.

Международное право и стандарты

Право на труд гарантируется договорами ООН по правам человека и договорами Международной Организации Труда (МОТ)⁵¹⁰. Эти права включают как право на работу, так и права на работе, которые также называют «трудовыми правами».

Статья 6 МПЭСКП защищает право на труд, который каждый «свободно выбирает», чтобы иметь возможность «зарабатывать себе на жизнь». Статья 7 МПЭСКП гарантирует право на «справедливые и благоприятные условия труда», включая, например, справедливую зарплату и равное вознаграждение, обеспечивающее достойную жизнь трудящимся и их семьям. Статья 8 МПЭСКП предусматривает право «вступать в профсоюз по своему выбору» и право на забастовку. Она также закрепляет право создавать федерации профсоюзов и предусматривает их независимость.

КЭСКОП подтвердил, что принудительный труд и рабство безоговорочно запрещены статьями 6–8 МПЭСКП. Статья 8 МПГПП также запрещает рабство, подневольное состояние и принудительный или обязательный труд. Ещё два договора запрещают рабство и аналогичные практики и предусматривают защиту от них⁵¹¹. Кроме того, есть специальные договоры МОТ о запрете принудительного⁵¹² и детского труда⁵¹³.

Право на труд — это не право на ту или иную работу, а, скорее, право на доступ к возможностям трудоустройства, а также на справедливые и благоприятные условия труда. Как пояснил КЭСКОП, «труд, о котором говорится в статье 6 Пакта, должен быть достойным трудом»⁵¹⁴.

Для соблюдения действующих стандартов с точки зрения права на труд государства обязаны обеспечить, чтобы труд был:

- **В наличии:** государства должны обеспечить наличие «специальных служб для оказания заинтересованным лицам помощи и поддержки в выявлении и нахождении имеющихся в наличии возможностей трудоустройства»⁵¹⁵. Это

⁵¹⁰ Статьи 6–8 МПЭСКП; См. также конвенции МОТ: Конвенция о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы 1948 г. (№ 87); Конвенция о праве на объединение в профсоюзы и ведение коллективных переговоров 1949 г. (№ 98); Конвенция относительно принудительного труда 1930 г. (№ 29) и Протокол к ней 2014 г.; Конвенция об упразднении принудительного труда 1957 г. (№ 105); Конвенция о минимальном возрасте приёма на работу 1973 г. (№ 138); Конвенция о наихудших формах детского труда 1999 г. (№ 182); Конвенция о равном вознаграждении 1951 г. (№ 100); Конвенция о дискриминации в области труда и занятости, 1958 г. (№ 111).

⁵¹¹ Конвенция о рабстве (1926 г.); Дополнительная конвенция об упразднении рабства (1956 г.).

⁵¹² См. также конвенции МОТ: Относительно принудительного труда 1930 г. (№ 29); Об упразднении принудительного труда 1957 г. (№ 105).

⁵¹³ См. также конвенции МОТ: О минимальном возрасте приёма на работу 1973 г. (№ 138); О наихудших формах детского труда 1999 г. (№ 182).

⁵¹⁴ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 18, п. 7.

⁵¹⁵ КЭСКОП, Замечание общего порядка № 20, п. 12(а).

требует от государств особых усилий по поощрению равного доступа к возможностям трудоустройства для молодёжи⁵¹⁶.

- **Доступным:** доступный рынок труда должен быть открыт для каждого без дискриминации, обеспечивая как физическую, так и информационную доступность:
 - ◇ *Доступность с точки зрения недискриминации:* запрещается любая дискриминация, как «в отношении доступа к занятости, так и сохранения рабочего места»⁵¹⁷. КЭСКО подчеркивает, что это требует «принятия, изменения или отмены законодательства» и «распространения информации» с целью «искоренения дискриминации»⁵¹⁸. Кроме того, это требует недопущения дискриминации с точки зрения условий труда и вознаграждения за него⁵¹⁹.
 - ◇ *Физическая доступность:* предусматривает устранение «искусственных барьеров для интеграции в жизнь, в целом», в том числе барьеров и физических преград, препятствующих трудоустройству лиц с инвалидностью⁵²⁰. С этой целью работодатели должны предоставить «гибкие и альтернативные условия работы, объективно учитывающие потребности работников с инвалидностью»⁵²¹. В совокупности с таким элементом права на достаточное жилище, как «местонахождение»⁵²², это может потребовать предоставления возможностей трудоустройства достаточно близко к месту жительства, чтобы обеспечить «физическую доступность».
 - ◇ *Информационная доступность:* включает «право искать, получать и распространять информацию о способах трудоустройства», которое государства обязаны обеспечить посредством «создания информационных сетей о рынке труда на местном, региональном, национальном и международном уровнях»⁵²³. Кроме того, информация о праве на труд должна предоставляться «в доступных форматах» и должна включать информацию о минимальном размере оплаты труда, гигиене труда, здоровье и безопасности, а также информацию, необходимую трудящимся для осуществления своих прав на свободу выражения мнения, свободу собраний и объединений, а также права на участие в общественной жизни⁵²⁴.
- **Доступность и качество:** предусматривает необходимость обеспечить справедливые и благоприятные условия труда, которые подробно рассматриваются КЭСКО в Замечании общего порядка № 23⁵²⁵. Доступность и качество предполагают удовлетворение следующих требований:

⁵¹⁶ Там же, п. 23.

⁵¹⁷ Там же, п. 12(b)(i).

⁵¹⁸ Там же.

⁵¹⁹ КЭСКО, Замечание общего порядка № 23 (2016) о праве на справедливые и благоприятные условия труда (статья 7 МПЭСКО), 7 апреля 2016 г., E/C.12/GC/23, <https://www.refworld.org/docid/5550a0b14.html>, пп. 53 и 65(a).

⁵²⁰ КЭСКО, Замечание общего порядка № 5: Лица с инвалидностью, 9 декабря 1994 г., E/1995/22, <https://www.refworld.org/docid/4538838f0.html>, п. 22, к которому отсылает Замечание общего порядка № 20, п. 12(b)(ii).

⁵²¹ Статья 27 КПЛИ прямо предусматривает наличие производственной среды, которая является «открытой, инклюзивной и доступной для лиц с инвалидностью», а также обеспечение им «разумного приспособления рабочего места».

⁵²² КЭСКО, Замечание общего порядка № 4: Право на достаточное жилище (статья 11(1) Пакта), 13 декабря 1991 г., E/1992/23, <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>, п. 8(f) предусматривает, что «жилище должно находиться в таком месте, которое позволяет иметь доступ к возможностям в области занятости», так как «временные и финансовые издержки, связанные с проездом к месту работы и обратно, могут ложиться чрезмерным бременем на малоимущие семьи».

⁵²³ КЭСКО, Замечание общего порядка № 20, п. 12(b)(iii).

⁵²⁴ КЭСКО, Замечание общего порядка № 23, пп. 24, 30, 49.

⁵²⁵ Там же.

- ◇ *Вознаграждение*: вознаграждение, которое охватывает денежные выплаты и иные пособия, должно включать справедливую и недискриминационную заработную плату не ниже законодательного минимума, обеспечивающую достойную жизнь для трудящихся и их семей⁵²⁶.
- ◇ *Безопасность и здоровье*: условия труда должны быть безопасными и здоровыми, с предупреждением профессиональных заболеваний и травм на производстве. Это требует принятия и осуществления политики, предусматривающей «разработку, испытание, выбор, замену, монтаж, размещение, использование и обслуживание материальных элементов труда»⁵²⁷, а также контроль над ходом реализации данной политики.
- ◇ *Возможность профессионального роста*: возможности для продвижения на работе должны быть доступны без дискриминации и без применения неуместных критериев⁵²⁸.
- ◇ *Отдых и досуг*: законодательство, политика и трудовые регламенты должны обеспечивать предоставление времени для отдыха и досуга, в том числе ежедневные и еженедельные периоды отдыха, ограничения продолжительности рабочего дня, регулярный оплачиваемый отпуск и иные виды отпуска (такие как больничный, отгулы в связи с переутомлением на работе и по семейным обстоятельствам, а также отпуск по уходу за ребёнком как для матерей, так и для отцов)⁵²⁹.

Национальная нормативно-правовая база, политика и практика

Общая нормативно-правовая база

В Узбекистане трудовое право регулируется Трудовым кодексом⁵³⁰, который устанавливает минимальные обязательные стандарты, в том числе права на работу и на работе⁵³¹. В частности, к ним относится право на отдых, досуг, установление предельной продолжительности рабочего времени, оплачиваемый отпуск и праздничные дни⁵³².

Право на труд закреплено в Конституции Узбекистана, статья 37 которой гласит:

«Каждый имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые условия труда и на защиту от безработицы в порядке, установленном законом. Запрещается принудительный труд, иначе как в порядке исполнения наказания по приговору суда, либо в других случаях, предусмотренных законом»⁵³³.

Согласно статье 38 Конституции, «работающие по найму имеют право на оплачиваемый отдых. Продолжительность рабочего времени, оплачиваемого трудового отпуска определяется законом». При этом трудовое законодательство и коллективные соглашения, а также индивидуальные трудовые договоры могут устанавливать

⁵²⁶ Там же, пп. 7–24.

⁵²⁷ Там же, п. 27.

⁵²⁸ Там же, пп. 31–33.

⁵²⁹ Там же, пп. 34–46.

⁵³⁰ Трудовой кодекс Республики Узбекистан, 21 декабря 1995 г., <https://lex.uz/docs/145261>.

⁵³¹ Там же, статья 4.

⁵³² Там же, статья 16.

⁵³³ Конституция Республики Узбекистан, статья 37.

дополнительные трудовые гарантии и права⁵³⁴. Условия трудовых соглашений и договоров, ухудшающие положение работников по сравнению с законодательными и иными нормативными актами, недействительны⁵³⁵.

Предусмотренные трудовым законодательством гарантии распространяются как на государственный, так и на частный сектор⁵³⁶. Согласно Трудовому кодексу, эти гарантии распространяются на всех лиц, нанятых по трудовому договору любым работодателем⁵³⁷. Кроме того, Закон «Об охране труда» устанавливает единые правила организации охраны труда независимо от форм собственности, обеспечивающие охрану здоровья и трудовых прав⁵³⁸.

Важно отметить, что законодательство Узбекистана предусматривает применение международного права к трудовым отношениям. Помимо общих положений о приоритете международного права в национальной правовой системе⁵³⁹, трудовое право напрямую закрепляет приоритет международного права:

«Если международным договором Республики Узбекистан или ратифицированной Узбекистаном конвенцией Международной Организации Труда установлены более льготные для работников правила по сравнению с законодательными или иными нормативными актами о труде Республики Узбекистан, то применяются правила международного договора или конвенции. Правила международных договоров Республики Узбекистан или ратифицированных Узбекистаном конвенций Международной Организации Труда применяются и в тех случаях, когда трудовые отношения прямо не урегулированы законодательством»⁵⁴⁰.

