



**Дополнительное совещание по человеческому измерению**

## **ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА В ПРОДВИЖЕНИИ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**11-12 июля 2013 г.  
Хофбург, Вена**

### **АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ**

Верховенство закона является фундаментальной основой, на которой базируется защита прав человека. Правовая защита прав и привилегий не будет эффективной до тех пор, пока верховенство закона не будет интегрировано в структуру государственного управления. Государства-участники ОБСЕ вновь подтвердили свою приверженность «верховенству права и равной защите каждого человека со стороны закона на основе уважения прав человека и наличия эффективных, доступных и справедливых правовых систем» (Хельсинки, 2008 г.). Принцип верховенства закона гарантирует, что жертвам нарушений прав человека будет возмещен ущерб, а виновные будут привлечены к ответственности, предотвращая, таким образом, совершение противоправных действий в будущем. Повышение риска произвола и безнаказанности за нарушения прав человека, в связи с отсутствием верховенства закона, создает атмосферу недоверия и нестабильности, которая могут еще более усугубляться коррупцией и отсутствием прозрачности.

Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство «поддерживать и развивать те принципы справедливости, которые составляют основу верховенства права», [...] признавая, что «верховенство права означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение» (Копенгаген, 1990 г.). Относительно учреждений, государства-участники подчеркнули, что беспристрастная и независимая судебная система играет жизненно важную роль в обеспечении средств правовой защиты против нарушений прав человека, а также в гарантировании правовой процедуры и защиты прав человека до, в ходе и после судебного разбирательства. (Стамбул 1990 г., Любляна 2005 г.).

Государства-участники ОБСЕ согласились с тем, что «права человека и основные свободы, верховенство закона и демократические институты служат основой мира и безопасности» и обязались «защищать права человека, в том числе права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» как краеугольный камень демократического гражданского общества» (Будапешт, 1994 г.). Таким образом, государства-участники согласились с тем, что функционирование сферы верховенства закона имеет ключевое значение для обеспечения уважения прав человека и установления долгосрочной стабильности в регионе. Их укрепление может быть достигнуто за счет совместных усилий, направленных на повышение независимого функционирования институтов верховенства права, в частности, путем создания доступа к справедливому и беспристрастному судебному процессу. Для повышения подотчетности таких институтов, гражданское общество должно быть наделено полномочиями и должно осуществлять над ними надзор. Данные усилия должны в равной мере распространяться на защиту гражданских,

политических, экономических, социальных и культурных прав. Это многогранный процесс, который требует усилий различных заинтересованных сторон - законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, местных и региональных органов власти, институтов омбудсмана и гражданского общества. Что касается роли представителей гражданского общества, то государства-участники ОБСЕ подчеркнули, что «гражданское общество играет важную роль [...], помогая нам в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, [...] и верховенства права» (Астана, 2010 г.).

Принцип верховенства права в сфере продвижения и защиты прав человека подразумевает, в частности, что «государства-участники [...] должны добросовестно выполнять свои обязательства по международному праву» (Хельсинки, 1975 г.). Поскольку международные обязательства по правам человека имеют приоритет над национальными стандартами, государства-участники договорились, что «при осуществлении своих суверенных прав, включая право устанавливать свои законы и административные правила, они будут соотноситься со своими юридическими обязательствами по международному праву» (Хельсинки, 1975 г.). На своем 16-м заседании, Совет министров ОБСЕ подчеркнул также приоритетность международных обязательств, призывая государства-участники ОБСЕ «соблюдать свои международно-правовые обязательства и выполнять принятые в рамках ОБСЕ обязательства относительно верховенства права как на международном, так и национальном уровнях» (Хельсинки, 2008 г.).

**День 1**

**11 июля 2013 г.**

**15:00 – 16:00**

**Открытие совещания**

**16:00 – 18:00**

**ЗАСЕДАНИЕ I: Роль законодательных, нормативных и институциональных рамок, а также, роль правительств и гражданского общества в продвижении и защите прав человека**

Государства-участники ОБСЕ согласны с тем, что «все действия органов государственной власти должны соответствовать принципу верховенства закона, что служит гарантией правовой защищенности личности» (Будапешт, 1994 г.). Правовая защищенность и соблюдение прав человека не могут быть гарантированы при отсутствии ясного и предсказуемого законодательства. Обязательства ОБСЕ призывают к соблюдению принципов открытости и публичности законодательных процессов. Условием применимости законодательства является его гласность (Копенгаген, 1990 г.).