Недискриминация

В дополнение к общим гарантиям недискриминации трудовое законодательство содержит положения о недопущении дискриминации в трудовых отношениях⁵⁴¹. Согласно Трудовому кодексу, все граждане имеют равные возможности в обладании и использовании трудовых прав⁵⁴². Установление каких-либо ограничений или предоставление преимуществ в области трудовых отношений в зависимости от пола, возраста, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников и результатами их труда, недопустимо и является дискриминацией⁵⁴³.

Согласно Трудовому кодексу, «не являются дискриминацией различия в сфере труда, обусловленные свойственными данному виду труда требованиями или особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной защите (женщины, несовершеннолетние, инвалиды и др.)».

⁵³⁴ Трудовой кодекс, статья 4.

⁵³⁵ Там же, статья 5.

⁵³⁶ Там же, статья 1.

⁵³⁷ Там же.

⁵³⁸ Закон Республики Узбекистан «Об охране труда», преамбула и статья 4, 6 мая 1993 г., № 839-XII, <https://www.lex.uz/acts/97258>.

⁵³⁹ См. Главу I.

⁵⁴⁰ Трудовой кодекс, статья 10.

⁵⁴¹ Конституция Республики Узбекистан, статья 18.

⁵⁴² Трудовой кодекс, статья 6.

⁵⁴³ Там же.

Дискриминация женщин в трудовых отношениях

Общие гарантии недопущения дискриминации, установленные Законом «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», также предусматривают гендерное равенство в отношении права на труд⁵⁴⁴. Однако на практике гендерное неравенство остается широко распространённым явлением в сфере труда⁵⁴⁵. Сохраняется гендерный разрыв в оплате труда: в 2019 году среднемесячная заработная плата женщин была на 36,2 процента ниже, чем у мужчин⁵⁴⁶. Кроме того, по имеющимся данным, до 33 процентов женщин трудоспособного возраста занимаются неоплачиваемой работой по дому в качестве основного вида деятельности, по сравнению с тремя процентами мужчин трудоспособного возраста⁵⁴⁷. Есть веские основания полагать, что основным препятствием с точки зрения доступа женщин к трудоустройству является традиционное отношение к женскому труду⁵⁴⁸.

Законодательство Узбекистана содержит определение сексуальных домогательств на рабочем месте и запрещает их. Хотя юристы в Узбекистане постоянно указывают на регулярные домогательства на рабочем месте, включая сексуальные домогательства и другие виды дискриминации по признаку пола и гендера, подобные дела обычно не рассматриваются в судебном порядке⁵⁴⁹. Не так давно были приняты законодательные меры⁵⁵⁰ для решения этой проблемы: защита от сексуальных домогательств и насилия на рабочем месте была закреплена законом как элемент «прямой дискриминации по признаку пола»⁵⁵¹. Недавно принятый Закон «О защите женщин от притеснения и насилия» содержит гарантии защиты прав женщин от домогательств и насилия на рабочем месте⁵⁵². Закон также предусматривает создание и регулирует порядок работы телефона доверия для жертв притеснения и насилия⁵⁵³.

Работодателям запрещается отказывать женщинам в приёме на работу или снижать им заработную плату из-за беременности или наличия детей⁵⁵⁴. В случае отказа в приёме на работу беременной женщине или женщине, имеющей ребёнка в возрасте до трёх лет, работодатель обязан сообщить ей причины отказа в письменной форме. В таких случаях женщина имеет право обжаловать отказ в приёме на работу в суд⁵⁵⁵.

В соответствии с Трудовым кодексом (статья 225), женщинам запрещено трудиться на работах с неблагоприятными условиями труда, а также на подземных работах,

⁵⁴⁴ Закон «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», № ЗПУ-562, статья 21.

⁵⁴⁵ «Женщины и сфера труда в Узбекистане: на пути к гендерному равенству и достойному труду для всех», МОТ, 2020, https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_758049/lang--en/index.htm; Гендерные аспекты занятости молодежи в странах СНГ, МОТ, 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_764206.pdf. С. 9.

⁵⁴⁶ Официальный сайт Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике, Гендерная статистика — Процентная доля разницы между среднемесячной заработной платой мужчин и женщин к среднемесячной заработной плате мужчин, <https://gender.stat.uz/en/i-group-en/942-the-percentage-of-the-difference-between-the-average-monthly-wages-of-men-and-women-to-the-average-monthly-wages-of-men>.

⁵⁴⁷ «МОТ представила доклад «Женщины и сфера труда в Узбекистане: на пути к гендерному равенству и достойному труду для всех», 8 октября 2020 г., https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_758049/lang--en/index.htm.

⁵⁴⁸ Гендерные аспекты занятости молодежи в странах СНГ, МОТ, 2020, *op. cit.* С. 6: Согласно недавнему опросу Gallup-MOT 2017 г., в Узбекистане только 63 % мужчин считают, что женщина может работать вне дома, если хочет. При этом только 72 % женщин в стране считают, что женщины могут работать вне дома.

⁵⁴⁹ Шестой периодический доклад Узбекистана по выполнению Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, CEDAW/C/UZB/6, пп. 84–89. В докладе описываются 7 случаев дискриминации на рабочем месте в 2019 г. и 8 — в 2020 г. При этом не уточняется, какие из указанных случаев связаны с трудовыми правами.

⁵⁵⁰ Закон «О защите женщин от притеснения и насилия» и Закон «О равных правах и возможностях для женщин и мужчин».

⁵⁵¹ Закон «О равных правах и возможностях для женщин и мужчин», статья 3.

⁵⁵² Закон «О защите женщин от притеснения и насилия», статьи 3, 9 и 18.

⁵⁵³ Там же, статья 18.

⁵⁵⁴ Трудовой кодекс, статья 224.

⁵⁵⁵ Там же.

за некоторыми исключениями (не физическая работа или работа по санитарному и бытовому обслуживанию)⁵⁵⁶. Женщинам запрещено поднимать и перемещать тяжести, превышающие допустимые для них нормы⁵⁵⁷. Хотя на первый взгляд эти требования могут казаться продиктованными намерением защитить женщин, данный подход носит дискриминационный характер и является пережитком стереотипных представлений о роли и возможностях женщин. Так, запрет на определённые виды работ по признаку пола был признан дискриминационным Комитетом КЛДЖ в деле *Медведева против России*, по которому оспаривался перечень работ, где запрещалось применение труда женщин в Российской Федерации⁵⁵⁸. Комитет отметил:

«[...] От государства-участника требуется обеспечить мужчинам и женщинам равные меры защиты репродуктивных функций и создать безопасные условия труда во всех отраслях промышленности, вместо того, чтобы препятствовать трудоустройству женщин на определённых видах работ и оставлять решение вопроса о создании безопасных условий труда на усмотрение работодателя. В тех случаях, когда государству-участнику нужно отклониться от описанного выше подхода, оно должно располагать убедительными медицинскими и социальными данными, свидетельствующими о необходимости защиты материнства и(или) беременности или иных гендерных факторов. Комитет отмечает, что принятие перечня из 456 специальностей и 38 отраслей промышленности противоречит обязательствам государства-участника по Конвенции, поскольку данный перечень устанавливает разное обращение применительно к мужчинам и женщинам, никоим образом не способствует трудоустройству женщин и основан на дискриминационных стереотипах»⁵⁵⁹.

В Заключительных замечаниях 2015 года по Узбекистану Комитет КЛДЖ выразил обеспокоенность по поводу «перечня специальностей, запрещённых для женщин, который, по всей видимости, носит чрезмерно защитный характер, излишне подчёркивает роль женщин как матерей и накладывает чрезмерные ограничения на продолжительность рабочего времени, сверхурочную работу и работу в ночное время для женщин, что ограничивает их экономические возможности в ряде областей»⁵⁶⁰. Комитет КЛДЖ рекомендовал Узбекистану «[пересмотреть] перечень специальностей и отраслей, где запрещено применение труда женщин, чтобы убедиться, что такой запрет является строго необходимым для защиты материнства и соразмерен преследуемой законной цели, чтобы поощрить и облегчить доступ женщин к ранее запрещённым профессиям за счёт улучшения условий труда, а также обеспечения гигиены и безопасности труда»⁵⁶¹.

Постановление Президента от 7 марта 2019 года «О мерах по дальнейшему усилению гарантий трудовых прав и поддержке предпринимательской деятельности женщин» предусматривает отмену запретов на применение труда женщин в определённых отраслях или профессиях и утверждение нового перечня отраслей или профессий, которые могут отрицательно повлиять на здоровье женщин⁵⁶². Однако статья 225 Трудового кодекса, устанавливающая указанные запреты, по-прежнему

⁵⁵⁶ Трудовой кодекс, статья 225.

⁵⁵⁷ Там же, Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан и Министерство здравоохранения Республики Узбекистан по консультации с Советом Федерации профсоюзов Узбекистана и представителями работодателей утверждают перечень работ с неблагоприятными условиями труда и предельно допустимые нормы нагрузок для женщин при подъеме и перемещении тяжестей.

⁵⁵⁸ *Medvedeva v. Russia*, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, сообщение № 60/2013, Соображения от 21 марта 2016 г., CEDAW/C/63/D/60/2013.

⁵⁵⁹ Там же, п. 11.7.

⁵⁶⁰ КЛДЖ, Заключительные замечания по Узбекистану 2015 г., п. 25.

⁵⁶¹ Там же, п. 26.

⁵⁶² Постановление Президента Республики Узбекистан от 7 марта 2019 г. № ПП-4235, «О мерах по дальнейшему усилению гарантий трудовых прав и поддержке предпринимательской деятельности женщин».

остаётся в силе. План действий в рамках Национальной стратегии по правам человека 2020 года предусматривает меры по отмене данной статьи, а также по отмене запрета на использование женского труда в отдельных сферах или профессиях⁵⁶³.

Лица с инвалидностью

Наряду с рядом гарантий по Конституции⁵⁶⁴ и Трудовому кодексу⁵⁶⁵, Закон «О правах лиц с инвалидностью»⁵⁶⁶ также запрещает дискриминацию по признаку инвалидности. В частности, согласно Закону,

«запрещается любое обособление, исключение, отстранение, ограничение или предпочтение в отношении лиц с инвалидностью, а также отказ от создания условий для доступа лиц с инвалидностью к объектам и услугам. Специальные меры, направленные на обеспечение равенства возможностей для лиц с инвалидностью и их вовлечение в жизнь общества и государства, не считаются дискриминационными в отношении других граждан»⁵⁶⁷.

Согласно Закону, лицо с инвалидностью вправе работать «в организациях с обычными условиями труда, на специализированных предприятиях, в цехах и участках, использующих труд лиц с инвалидностью, а также осуществлять индивидуально-трудоуловую или иную деятельность, не запрещенную законодательством»⁵⁶⁸. Не допускается прекращение трудового договора по инициативе работодателя в период временной нетрудоспособности и пребывания лиц с инвалидностью в отпусках, предусмотренных трудовым законодательством, за исключением случаев полной ликвидации организации⁵⁶⁹.

Не допускается привлечение лиц с инвалидностью к работе в ночное время, а также к сверхурочным работам и работе в выходные дни, за исключением случаев, предусмотренных законом. Работающим лицам с инвалидностью определённых групп устанавливается сокращённая продолжительность рабочего времени без уменьшения оплаты труда и предоставляется ежегодный основной удлинённый отпуск в соответствии с трудовым законодательством⁵⁷⁰.

Законодательством предусмотрена дополнительная государственная поддержка трудоустройства лиц с инвалидностью путём:

- профессиональной реабилитации лиц с инвалидностью, а также обеспечения их возможностью получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе (работе);
- установления минимального количества рабочих мест в организациях для лиц с инвалидностью⁵⁷¹.

Однако на практике по-прежнему существуют большие сложности с обеспечением права на труд в отношении лиц с инвалидностью. Уровень их трудоустройства по-прежнему низкий. Неспособность государства сделать объекты социальной инфраструктуры доступными для лиц с инвалидностью, а также сложности с

⁵⁶³ Национальная стратегия Республики Узбекистан по правам человека, *op. cit.*

⁵⁶⁴ Конституция, статья 45: «Права несовершеннолетних, нетрудоспособных и одиноких престарелых находятся под защитой государства».

⁵⁶⁵ Трудовой кодекс, статья 6.

⁵⁶⁶ Закон «О правах лиц с инвалидностью», статьи 6 и 23–25.

⁵⁶⁷ Там же, статья 6.

⁵⁶⁸ Там же, статья 42.

⁵⁶⁹ Там же.

⁵⁷⁰ Там же.

⁵⁷¹ Там же, статья 43.

организацией надлежащего образования и обучения препятствуют обеспечению соблюдения трудовых прав лиц с инвалидностью⁵⁷².

Принудительный труд

Международное право и стандарты

Рабство и принудительный труд запрещены международным правом в области прав человека как на уровне специальных конвенций⁵⁷³, так и в более общих договорах, таких как МПГПП⁵⁷⁴ и МПЭСКП⁵⁷⁵. КЭСКП пояснил, что защита права на труд по МПЭСКП включает право «на свободное принятие решения, касающегося согласия на работу или её выбора», что «предполагает отсутствие какого бы то ни было принуждения в связи с осуществлением или выполнением того или иного вида трудовой деятельности»⁵⁷⁶.

Принудительный и иной труд, связанный с эксплуатацией, а также вредная для здоровья детей работа также запрещены Конвенцией о правах ребёнка (КПР)⁵⁷⁷. Пункт 1 статьи 32 Конвенции закрепляет «право ребёнка на защиту от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию». В соответствии с пунктом 2 статьи 32, государства должны принимать «законодательные, административные и социальные меры, а также меры в области образования» для защиты от такого труда, в том числе путём установления минимального возраста для приёма на работу, надлежащего урегулирования и применения наказания за использование детского труда в нарушение Конвенции. Кроме того, должны быть созданы эффективные системы по инспектированию условий труда и исполнению запрета эксплуатации детей на рабочем месте, а государства должны принять меры для физического и психологического восстановления и социальной реинтеграции детей, которые стали жертвами подобной эксплуатации⁵⁷⁸.

Конвенция относительно принудительного труда определяет «принудительный или обязательный труд» как «любую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания и для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг»⁵⁷⁹. Таким образом, принудительный труд состоит из трёх

⁵⁷² Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека, Новый Узбекистан и права человека: информация о состоянии соблюдения международных обязательств Республики Узбекистан в области прав человека, доклад 2020 г., *op. cit.* С. 40–41; Ассоциация инвалидов Узбекистана (АИ), Альтернативный доклад о выполнении МПЭСКП Республикой Узбекистан, 2020, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CESCR/ICO/UZB/41239&Lang=en. С. 4–6.

⁵⁷³ Конвенция относительно принудительного труда 1930 г. (№ 29); Конвенция об упразднении принудительного труда 1957 г. (№ 105); Конвенция о рабстве (1926 г.); Дополнительная конвенция ООН об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г.; Пункт 2 статьи 27 Конвенции ООН о правах лиц с инвалидностью (2006 г.) содержит аналогичные положения, хотя и в более сжатой форме: «2. Государства-участники обеспечивают, чтобы лица с инвалидностью не содержались в рабстве или в подневольном состоянии и были защищены наравне с другими от принудительного или обязательного труда»; Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятая в 1990 г., прямо запрещает рабство и принудительный труд (статья 11): «1. Трудящийся-мигрант и член его или её семьи не должны содержаться в рабстве или в подневольном состоянии».

⁵⁷⁴ МПГПП, статья 8.

⁵⁷⁵ КЭСКП, Замечание общего порядка № 18, п. 6.

⁵⁷⁶ Там же.

⁵⁷⁷ КПР ООН, статья 32; Комитет по правам ребёнка, Заключительные замечания по объединённым третьему и четвёртому периодическим докладам Узбекистана, пп. 4, 7 и 65.

⁵⁷⁸ КПР ООН, Замечание общего порядка № 16 (2013) об обязательствах государств, касающихся воздействия предпринимательской деятельности на права детей, CRC/C/GC/16, 17 апреля 2013 г., раздел VI.A.1.

⁵⁷⁹ Конвенция относительно принудительного труда 1930 г. (№ 29), статья 2.

элементов: 1) выполнение работы или услуги; 2) под угрозой наказания; 3) для которой лицо не предложило добровольно своих услуг⁵⁸⁰.

Важно отметить, что статья 1 Конвенции об упразднении принудительного труда дополнительно предусматривает, что более общий запрет в отношении принудительного или обязательного труда применяется в случае их использования в качестве⁵⁸¹:

- средства политического воздействия или воспитания или меры наказания;
- метода мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития;
- средства поддержания трудовой дисциплины;
- средства наказания за участие в забастовках;
- меры дискриминации по признакам расовой, социальной и национальной принадлежности или вероисповедания.

Самые разные действия, обстоятельства и факторы могут привести к тому, что работа будет считаться «истребованной» таким образом, который не соответствует запрету на принудительный или обязательный труд. В целом, любые действия, обстоятельства или факторы, которые «лишают человека возможности выбора альтернатив и вынуждают его придерживаться одного конкретного варианта действий, могут объективно рассматриваться как „принуждение“ к труду»⁵⁸². Следовательно, принуждение может включать: физическую силу, юридическую силу, экономическую силу и даже социальную силу. Так, МОТ прямо указывает, что «в тех случаях, когда одно лицо предоставляет свой труд или услуги другому за вознаграждение менее минимального размера оплаты труда, предоставляемые им труд или услуги явно подпадают под сферу действия понятия „принудительный труд“».⁵⁸³

КЭСКОП также подчеркнул, что сельскохозяйственные рабочие часто особенно уязвимы перед угрозой подвергнуться «тяжелому социально-экономическому положению» и «принудительному труду», поэтому государства должны «принимать законы и политику для обеспечения того, чтобы сельскохозяйственные рабочие пользовались не менее благоприятным обращением, чем то, которым пользуются другие категории рабочих»⁵⁸⁴.

Принуждение к труду запрещено во всех случаях: как по требованию государственных, так и негосударственных субъектов. Непринятие государством мер, чтобы воспрепятствовать принуждению к труду со стороны негосударственных субъектов, составит нарушение его обязанности по защите права на труд. Невыполнение же государством своего обязательства воздерживаться от принуждения к труду составит нарушение обязанности по соблюдению права на труд.

Жертвы нарушения запрета на рабство и принудительный труд, которые являются преступлениями по международному праву, имеют право на эффективные средства правовой защиты и доступ к правосудию. Государства обязаны обеспечить, чтобы привлечение к принудительному или обязательному труду преследовалось в уголовном порядке, а виды наказания, назначаемого за данное деяние, были «действительно эффективными» и подлежали «строгому соблюдению»⁵⁸⁵.

⁵⁸⁰ МОТ, Принудительный труд и торговля людьми: сборник судебных решений (2009 г.), https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_106143/lang-en/index.htm.

⁵⁸¹ Конвенция об упразднении принудительного труда 1957 г. (№ 105).

⁵⁸² МОТ, Принудительный труд и торговля людьми: сборник судебных решений (2009 г.), *op. cit.*. С. 42–43.

⁵⁸³ Там же.

⁵⁸⁴ КЭСКОП. Замечание общего порядка № 23, п. 47.

⁵⁸⁵ Конвенция относительно принудительного труда 1930 г. (№ 29), статья 25. См. также МОТ, Доклад IV «Активизировать действия, чтобы положить конец принудительному труду», https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218225.pdf.

Детский труд и принудительный труд в Узбекистане

Принудительный труд запрещён национальным законодательством Узбекистана (статья 37 Конституции Республики Узбекистан⁵⁸⁶ и статья 7 Трудового кодекса⁵⁸⁷). Он карается как административное⁵⁸⁸ и уголовное правонарушение⁵⁸⁹, а также дисциплинарный проступок со стороны должностных лиц, ответственных за принуждение к труду⁵⁹⁰. Государственная трудовая инспекция проводит проверки с целью выявления случаев принудительного труда⁵⁹¹.

На протяжении многих лет в Узбекистане систематически использовался детский и принудительный труд⁵⁹². Зависимость экономики страны от принудительного труда детей и студентов была печально известна и квалифицировалась как нарушение прав человека целым рядом органов ООН и других механизмов⁵⁹³. Начиная с 2017 года Узбекистан стал постепенно отказываться от систематического использования детского и принудительного труда⁵⁹⁴. И хотя определённый прогресс налицо, это ещё не привело к полному искоренению принудительного труда⁵⁹⁵. Согласно недавнему отчёту МОТ, «...систематический детский труд больше не используется во время сбора хлопка в Узбекистане. Школьники и студенты не мобилизуются на сбор хлопка... Систематическое принуждение к труду больше не допускалось в ходе кампании по сбору хлопка 2020 года»⁵⁹⁶. Несмотря на это, при сборе хлопка всё ещё имеют место случаи использования детского труда⁵⁹⁷. Более того, сообщается, что госслужащих принуждали собирать хлопок самим или же оплачивать труд других сборщиков во время сбора урожая 2020 года⁵⁹⁸.

⁵⁸⁶ Конституция Республики Узбекистан, *op. cit.*

⁵⁸⁷ Трудовой кодекс, *op. cit.*

⁵⁸⁸ Кодекс об административной ответственности, статьи 51 и 491.