Соблюдение принципов необходимости и соразмерности при ограничении прав человека, которые не являются абсолютными в национальном законодательстве, является критерием верховенства закона, разработанным для максимальной защиты совокупности основных прав и свобод человека. Государства-участники ОБСЕ согласились с тем, что «любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть связано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона» (Копенгаген, 1990 г.). За последние годы в государствах-участниках ОБСЕ были приняты законы, направленные на ограничение осуществления основных свобод, ввиду того, что эти законы сами по себе допустимы. Однако, установленная таким образом потенциально несоразмерная степень ограничения, вызывает беспокойство.

Понятие правового регулирования не ограничивается основным законодательством. Нормативные документы низшего уровня часто играют важную роль в обеспечении соблюдения прав человека государственными служащими. Поскольку нормативно-правовые акты подлежат, как правило, меньшему контролю, существует необходимость обеспечения доступа общественности к таким нормативным актам. Кроме того, необходимо ввести механизмы, позволяющие пересматривать

их соответствие стандартам прав человека и обеспечивать правовую защиту против административных актов (Москва 1991 г.).

Независимая судебная система играет в данном процессе важную роль и лежит в основе верховенства закона и демократической системы управления. Государства-участники взяли на себя обязательство обеспечить «независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы» (Копенгаген 1990 г., Москва 1991 г.), а также признавать и защищать «независимость адвокатов» (Копенгаген, 1990 г.). В связи с этим, государства-участники особым образом подчеркнули «ключевую роль [судебной системы] в предоставлении правовой защиты от нарушений прав человека» (Стамбул, 1999 г.). Таким образом, перед судами стоит задача гарантировать, что никто не стоит выше закона. Для выполнения данной задачи, независимость и беспристрастность судов являются предварительным условием. В то же время, важность независимости судебной системы выходит за рамки справедливого отправления правосудия, переходя, в отдельных случаях, в сферу законотворчества; необходимо создавать условия, в которых суды смогут самостоятельно осуществлять свои полномочия в сфере судебного контроля, то есть строго соблюдать законодательные и нормативные акты в соответствии с международными стандартами и конституционной системой.

В соответствии с обязательствами ОБСЕ, право на справедливое судебное разбирательство имеет довольно важное значение для любого демократического государства, основанного на верховенстве закона. Другим, важным аспектом, является равная защита закона для всех людей, основанная на уважении прав человека, эффективных, доступных и справедливых правовых системах. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство бороться с дискриминацией и признали, что «практика, связанная с дискриминацией и нетерпимостью, не только угрожает безопасности отдельных лиц, но и способна служить причиной более широкомасштабных конфликтов и насилия» (Маастрихт, 2003 г.).

Признание государством множества этнических групп и общин, проживающих на территории, а также ценности гармоничных межэтнических отношений, укрепляет стабильность и сплоченность государства. Развитие конструктивной политики меньшинств и политики, способствующей интеграции с одновременным уважением многообразия, приобретает в регионе ОБСЕ все большее значение.

Государства-участники ОБСЕ признают важность роли представителей гражданского общества, которую они играют в развитии демократии и уважения прав человека. Они взяли на себя обязательство «расширять имеющиеся у НПО возможности вносить свой полновесный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и обеспечение прав человека и основных свобод» (Стамбул, 1999 г.). В связи с этим, ОБСЕ и БДИПЧ оказывают поддержку государствам-участникам, в частности, в разработке механизмов задействования представителей гражданского общества в процессе принятия решений, продвижении публичного характера законотворческого процесса (Копенгаген, 1990 г.), а также расширении прав и возможностей гражданского общества в целях поддержки законодательных изменений и контроля за осуществлением определенных прав и свобод человека, в соответствии с обязательством «приветствовать деятельность НПО, включая, в частности, проверку выполнения обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения» (Москва, 1991 г.).

**К вопросам для обсуждения данной темы относятся:**

- Какие существуют пробелы либо недостатки в области верховенства закона, которые необходимо решить для улучшения защиты прав человека?
- Какие существуют способы защиты граждан от произвольного и/либо дискриминационного применения законов?

- Каким образом государства-участники обеспечивают ясное и качественное законодательство, которое не допускает произвольного толкования либо применения законов и гарантирует равную защищенность всех слоев населения?
- Каким образом государства-участники обеспечивают соблюдение принципов законности, необходимости и соразмерности в ходе принятия законов в области, потенциально влияющей на права человека?
- Каким образом законодательство и нормативно-правовые акты способствуют укреплению превентивного подхода к правам человека, ориентированного на продвижение прав человека и сдерживание нарушений?
- Каким образом представители гражданского общества вносят свой вклад в продвижение и защиту прав человека? С какими проблемами они сталкиваются в ходе этих действий? Каким образом гражданское общество может принимать более активное участие в консультациях по вопросам законодательства, затрагивающего права человека с точки зрения населения в целом, либо определенных идентифицируемых слоев населения?
- Какие шаги предпринимаются государствами-участниками для обеспечения гарантий невмешательства в абсолютную защиту, предоставляемую правом не подвергаться пыткам?