⁵⁸⁹ Уголовный кодекс, статьи 135, 138 и 148.

⁵⁹⁰ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 10 мая 2018 г. № 349, «О дополнительных мерах по искоренению принудительного труда в Республике Узбекистан», <https://lex.uz/ru/docs/3730231>.

⁵⁹¹ «Список должностных лиц, оштрафованных за принуждение к труду во время уборки хлопка», официальный сайт Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, <https://mehnat.uz/en/статья/list-of-officials-fined-for-labor-during-cotton-picking>, 40 должностных лиц подверглись административным штрафам за принуждение к труду во время сбора урожая хлопка в 2019–2020 гг.

⁵⁹² Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2020 г., МОТ, 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ilo-washington/documents/projectdocumentation/wcms_767756.pdf. С. 26 и 68.

⁵⁹³ КЭСКОП, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Узбекистана, 13 июня 2014 г., E/C.12/UZB/CO/2, п. 19.

⁵⁹⁴ Сотрудничество между МОТ и Узбекистаном: оценка достигнутого на пути к ликвидации принудительного труда, содействию устойчивой и общедоступной занятости, расширению социальной защиты и укреплению инспекции труда, 27 января 2021 г., https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_767795/lang--ru/index.htm; Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2019 г., МОТ, 2020; https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_735873.pdf; КЭСКОП, Ответ Узбекистана на перечень вопросов в связи с рассмотрением его третьего периодического доклада, E/C.12/UZB/RQ/3, 13 ноября 2020 г., п. 96: «По итогам мониторинга сделан вывод о том, что уровень добровольного участия граждан в сборе хлопка урожая 2019 года оценивается в 96,8 процента». https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/UZB/RQ/3.

⁵⁹⁵ В ходе Экспертной дискуссии 18 сентября 2018 г. в Ташкентском государственном юридическом университете национальные эксперты отметили значительный прогресс на пути к искоренению детского труда, в том числе эксплуатации девочек и мальчиков в период сбора хлопка в Узбекистане, <https://www.icj.org/expert-discussion-on-economic-social-and-cultural-rights-labour-guarantees-in-national-and-international-law/>.

⁵⁹⁶ МОТ, Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2020 г., *op. cit.* С. 5; МОТ, Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2019 г., *op. cit.* С. 4.

⁵⁹⁷ МОТ, Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2020 г., *op. cit.* С. 5; МОТ, Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2019 г., *op. cit.* С. 4; Всемирный доклад-2021: Узбекистан, <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/uzbekistan>.

⁵⁹⁸ МОТ, Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2020 г., *op. cit.* С. 5.

В Заключительных замечаниях 2020 года Комитет ООН по правам человека выразил обеспокоенность продолжающимся использованием детского и принудительного труда при сборе хлопка, а также плохими условиями труда и жизни работников данной отрасли. Комитет также обратил внимание на непривлечение к ответственности высокопоставленных должностных лиц, причастных к использованию детского труда⁵⁹⁹. Он рекомендовал Узбекистану:

«активизировать свои усилия и положить конец принудительному труду в хлопковом и государственном секторах, в том числе путем:

- a) обеспечения эффективного соблюдения правовых положений, запрещающих принудительный труд, в том числе посредством привлечения к ответственности всех лиц, виновных в нарушениях;*
- b) отмены любых инициатив или программ, предусматривающих обязательное привлечение работников частного и государственного секторов, а также лиц, лишённых свободы, на работы, в частности, в хлопковом секторе, в том числе посредством внесения изменений в введённую государством систему обязательных квот на производство хлопка;*
- c) улучшения условий труда и жизни занятых в хлопковом секторе;*
- d) принятия всех необходимых мер для предотвращения гибели людей в связи со сбором хлопка, тщательного расследования таких случаев и предоставления семьям жертв эффективных средств правовой защиты, включая надлежащую компенсацию»⁶⁰⁰.*

Несмотря на определённый прогресс, необходимы дальнейшие меры по предотвращению любого использования детского и принудительного труда со стороны государственных и частных организаций, привлечению к ответственности лиц, виновных в принуждении к труду, и предоставлению жертвам нарушений эффективных средств правовой защиты и возмещения ущерба.

Минимальный размер оплаты труда в стране

В соответствии со статьёй 7 МПЭСКП, государство должно обеспечивать справедливые и благоприятные условия труда⁶⁰¹. Вознаграждение должно включать справедливую недискриминационную заработную плату не ниже установленного законодательством минимума, обеспечивающего достойную жизнь трудящимся и их семьям⁶⁰².

В соответствии с Трудовым кодексом⁶⁰³, работодатель, независимо от своего финансового состояния, обязан в сроки, определённые Кодексом, оплатить работнику выполненную им работу в соответствии с установленными условиями оплаты труда⁶⁰⁴. Заработная плата также не может быть ниже размера оплаты труда,

⁵⁹⁹ КПЧ ООН, Заключительные замечания по пятому периодическому докладу Узбекистана, ССРР/С/УЗБ/СО/5, 30 апреля 2020 г., п. 34.

⁶⁰⁰ Там же, п. 35.

⁶⁰¹ КЭСКП, Замечание общего порядка № 23 (2016) о праве на справедливые и благоприятные условия труда (статья 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), 7 апреля 2016 г., E/C.12/GC/23, *op. cit.*

⁶⁰² Там же, пп. 7–24.

⁶⁰³ Трудовой кодекс, статьи 16 и 154.

⁶⁰⁴ Там же, статья 154.

установленного коллективным соглашением⁶⁰⁵. При этом он может быть повышен без ограничений. В целях обеспечения минимального размера оплаты труда государственный надзор и контроль за своевременной и полной выплатой заработной платы работникам осуществляется государственной Трудовой инспекцией⁶⁰⁶, а также профсоюзами⁶⁰⁷.

В Узбекистане минимальный размер оплаты труда периодически повышается⁶⁰⁸. В 2021 году МРОТ составил 747 300 сумов (60 евро) в месяц⁶⁰⁹, что больше по сравнению с рядом предыдущих лет⁶¹⁰. Однако, согласно национальным статистическим данным, в 2017 году доля населения, живущего за чертой бедности по национальным меркам, составляла 11,9 процента⁶¹¹. Более того, как сообщается, несмотря на экономический рост, «снижение уровня бедности и создание достойных рабочих мест не поспевают за темпами экономического роста», отчасти из-за нехватки достойных рабочих мест⁶¹².

По консультации с работниками и работодателями, их представительными органами и другими партнёрами Узбекистан обязан установить минимальный размер оплаты труда на уровне законодательства, который будет недискриминационным и абсолютным, будет учитывать соответствующие экономические факторы и индексироваться с учётом прожиточного минимума, чтобы обеспечить достойную жизнь трудящимся и их семьям. Сложно сказать, в какой степени выполняется данное обязательство, поскольку отсутствуют исчерпывающие и регулярно публикуемые данные об уровне жизни населения в Узбекистане, а имеющаяся информация о доходах, уровне бедности и уязвимости населения является, в основном, фрагментарной. Согласно Национальной стратегии Узбекистана по правам человека 2020 года, планируется создать критерии определения малообеспеченных слоев населения⁶¹³. План действий в области прав человека 2020 года также предусматривает «обеспечение достойной заработной платы, соответствующей труду работника в частном секторе, путём регулирования и совершенствования системы оплаты труда в данном секторе»⁶¹⁴.

Отсутствует информация о случаях судебного обжалования минимального размера оплаты труда и ненадлежащей заработной платы. Однако, согласно закону, национальные средства судебной защиты также могут обеспечить соблюдение права на справедливые и благоприятные условия труда в свете международного права.

⁶⁰⁵ Там же.

⁶⁰⁶ Там же, статья 223; КЭСКП, Ответ Узбекистана на перечень вопросов в связи с рассмотрением его третьего периодического доклада, *op. cit.*, пп. 102–103: в 2019 г. Инспекция рассмотрела 3933 дела по вопросам нарушения своевременной и полной выплаты заработной платы, по итогам первых 5 месяцев 2020 года — 2023 дела.

⁶⁰⁷ Согласно статье 223 Трудового кодекса, «общественный контроль за соблюдением норм и правил по охране труда осуществляют профессиональные союзы и другие представительные органы работников».

⁶⁰⁸ Постановление Президента Республики Узбекистан от 30 декабря 2019 г., № ПП-4555, «О мерах по обеспечению исполнения Закона Республики Узбекистан „О государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год“», <https://lex.uz/ru/docs/4673469>; Постановление Президента Республики Узбекистан от 30 декабря 2020 г., № ПП-4938, «О мерах по обеспечению исполнения Закона Республики Узбекистан „О государственном бюджете Республики Узбекистан на 2021 год“», <https://lex.uz/ru/docs/5193210>.

⁶⁰⁹ Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению исполнения Закона Республики Узбекистан «О государственном бюджете Республики Узбекистан на 2021 год», *op. cit.*

⁶¹⁰ Там же.

⁶¹¹ Оценка системы социальной защиты в Узбекистане на базе основного диагностического инструмента (CODI), Совместный отчёт МОТ, ЮНИСЕФ и Всемирного банка, 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_760150.pdf. С. 23–24.

⁶¹² Там же. С. 104.

⁶¹³ Национальная стратегия Республики Узбекистан по правам человека, *op. cit.*

⁶¹⁴ Там же.

Судебные дела, связанные с защитой права на труд, в основном касаются невыплаты или несвоевременной выплаты заработной платы⁶¹⁵.

Неформальные трудящиеся

Гарантии трудовых прав в соответствии со статьями 6–8 МПЭСКО распространяются на «каждого»⁶¹⁶. КЭСКО подчеркнул, что они охватывают как «формальных» работников, так и «работников неформального сектора»⁶¹⁷. Таким образом, право на труд «охватывает все виды трудовой деятельности, будь то независимая трудовая деятельность или оплачиваемая работа по найму»⁶¹⁸.

Как подчёркивает КЭСКО, высокий уровень безработицы и (или) отсутствие гарантированной занятости часто вынуждает людей искать возможности работы в «неформальном секторе экономики», потому что им «нужно выжить». Следовательно, государства обязаны принимать необходимые законодательные и иные меры для защиты прав неформальных работников⁶¹⁹. Государства должны обеспечить, чтобы неформальные работники были охвачены в процессах сбора данных, включены в национальную статистику и учитывались при подготовке законодательства и политических инициатив, предусматривающих гарантии защиты права на труд, а также справедливые и благоприятные условия труда⁶²⁰.

Согласно Рекомендации МОТ № 204, термин «неформальная экономика» относится «ко всей экономической деятельности работников и экономических единиц, которые ...вовсе не охватываются или охватываются не в полной мере формальными отношениями»⁶²¹. Далее по тексту Рекомендации понятие «экономические единицы» распространяется на: а) производственные единицы, использующие наёмную рабочую силу; б) лиц, работающих «за собственный счёт» в одиночку либо прибегая к помощи работающих членов семьи; и с) кооперативы, социальные экономические единицы и экономические товарищества⁶²². Лица, работающие «за собственный счёт», также подпадают под определение «работников» по терминологии Рекомендации, как и работники, «поддерживающие непризнанные или нерегламентированные трудовые отношения»⁶²³.

Хотя Рекомендация № 204 предусматривает, что с течением времени государства должны стремиться к формализации неформальных рабочих отношений, в ней также закрепляется необходимость защиты средств к существованию и прав работников неформального сектора⁶²⁴. В качестве руководящего принципа Рекомендация предусматривает «реальное содействие защите прав человека всех лиц,

⁶¹⁵ КЭСКО, Ответ Узбекистана на перечень вопросов в связи с рассмотрением его третьего периодического доклада, *op. cit.*, п. 103. В 2019 г. Государственной трудовой инспекцией были рассмотрены 3933 дела по вопросам нарушения своевременной и полной выплаты заработной платы работникам, в 2020 г.—2023 дела; Министерство инновационного развития Республики Узбекистан, проект «Модернизация национальной инновационной системы», Процедуры регулирования трудовых отношений, 2020, https://mininnovation.uz/uploads/mininno/news/J/LMP_%d1%80%d1%83%d1%81.pdf, п. 14: «...законом запрещена обязательная сверхурочная работа... На практике ограничения сверхурочной работы соблюдаются не повсеместно, и компенсация за неё выплачивается редко. До недавнего времени в банковской системе остро стояла проблема с выдачей наличных средств. Как следствие этого явления, нарушения и задержки в выплате заработной платы стали довольно распространённым явлением. Однако в настоящее время ...задержки в выплате заработной платы наблюдаются не так часто, как раньше».

⁶¹⁶ МПЭСКО, *op. cit.*

⁶¹⁷ КЭСКО, Замечание общего порядка № 23, п. 5.

⁶¹⁸ КЭСКО, Замечание общего порядка № 18, п. 6.

⁶¹⁹ Там же, п. 10.

⁶²⁰ КЭСКО, Замечание общего порядка № 23, пп. 47, 54, 57, 64.

⁶²¹ Рекомендация МОТ № 204, статья I (2)(a). С. 2.

⁶²² Там же, статья I (3). С. 3.

⁶²³ Там же, статья I 4(a)(i). С. 3.

⁶²⁴ Там же, статья III 13. С. 6.

занятых в неформальной экономике», и «обеспечение достойного труда для всех благодаря соблюдению основополагающих принципов и прав в сфере труда на уровне закона и на практике»⁶²⁵. Важно отметить, что Рекомендация № 204 напрямую расширяет действие прав, закреплённых в четырёх «основных» конвенциях МОТ, на работников неформальной экономики⁶²⁶.

Следовательно, неформальные работники в значительной степени должны пользоваться теми же гарантиями правовой защиты в отношении их права на достойный труд, что и формальные работники. Государства должны принимать меры для обеспечения достойного труда и защиты «прав в сфере труда лиц, занятых в неформальной экономике»⁶²⁷. Государства должны анализировать ситуацию и причины неформальной занятости и в свете этого «пересматривать и обеспечивать соблюдение национальных законодательных и нормативных правовых актов и других мер в целях обеспечения должного охвата и защиты всех категорий работников и экономических единиц»⁶²⁸. В частности, это требует принятия «комплексных основ политики», которые должны включать неформальную работу во все «национальные стратегии или планы развития, а также в стратегии и бюджеты сокращения масштабов бедности», «с учётом, по мере необходимости, роли органов власти различных уровней»⁶²⁹.

Более того, в отношении неформальных работников Рекомендации № 204 косвенным образом связывает право на труд с рядом других прав, таких как доступ к базовым услугам («доступ к инфраструктуре и технологии»); достаточный уровень жизни («минимальная заработная плата, которая бы учитывала ...прожиточный минимум»)⁶³⁰; социальное обеспечение («установление минимальных уровней социальной защиты, там где таковые отсутствуют, и расширение сферы социального обеспечения»)⁶³¹; а также землю и имущество (предоставление работникам и экономическим единицам возможности «обеспечить признание их прав на имеющееся у них имущество, а также за счёт предусмотрения для них возможностей формализации имущественных прав и доступа к земле»)⁶³².

Трудовое законодательство Узбекистана предусматривает обязательное оформление трудовых отношений, то есть приём на работу осуществляется на основании трудового договора⁶³³. Это относится и к неформальным работникам в том смысле, что они имеют право запрашивать у работодателя документацию, подтверждающую наличие трудовых отношений и заключение трудового договора, или обжаловать их действия в соответствующие органы⁶³⁴. Законодательство предусматривает ответственность работодателей за несоблюдение требований по оформлению трудовых отношений⁶³⁵. Более того, трудовое законодательство предусматривает надзор за соблюдением законодательства о труде⁶³⁶. С лицами, работающими на дому, могут заключаться срочные трудовые договоры⁶³⁷. Дальнейшее регулирование

⁶²⁵ Там же, статья II 7(e)-(f). С. 4.

⁶²⁶ Там же, статья V 16 (a)-(e). С. 8.

⁶²⁷ Рекомендация МОТ 2014 г., статья 11(f). С. 4.

⁶²⁸ Рекомендация МОТ № 204, статья 9.

⁶²⁹ Там же, статья 10.

⁶³⁰ Там же, статья 18.

⁶³¹ Там же, статья 11 (n).

⁶³² Там же, статья 13.

⁶³³ Трудовой кодекс, статьи 72–76.

⁶³⁴ Там же, статьи 264, 268.

⁶³⁵ Там же, статья 71; Кодекс об административной ответственности, статья 49.

⁶³⁶ К примеру, Трудовой кодекс, статья 9; Закон «Об охране труда», статья 28.

⁶³⁷ Трудовой кодекс, статьи 18 и 76; Постановление Кабинета Министров от 11 января 2006 г., № 4, <https://www.lex.uz/acts/967575#971709>.

правового статуса и прав надомных работников является одним из приоритетных направлений по Плану действий, предусмотренному Национальной стратегией по правам человека 2020 года⁶³⁸.

Не так давно были приняты нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность самозанятых и лиц, работающих «за собственный счёт» в одиночку либо прибегая к помощи работающих членов семьи. Так, согласно Постановлению Кабинета Министров о порядке осуществления деятельности самозанятым лицом, такие лица обязаны зарегистрироваться (в упрощенном порядке) в Государственном налоговом комитете, но освобождаются от уплаты подоходного налога⁶³⁹.

Узбекистан принимает меры по стимулированию занятости, особенно среди женщин и жителей сельской местности, посредством создания малых предприятий, надомных рабочих мест и упрощения правил ведения бизнеса⁶⁴⁰. Был принят ряд подзаконных актов, направленных на поддержку малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей с целью сокращения доли неформальной экономики⁶⁴¹. Однако в национальном законодательстве всё ещё есть существенные пробелы с точки зрения регулирования неформального сектора⁶⁴². Соответственно, неформальные работники не пользуются гарантиями, предусмотренными национальным законодательством о трудовых правах и социальном обеспечении⁶⁴³.

По существующим оценкам, неформальный рынок труда в Узбекистане достигает 45 процентов экономически активного населения⁶⁴⁴. Эта ситуация сохраняется по сей день, несмотря на рекомендацию, данную КЭСКП ещё в 2014 году по итогам рассмотрения вопроса о соблюдении Узбекистаном обязательств по МПЭСКО, согласно которой государству следует «постепенно урегулировать статус всех лиц, занятых в неформальном секторе, и обеспечить распространение на них существующего трудового законодательства и социального обеспечения»⁶⁴⁵. Далее Комитет призвал Узбекистан

«представить в следующем периодическом докладе информацию о прогрессе на пути к сокращению неформального сектора, в том числе о процентной доле соответствующих работников и „малых предприятий“, а также информацию о том, подвергаются ли „малые предприятия“ проверкам со стороны трудовых инспекций и несут ли они административную ответственность за нарушения прав работников на справедливые и благоприятные условия труда»⁶⁴⁶.

⁶³⁸ Национальная стратегия Республики Узбекистан по правам человека, *op. cit.*

⁶³⁹ Кабинет Министров Республики Узбекистан, Постановление «Об утверждении Положения «О порядке осуществления деятельности самозанятым лицом», 23 декабря 2020 г., № 806, <https://lex.uz/ru/docs/5182451>.

⁶⁴⁰ Постановление Президента Республики Узбекистан от 7 марта 2019 г., № ПП-4235, «О мерах по дальнейшему усилению гарантий трудовых прав и поддержке предпринимательской деятельности женщин».

⁶⁴¹ Третий периодический доклад Узбекистана по выполнению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/UZB/3, 14 августа 2019 г., п. 91: «В 2018 году введён двухгодичный мораторий на проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства, до 1 января 2023 года от уплаты всех видов налогов и обязательных платежей, за исключением единого социального платежа, освобождены создаваемые венчурные фонды, софинансирующие высокотехнологичные предпринимательские проекты-стартапы и др.».

⁶⁴² Оценка влияния COVID-19 на социально-экономическую ситуацию в Узбекистане (доходы, рынок труда и доступ к социальной защите): обзор антикризисных мер и направления совершенствования государственной политики, Презентация основных выводов доклада, Жанна Фаттахова, Сергей Чепель, МОТ, 16 июля 2020 г., https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_751296.pdf. С. 12–14.

⁶⁴³ Там же. С. 13–14.

⁶⁴⁴ Разглядеть невидимку: неформальный сектор в Узбекистане, 30 марта 2020 г., <https://review.uz/post/razglyadet-nevidimku-neformalny-sektor-v-uzbekistane>.

⁶⁴⁵ КЭСКП, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Узбекистана, E/C.12/UZB/CO/2, 12 июня 2014 г., п. 12(c).

⁶⁴⁶ Там же, п. 12(d).

В своём первоначальном докладе, представленном в КЭСКП в 2019 году, Узбекистан указал, что уже принял меры по урегулированию неформального сектора⁶⁴⁷. Однако государству всё ещё необходимо публично представить обновлённый доклад по этой теме. В частности, ввиду негативного воздействия COVID-19 на экономику доля неформального сектора по-прежнему высока⁶⁴⁸, что указывает на важность его регулирования для защиты прав работников этого сектора.

Доступ к правосудию

Наряду с общими гарантиями доступа к правосудию, предусмотренными национальным законодательством⁶⁴⁹, трудовое законодательство также предусматривает судебные и внесудебные средства правовой защиты в случае нарушения трудовых прав. Жертвы нарушений имеют право обжаловать их в суд. Они также вправе обратиться в комиссию по трудовым спорам — внутреннее внесудебное средство правовой защиты для рассмотрения ряда трудовых споров, предусмотренное национальным законодательством⁶⁵⁰. В соответствии с национальным трудовым законодательством, потерпевшие имеют право, помимо прочего, требовать возмещения вреда (материального и морального) в связи с нарушением трудовых прав⁶⁵¹.

Некоторые нарушения трудового законодательства влекут наступление административной или уголовной ответственности по национальному законодательству⁶⁵². Соответственно, в этих случаях средства правовой защиты также предусматривают необходимость проведения расследования правоохранительными органами. Случаи принудительного и детского труда если и выявляются, то рассматриваются, главным образом, в административном порядке, с назначением административных штрафов в отношении должностных лиц и руководителей организаций⁶⁵³, при этом данные о возбуждении уголовных дел отсутствуют⁶⁵⁴. Хотя в январе 2020 года была введена уголовная ответственность за принудительный труд⁶⁵⁵, по данным

⁶⁴⁷ Третий периодический доклад Узбекистана по выполнению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/UZB/3, 14 августа 2019, п. 91: «Доля населения, осуществляющего трудовую деятельность в неформальном секторе, составляет 59 % (7,9 млн чел.) от общего числа занятых».

⁶⁴⁸ К примеру, Оценка влияния COVID-19 на социально-экономическую ситуацию в Узбекистане (доходы, рынок труда и доступ к социальной защите): обзор антикризисных мер и направления совершенствования государственной политики, *op. cit.*; Проект «Укрепление системы социальной защиты в Узбекистане», официальный сайт Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, <https://mehnat.uz/ru/pages/proekt-ukreplenie-sistemy-socialnoy-zaschity-v-uzbekistane>, Процедуры регулирования трудовых отношений, п. 10: «Согласно Трудовому кодексу Республики Узбекистан, трудовые отношения должны быть оформлены в виде срочного или временного трудового договора. Тем не менее, известны случаи, когда узбекские работодатели обходят трудовое законодательство, не подписывая контрактов, в частности, для работающих женщин, чтобы избежать выплаты пособий во время отпуска по беременности и родам».

⁶⁴⁹ См. Главу I отчёта.

⁶⁵⁰ Трудовой кодекс, статья 260: Комиссии создаются на добровольной основе, на основании коллективного соглашения либо соглашения между работодателем и профсоюзом; Трудовой кодекс, статья 263.

⁶⁵¹ Там же, статья 187.

⁶⁵² Кодекс об административной ответственности, статьи 51 и 491, а также Уголовный кодекс, статьи 1481 и 1482.

⁶⁵³ МОТ, Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2020 г., *op. cit.* С. 24; МОТ, Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2019 г., *op. cit.* С. 7.

⁶⁵⁴ Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2020 г., *op. cit.* С. 21–22: «Возбуждение и расследование уголовных дел оказалось довольно сложной задачей во время сбора урожая хлопка. Так, возникли трудности со сбором достаточных доказательств, и в рамках Проекта мониторинга третьей стороной МОТ было выявлено несколько случаев, когда предполагаемые жертвы и свидетели меняли показания, что делало невозможным судебное преследование виновных. Причины, по которым потерпевший или свидетель могут изменить показания, могут быть самыми разными. Это может быть страх возмездия, запугивание или подкуп, однако такие факторы, как социальное давление и отношения с местными жителями, также могут иметь определённое значение».

⁶⁵⁵ Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан» от 22 января 2020 г., № ЗРУ-603, <https://lex.uz/acts/470843>.

МОТ, уголовные дела, возбуждённые по факту принуждения к труду, впоследствии были закрыты, так как жертвы отзывали свои жалобы⁶⁵⁶.

Также были зафиксированы случаи принудительного труда за рамками кампаний по сбору хлопка. Согласно отчёту МОТ за 2020 год, «в общей сложности в 2020 году по стране было зафиксировано 106 случаев принудительного труда, которые касались, в основном, благоустройства территорий, уборки и строительных работ. Представители частных служб занятости были привлечены к ответственности за нарушение законодательства о привлечении людей к работе за рубежом по статьям 168 и 228 Уголовного кодекса»⁶⁵⁷.

Отсутствуют данные о предоставлении жертвам принудительного труда компенсации за причинённый вред (материальный или моральный). В соответствии с Кодексом об административной ответственности, орган, рассматривающий дело об административном правонарушении, обязан выяснить, причинён ли заявителю имущественный ущерб⁶⁵⁸. Если причинённый ущерб превышает установленную базовую величину, то дело рассматривается судом в гражданском судопроизводстве⁶⁵⁹. Потерпевший также имеет право на компенсацию морального вреда. В соответствии с Кодексом об административной ответственности, этот вопрос решается отдельно в рамках гражданского судопроизводства, которое инициируется самим потерпевшим⁶⁶⁰.

Хотя в отношении других дел, связанных с трудовыми правами, положения закона могут быть достаточно чёткими и предусматривать определённые гарантии защиты, представляется, что там, где законы не соблюдаются, судебные органы не всегда могут занять достаточно активную позицию, чтобы исправить нарушения трудовых прав. Как сообщили МКЮ, одним из основных факторов, препятствующих доступу к правосудию по трудовым спорам, является непопулярность трудовых дел среди юристов. Эти дела, как правило, требуют специальной квалификации, являются сложными с юридической точки зрения и медленно рассматриваются судами. Иногда адвокатам кажется нецелесообразным брать на себя представительство клиентов по таким делам, учитывая, что часто ответчиками выступают юридические лица, которые могут себе позволить более длительные судебные процессы⁶⁶¹.

Даже если суд принимает решение в пользу лица, обжалующего нарушение трудовых прав, исполнение судебных решений не всегда гарантируется. Так, в одном случае лицо добилось восстановления на работе по решению суда и возобновило свою работу. Однако уже на следующий рабочий день его опять уволили⁶⁶². Подобное скрытое неисполнение судебного решения указывает на общую проблему исполнения судебных решений по делам о нарушениях трудовых прав. Согласно национальному законодательству, решение о восстановлении на работе подлежит незамедлительному исполнению⁶⁶³.

⁶⁵⁶ Мониторинг третьей стороной ситуации с детским и принудительным трудом при сборе урожая хлопка в Узбекистане в 2020 г., *op. cit.* С. 21–22.

⁶⁵⁷ Там же. С. 20.

⁶⁵⁸ Кодекс об административной ответственности, статьи 38 и 307.

⁶⁵⁹ Там же, статья 38.

⁶⁶⁰ Там же, статьи 38 и 295; Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О некоторых вопросах применения судами законодательства, регулирующего рассмотрение дел об административных правонарушениях» от 30 ноября 2018 г., № 35.

⁶⁶¹ Миссия МКЮ в Узбекистан, *op. cit.*

⁶⁶² «Сотрудник, уволенный с завода „Кокдумалок“, был восстановлен судом на работе, а через день снова уволен», 13 июля 2020 г., <https://kun.uz/ru/news/2020/07/13/sotrudnik-uvolennyy-s-zavoda-kukdumalok-byl-vosstanovlen-sudom-na-rabote-a-cherез-den-snova-uvolen>.

⁶⁶³ Трудовой кодекс, статья 273.

Кроме того, сохраняются проблемы с получением доступа к информации о судебной практике в области трудового права. Находящаяся в открытом доступе информация, в том числе доклады государства в различные органы ООН, в основном относится к статистике административных правонарушений и уголовных дел по различным преступлениям, а не к индивидуальным гражданским делам о нарушениях трудовых прав, возбужденным потерпевшими⁶⁶⁴. Узбекистан до сих пор не выполнил Рекомендацию КЭСКП от 2014 года, согласно которой он должен предоставить «статистические данные, касающиеся числа и характера рассмотренных судами дел о нарушениях трудовых прав и вынесенных по ним приговоров, а также информацию об эффективности мер контроля с точки зрения предупреждения принудительного труда и труда в опасных условиях»⁶⁶⁵.

Хотя в периодическом докладе Узбекистана, представленном в КЭСКП в 2019 году, сообщается о мерах по борьбе с принудительным трудом, в нём не приводится судебная статистика и вообще какая-либо информация об отстаивании гарантий правовой защиты от принудительного труда (и права на труд в целом) в судебном порядке⁶⁶⁶. Отсутствие подробных и дезагрегированных статистических данных препятствует надлежащей оценке эффективности средств правовой защиты. В этой связи в докладах отмечается, что Узбекистан предпринимает определённые действия в целях предоставления дезагрегированных данных, хотя бы по признаку пола⁶⁶⁷.

Национальное законодательство также предусматривает определённые средства правовой защиты от сексуальных домогательств на рабочем месте. Согласно Закону «О защите женщин от притеснения и насилия», жертва сексуального насилия и притеснения имеет право на:

- обращение в суд, а также в соответствующие уполномоченные органы;
- бесплатную правовую консультацию в специальных центрах, а также посредством бесплатной телефонной линии;
- обращение в суд с требованием о возмещении причиненного материального ущерба и компенсации морального вреда вследствие сексуального насилия и притеснения — в этих случаях жертва освобождается от уплаты государственной пошлины⁶⁶⁸;
- обращение в органы внутренних дел с требованием о выдаче охрannого ордера⁶⁶⁹, который может предусматривать запрет совершать притеснения и сексуальное насилие, запрет на контакт с жертвой в отношении лица, предположительно совершившего насилие или притеснение (допускается опосредованный контакт между жертвой и соответствующим лицом на рабочем месте)⁶⁷⁰.

⁶⁶⁴ «Список должностных лиц, оштрафованных за принуждение к труду во время уборки хлопка», официальный сайт Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан, <https://mehnat.uz/en/статья/list-of-officials-fined-for-labor-during-cotton-picking>, 40 должностных лиц подверглись административным штрафам за принуждение к труду во время сбора урожая хлопка в 2019–2020 гг.

⁶⁶⁵ КЭСКП, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Узбекистана, 13 июня 2014 г., E/C.12/UZB/CO/2, п. 19(b).

⁶⁶⁶ Третий периодический доклад Узбекистана по выполнению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, E/C.12/UZB/3, 14 августа 2019 г., пп. 103–105.

⁶⁶⁷ Сайт Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике, Гендерная статистика Узбекистана, <https://gender.stat.uz/ru/>.

⁶⁶⁸ Закон «О защите женщин от притеснения и насилия», статья 4.

⁶⁶⁹ Там же.

⁶⁷⁰ Там же, статья 26.

По имеющимся данным, на практике женщины в Узбекистане действительно прибегают к этим средствам правовой защиты, в частности, к охранным ордерам. Однако информация об эффективности данных средств ограничена или отсутствует⁶⁷¹.

По национальному законодательству, работники освобождаются от оплаты судебных расходов при обращении в суд по требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений⁶⁷². Более того, согласно Закону «О защите женщин от притеснения и насилия», жертвы сексуального насилия и притеснения на рабочем месте освобождаются от уплаты государственной пошлины при обращении в суд с требованием о возмещении материального и компенсации морального вреда вследствие сексуального насилия и притеснений⁶⁷³. При рассмотрении в судах дел о нарушении равноправия мужчин и женщин оплата юридических услуг, оказываемых женщинам со стороны адвоката, по их желанию покрывается за счёт государства⁶⁷⁴. При этом лицо, которое обжалует в суд прямую или косвенную дискриминацию по признаку пола, также освобождается от уплаты государственной пошлины⁶⁷⁵.

Выводы

Трудовые права регулируются законодательством и представляют собой одну из наиболее развитых и устоявшихся областей ЭСК-прав в Узбекистане. Однако на практике закон не всегда применяется таким образом, чтобы последовательно и непрерывно гарантировать право на труд в отсутствие дискриминации, как этого требует законодательство Узбекистана, а также эффективно защищать от принудительного труда и эксплуатации. Узбекистан уже предпринял шаги, чтобы положить конец систематическому использованию детского и принудительного труда. Однако сообщения о продолжающемся использовании принудительного труда указывают на то, что необходимы дальнейшие меры для защиты от таких нарушений, в том числе посредством привлечения виновных к реальной ответственности и обеспечения жертвам доступа к средствам судебной защиты.

Трудовые права неформальных работников остаются одной из проблематичных областей в Узбекистане из-за пробелов в правовом регулировании, а также отсутствия решительных мер в государственной политике и административных мер со стороны государства, направленных на то, чтобы гарантировать право на справедливые и благоприятные условия труда.

Несмотря на принятие ряда законов, касающихся недопущения дискриминации в трудовых отношениях, государству ещё только предстоит обеспечить их всестороннее осуществление на практике, в том числе с точки зрения гендерного равенства и в отношении лиц с инвалидностью.

⁶⁷¹ Например, Шестой периодический доклад Узбекистана по выполнению Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 23 января 2020 г., CEDAW/C/UZB/6, пп. 84–89. В докладе описываются 7 случаев дискриминации на рабочем месте в 2019 г. и 8 — в 2020 г. При этом не уточняется, какие из указанных случаев связаны с трудовыми правами.

⁶⁷² Трудовой кодекс, статья 277.

⁶⁷³ Закон «О защите женщин от притеснения и насилия», статья 4.

⁶⁷⁴ Постановление Президента Республики Узбекистан от 7 марта 2019 г., № ПП-4235, «О мерах по дальнейшему усилению гарантий трудовых прав и поддержке предпринимательской деятельности женщин».

⁶⁷⁵ Закон «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», статья 28.

Глава V. Выводы и рекомендации

После почти тридцати лет стагнации правовой системы и изоляционистского подхода к международному праву в области прав человека, начиная с 2016 года Узбекистан предпринял «марш-бросок» в сторону реформ. Это сделало страну более открытой для ряда международных процедур в области прав человека. Такая открытость не только желательна, но и совершенно необходима для обеспечения более высокой степени защиты прав человека и верховенства закона на национальном уровне. Тем не менее, для обеспечения эффективных средств правовой защиты от нарушения ЭСК прав на практике всё ещё необходимы глубокие реформы системы правосудия, в том числе посредством обеспечения подлинной независимости судебных органов и регулярного применения международного права в области прав человека в рамках судебных процессов, в том числе самими судами.

В Узбекистане есть прочная правовая основа для защиты многих ЭСК прав, которые он обязан соблюдать, защищать и выполнять,— в частности, на основании МПЭСКП и других договоров в области прав человека. Так, это очевидно на примере трёх областей права, рассмотренных в настоящем отчёте: право на жилище, право на здоровье, а также право на труд и трудовые права. Действительно, трудовое, жилищное и медицинское законодательство являются теми областями права, в которых многие гарантии ЭСК прав в значительной степени инкорпорируются в национальное законодательство. Они обеспечивают надёжную основу для защиты соответствующих прав на национальном уровне, если их толковать и применять в соответствии с международным правом в области прав человека. Однако зачастую это не приводит к реальной и равной защите данных прав на практике.

В последнее время рост случаев принудительного выселения граждан, отсутствие доступа к правосудию по делам, касающимся права на труд и права на здоровье; дискриминация и отсутствие равной защиты, а также определённые проблемы в контексте пандемии COVID-19 относятся к тем трудностям, которые указывают на необходимость приложения всё новых усилий, чтобы защита этих прав, гарантированных на международном уровне, стала повседневной реальностью для каждого в рамках национальной судебной системы.

У Узбекистана есть международно-правовые обязательства по предоставлению доступа к правосудию в отношении ЭСК-прав, и эти обязательства отражены в его Конституции и других законах. Он уже принял ряд законодательных, административных и судебных мер, чтобы гарантировать исполнение своих международных и конституционных обязательств в этой сфере. При всей важности новейших правовых реформ в Узбекистане, включая принятие Национальной стратегии по правам человека, они являются лишь первым шагом к решению проблем, характеризующих национальное законодательство и практику в отношении ЭСК-прав.

Здесь решающее значение приобретает роль судебных органов и их институциональная слабость по сравнению с органами прокуратуры, которые продолжают оставаться основой системы правосудия. Отсутствие независимости судебных органов обусловлено законодательством, структурой и процедурами судебной администрации, а также рядом обычаев и практик, унаследованных из прошлого.

Несмотря на некоторые законодательные и административные меры, направленные на усиление независимости и беспристрастности судебных органов, им пока не удалось стать по-настоящему независимым стражем верховенства закона, способным отправлять правосудие в соответствии с международными стандартами, касающимися роли и независимости судебных органов, и гарантиями справедли-

вого судебного разбирательства, предусмотренными международным правом в области прав человека, в частности, статьёй 14 МПГПП. Для того, чтобы у судов появилась возможность эффективно защищать ЭСК-права, а также другие права человека, необходимы дальнейшие реформы, направленные на обеспечение независимости судебных органов Узбекистана.

Независимость адвокатуры в Узбекистане пока ещё не реализована. Адвокаты по-прежнему напрямую подотчётны Министерству юстиции — как на уровне закона, так и на практике. Учитывая важную роль адвокатов в обеспечении доступа к правосудию, в том числе в случае нарушения ЭСК прав, необходимость защиты адвокатуры от неправомерного вмешательства является одним из вопросов, требующих первоочередного внимания.

Отсутствие последовательного применения закона на практике представляется весьма серьёзной проблемой. Поражает общепринятое представление о том, что сохраняющееся несоответствие между буквой закона и практикой является нормой. Таким образом, реформы должны фокусироваться на соблюдении и применении закона на практике, а также на равном доступе к правосудию и средствам правовой защиты для обеспечения соблюдения закона. Законы не следует рассматривать как всего лишь благие намерения; они должны выполняться, в том числе судами, в соответствии с буквой и духом закона, которые, в свою очередь, должны соответствовать международным обязательствам в области прав человека.

В целом, одной из важных проблем является непроницаемость национальной правовой системы на практике для воздействия и современных подходов к истолкованию международного права и стандартов в области прав человека. По большей части, использование международного права в рамках судебной системы Узбекистана продолжает оставаться слабым и неразвитым. Для большинства практикующих юристов международное право является в значительной степени теоретическим; представляется, что этот подход уходит корнями в правовые традиции и культуру, отсутствие политической воли и конкретных программных мер, направленных на изменение сложившейся ситуации. На практике судьи, прокуроры и адвокаты по-прежнему не знакомы с международным правом в области ЭСК прав и обычно не применяют его напрямую в своей работе.

В Узбекистане не всегда признаётся возможность судебной защиты ЭСК прав, поскольку некоторые ЭСК права не относятся к правам, нарушение которых может или должно быть исправлено судами и через суд. Скорее, многие субъекты судебной системы рассматривают гарантии недискриминации или определённые аспекты права на здоровье или образование как некие дополнительные блага, которые не подлежат судебной защите. Поскольку у адвокатов схожее правовое мировоззрение и жизненный опыт, они, как правило, не проявляют необходимой правовой активности при использовании средств правовой защиты по таким делам.

Узбекистан принял ряд важных антидискриминационных законодательных мер по обеспечению равной защиты ЭСК прав — в частности, в виде законов о гендерном равенстве и правах женщин, а также лиц с ограниченными возможностями. Однако в других областях, особенно в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности, закон допускает и даже требует дискриминации. Для устранения этих пробелов необходимо разработать подробное законодательство о недискриминации, которое будет предусматривать судебные средства правовой защиты в случае дискриминации. Кроме того, следует сосредоточиться на практической реализации нормативно-правовых гарантий в целях защиты прав женщин, а также членов уязвимых и маргинализированных групп, которые всё ещё сталкиваются с дискриминацией и препятствиями с точки зрения доступа к ЭСК правам.

Жилищные права стали предметом особой обеспокоенности в Узбекистане в связи с систематической практикой принудительных выселений. Наличие на национальном уровне относительно хорошо разработанного нормативного регулирования в отношении права на жилище подчёркивает неспособность реализовать национальное законодательство на практике, поскольку в ряде случаев судебные средства правовой защиты остаются неэффективными для защиты права на жилище.

Право на здоровье не обеспечено всесторонней защитой, а наличие и доступность медицинских услуг, предусмотренных законом, а также их качество оставляют желать лучшего, несмотря на серьёзную нормативно-правовую базу, что стало особенно очевидным в контексте пандемии COVID-19.

В Узбекистане уже есть хорошо структурированное и развитое трудовое законодательство. Тем не менее, оно требует дальнейшей реализации на практике, чтобы гарантировать, что на деле каждый сможет воспользоваться исходящей из лучших побуждений буквой закона. На протяжении нескольких десятилетий иллюзорность трудового законодательства выдавало систематическое использование детского и принудительного труда, что прямо запрещено законом, но было широко распространённым и даже рутинным на практике, а в некоторых случаях продолжается и по сей день. Судебным органам предстоит сыграть важную роль в обеспечении доступа к правосудию и предоставлении эффективных средств судебной защиты в случае нарушения трудовых прав.

Рекомендации

Принимая во внимание данные выводы, основанные на международном праве и соответствующих стандартах, МКЮ даёт ряд рекомендаций, многие из которых связаны с системой правосудия и ролью судебных органов. При этом МКЮ также рекомендует, чтобы исполнительная власть, парламент и представители адвокатуры сделали собственные шаги для усиления практической защиты ЭСК прав и доступа к ним.

Рекомендации в отношении судебных органов

В своей повседневной деятельности судьям следует применять международные договоры о правах человека для защиты ЭСК прав в свете их истолкования соответствующими договорными органами ООН — в качестве средства толкования национального законодательства, а также для его проверки на предмет совместимости как с Конституцией Узбекистана, так и с международно-правовыми обязательствами страны. Наряду с другими мерами, Пленуму Верховного суда следует принимать разъяснительные решения по вопросам эффективного применения международного права в национальной правовой системе.

Конституционный суд должен обладать полномочиями по рассмотрению индивидуальных жалоб физических и юридических лиц на нарушения их прав по национальному и международному праву. На основе собственной судебной практики Конституционный суд должен пристально следить за практическим соблюдением международного права в области прав человека в национальной правовой системе.

Судебные органы, адвокатура и прокуратура должны быть хорошо подготовлены для предоставления средств правовой защиты в случае заявлений о нарушении ЭСК прав.

Жертвы нарушения ЭСК прав, включая право на жилище, здоровье и трудовые права, должны иметь эффективный доступ к юридическим консультациям и помощи, которые позволят им получить доступ к правосудию и средствам правовой

защиты, в том числе через суд. При необходимости следует оказывать бесплатную юридическую помощь и прилагать особые усилия для предоставления информации о правах и доступе к средствам правовой защиты лицам, оказавшимся в маргинализованном и ином неблагоприятном положении, например, жертвам принудительного труда.

С учётом выводов настоящего отчёта по конкретным ЭСК правам, в случае поступления дел об ЭСК правах в суд судебным органам, в соответствующих случаях, следует:

- обеспечить реализацию принципов недискриминации и равной защиты на практике;
- обеспечить соблюдение жилищного законодательства, включая всестороннюю защиту от принудительного выселения в свете права на жилище по международному праву. Суды, в том числе при рассмотрении дел о выселении, должны учитывать, что сфера действия права на жилище шире, чем права на частную собственность, и что лица, не являющиеся собственниками, включая квартиросъёмщиков и неформальных жильцов, имеют право на жилище по международному праву. Всем выселяемым лицам должно быть предоставлено альтернативное жильё или надлежащая компенсация в соответствии с международным правом;
- применять гарантированное Конституцией право на здоровье в свете обязательств по защите права на здоровье по международному праву в области прав человека;
- обеспечивать соблюдение национальной нормативно-правовой базы, устанавливающей гарантии защиты трудовых прав, в свете обязательств по международному праву в области прав человека и предоставлять средства судебной защиты, в том числе в случаях принудительного труда.

Обучение и другие мероприятия по повышению квалификации профессиональных юристов, включая судей, которые проводятся соответствующими профессиональными учреждениями, должны затрагивать защиту ЭСК прав по международному праву.

Кроме того, органам судебной системы следует регулярно публиковать решения договорных органов ООН, которые содержат авторитетное толкование конкретных ЭСК прав, и предоставлять их судьям на местных языках.

Следует провести всеобъемлющие реформы, направленные на обеспечение независимости судебных органов,— не только формальной, но и практической и эффективной. Необходимо пресекать любые формы неправомерного вмешательства в деятельность судебных органов со стороны исполнительных и законодательных органов власти, в том числе путём обеспечения юридической и фактической независимости Высшего судейского совета и процедур, которые он применяет. В этой связи особенно важно, чтобы были выполнены в полном объёме рекомендации Специального докладчика ООН по вопросам независимости судей и адвокатов по итогам его визита в Узбекистан.

Следует улучшить качество судебных решений, чтобы они были мотивированными и воспринимались сторонами по делу и обществом в целом как акты, в которых применяются чёткие правовые нормы и даётся надлежащая оценка обстоятельствам дела по итогам справедливого судебного разбирательства.

Программы повышения квалификации судей, которые организует Школа судей, также должны освещать вопросы независимости, этики и подотчётности судей, равно как и качество судебных решений.

Судебным органам следует принять дополнительные меры по обеспечению доступности судебных решений для широкой общественности, в том числе с помощью имеющихся онлайн-платформ.

Здания судов следует сделать более доступными для публики, в том числе для лиц с ограниченными возможностями, чтобы правосудие стало более доступным для общества.

Рекомендации в отношении исполнительной власти и парламента

Принцип примата международного права над национальным законодательством, закреплённый в правовой системе Узбекистана, должен применяться на практике. Международное право, стандарты и судебная практика в области прав человека, в том числе на основе МПЭСКП, должны стать главной базой для текущей программы правовой реформы, которая должна быть нацелена, помимо прочего, на обеспечение соблюдения международно-правовых обязательств, в том числе по вопросам равенства и недискриминации, жилища, здравоохранения, трудовых прав, а также доступа к правосудию и средствам правовой защиты в случае нарушения ЭСК прав.

Рекомендации договорных органов ООН по ЭСК правам, в том числе полученные в рамках процедуры предоставления периодических докладов и Универсального периодического обзора Совета по правам человека ООН, должны подлежать всестороннему выполнению в рамках структурированного процесса, включающего консультации с представителями гражданского общества.

Узбекистан должен стать участником дополнительных международных правовых актов, которые смогут обеспечить защиту ЭСК прав. К ним относятся Конвенция ООН о защите лиц с инвалидностью и Факультативный протокол к ней. Кроме того, Узбекистану следует присоединиться к процедурам, позволяющим подавать индивидуальные сообщения (жалобы) в договорные органы ООН для восстановления нарушенных прав, гарантированных соответствующими договорами ООН: к ним относится Факультативный протокол к Пакту об экономических, социальных и культурных правах, Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин и Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся процедуры сообщений.

Парламенту следует принять подробное антидискриминационное законодательство, запрещающее прямую и косвенную дискриминацию и гарантирующее равную защиту по всем признакам как в государственном, так и в частном секторе. Законодательство должно гарантировать полный доступ к эффективным средствам правовой защиты и возмещение ущерба жертвам дискриминации в рамках судебного и административного производства, в том числе, при необходимости, посредством предоставления доступа к юридическим консультациям и правовой помощи.

Парламенту следует принять закон, восстанавливающий независимость Палаты адвокатов — в частности, от исполнительной власти.

Законодательному органу также следует принять закон о бесплатной правовой помощи с целью создания работоспособной системы, в том числе по неуголовным делам, а также расширения доступа к правосудию по делам, связанным с нарушением ЭСК прав.

Рекомендации в отношении отдельных ЭСК прав

Процедуры и порядок выселения должны соответствовать международному праву. В частности, они должны соответствовать стандартам подлинных консультаций, надлежащего уведомления, надлежащего информирования, присутствия должностных лиц, а также достойных условий в ходе выселения. Если лицо желает оспорить выселение, вне зависимости от обстоятельств ему должны быть доступны эффективные средства правовой защиты. Принудительное выселение должно быть запрещено вне зависимости от ситуации — будь то из частных, государственных или иных помещений.

Следует обеспечить наличие качественных медицинских услуг, которые будут доступными (включая физическую, финансовую и информационную доступность), приемлемыми и высококачественными для каждого во всех частях страны, без какой-либо дискриминации. Если медицинские услуги или лечение гарантированы законом, они должны быть доступны на практике в любое время без какой-либо дискриминации.

Проблеме дискриминации на рабочем месте, особенно по признаку пола (в частности, сексуальные домогательства), следует уделить первоочередное внимание на уровне государственной политики путём проведения информационной работы с населением, а также работодателями. Женщины не должны подвергаться дискриминации по признаку беременности. При поступлении жалоб на сексуальные домогательства и иные виды дискриминации на рабочем месте жертвам должны быть доступны судебные средства правовой защиты.

Необходимо принять дополнительные меры по обеспечению соблюдения национальной нормативно-правовой базы, регулирующей трудовые права. В частности, нужно полностью искоренить практику принудительного труда. В тех случаях, когда отдельные лица не пользуются защитой по трудовому договору, должны применяться общие принципы, которые смогут гарантировать предоставление им всех необходимых средств правовой защиты в соответствии с международным трудовым правом и стандартами.

МКЮ — Члены комиссии

По состоянию на май 2021 г. (обновлённый список см. по адресу: www.icj.org/commission)

Президент:

Проф. Роберт Голдман, США

Вице-президенты

Проф. Карлос Айяла, Венесуэла

Судья Радмила Драгичевич-Дичич, Сербия

Исполнительный комитет:

Судья сэра Николас Братца, Соединённое Королевство

Леди Сильвия Картрайт, Новая Зеландия

Г-жа Роберта Кларк, Барбадос—Канада (Председатель)

Г-н Шаван Джабарин, Палестина

Г-жа Хина Джилани, Пакистан

Судья Санджи Монагенг, Ботсвана

Г-н Белисарио душ Сантуш мл., Бразилия

Другие члены Комиссии:

Проф. Кён-Ван Ан, Республика Корея

Судья Чинара Айдарбекова, Кыргызстан

Судья Адольфо Азкуна, Филиппины

Г-жа Хадиль Абдель Азиз, Иордания

Г-н Рид Броди, США

Судья Азхар Качалия, ЮАР

Проф. Мигель Карбонелл, Мексика

Судья Мозес Хунгве Чинхенго, Зимбабве

Проф. Сара Кливленд, США

Судья Мартина Комте, Франция

Г-н Марзен Дарвиш, Сирия

Г-н Гамал Эйд, Египет

Г-н Роберто Гарретон, Чили

Г-жа Нагла Хайдар Эль Аддал, Ливан

Проф. Михело Хансунгуле, Замбия

Г-жа Гульнора Ишанханова, Узбекистан

Г-жа Имрана Джалал, Фиджи

Судья Калтум Кенноу, Тунис

Г-жа Джеймсина Эсси Л. Кинг, Сьерра-Леоне

Проф. Сезар Ланда, Перу

Судья Кетил Лунд, Норвегия

Судья Кинисиле Мабуза, Свазиленд

Судья Хосе Антонио Мартин Паллин, Испания

Проф. Хуан Мендес, Аргентина

Судья Чарльз Мкандавайр, Малави

Судья Ивон Мокгоро, ЮАР

Судья Тамара Морщакова, Россия

Судья Вилли Мутунга, Кения

Судья Эгберт Майер, Нидерланды

Судья Джон Лоуренс О'Мили, Австралия

Г-жа Микико Отани, Япония

Судья Фатсах Угергуз, Алжир

Д-р Ярна Петман, Финляндия

Проф. Моника Пинто, Аргентина

Проф. Виктор Родригез Ресция, Коста-Рика

Г-н Алехандро Салинас Ривера, Чили

Г-н Михаэль Сфард, Израиль

Проф. Марко Сассоли, Италия—Швейцария

Судья Аджит Пракаш Шах, Индия

Судья Калян Шреста, Непал

Г-жа Амбига Сренеvasан, Малайзия

Судья Марван Ташани, Ливия

Г-н Уилдер Тайлер, Уругвай

Судья Филипп Тесье, Франция

Судья Лилиан Тибатемва-Экирикубинза, Уганда

Судья Штефан Трексел, Швейцария

Проф. Родриго Упримни Йепес, Колумбия



Международная
комиссия
юристов