**День 2**

**12 июля 2013 г.**

**10:00 – 12:00**

**ЗАСЕДАНИЕ II: Эффективные национальные и международные инструменты по защите прав человека и предотвращению нарушений прав человека: лучшие практики, текущие проблемы и решения**

В защите прав человека ключевую роль играют национальные и международные правовые системы. Обязательства ОБСЕ добавляют к обязательным правовым стандартам, вытекающим из международных договоров и вступающим в силу после их ратификации, политические обязательства, которые сразу же становятся обязательными для властей. Несмотря на то, что отдельные государства осуществляют свой суверенитет посредством создания концепций, разработки и принятия законодательных и нормативных актов, все принятые таким образом законы либо нормативно-правовые акты [данного государства-участника] должны «сообразовываться с юридическими обязательствами по международному праву» (Хельсинки, 1975 г.).

Принцип равенства перед законом является основной характеристикой верховенства закона. Тем не менее, во многих случаях, государства и отдельные лица продолжают нарушать верховенство закона без соответствующих последствий для них, но с тяжелыми последствиями для физических лиц, в частности лиц, принадлежащих к маргинальным слоям общества и представителям других уязвимых групп, включая женщин и детей.

Государства-участники обязались «добросовестно выполнять свои обязательства по международному праву, как и те обязательства, которые вытекают из общепризнанных принципов и норм международного права, так и те обязательства, которые вытекают из соответствующих международных договоров или других соглашений, участниками которых они являются» (Хельсинки, 1975 г.). В то же время, вопросы, затрагиваемые на мероприятиях ОБСЕ по человеческому измерению, а также договорными органами ООН и вопросы, которые поднимаются в рамках процесса Универсального периодического обзора ООН, ключевыми организациями гражданского общества в докладах и других видах отчетности, показывают, что многие проблемы остаются нерешенными.

Повышение эффективности национальных и международных инструментов защиты прав человека, лучше всего достигается через многосторонние подходы. Они включают в себя правовую экспертизу и привлечение к ответственности лиц, ответственных за деяние, повлекшее за собой нарушение прав человека, в связи с чем, на первый план выходит важнейшая роль надежной, независимой и беспристрастной судебной системы. Кроме того, к ним также относится повышение информированности общественности и наращивание потенциала гражданского общества, в том числе, в области стратегических судебных процессов и альтернативы для официального рассмотрения обвинений о нарушении прав человека, мониторинг влияния законов и принципов на различные группы, в частности, на уязвимые либо социально отчужденные, образовательные мероприятия, связанные с правами человека, международное сотрудничество и обмен передовым опытом. Несмотря на то, что главную ответственность за реализацию несут государства, независимые национальные институты по правам человека и гражданское общество также играют важную роль в содействии эффективной реализации национальных и международных инструментов.

**К вопросам для обсуждения данной темы относятся:**

- Каковы основные элементы эффективных национальных и международных инструментов по правам человека и соответствующих механизмов для их реализации?
- Каким образом ОБСЕ и другие межправительственные организации оказывают помощь в создании эффективных институциональных механизмов защиты прав человека?
- Имеются ли, в рамках национальных и международных инструментов, доступные примеры передовой практики в области эффективной защиты прав человека?
- Какие существуют примеры противоречий между внутренним законодательством и международными обязательствами в области прав человека, как их можно преодолеть?
- Какие существуют проблемы и передовая практика в области совершенствования подотчетности представителей правительства?
- Какие шаги необходимо предпринять государствам-участникам ОБСЕ для содействия дальнейшему укреплению верховенства закона в области продвижения и защиты прав человека?
- Какие меры были приняты государствами-участниками для решения проблемы уязвимых групп, включая женщин и детей?

**12:00 – 14:00            Обеденный перерыв**

**14:00 – 16:00            ЗАСЕДАНИЕ III: Укрепление верховенства закона в сфере продвижения и защиты гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав**

Права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Они утверждаются верховенством закона и укрепляются, когда правообязанный субъект привлекается к ответственности в соответствии с международными стандартами прав человека.

Подтверждая неделимость прав, Венская декларация и Программа действий 1993 г. гласят, что «Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием». Далее, государства-участники отметили неделимость и всеобъемлющий характер прав человека, подчеркнув «свою решимость поощрять и развивать эффективное осуществление прав человека и основных свобод, которые вытекают из достоинства, присущего человеческой личности» (Хельсинки, 1975 г., Мадрид, 1983 г.). Таким же образом, государства-участники признали, что «гражданские, политические, экономические,

социальные, культурные и другие права и свободы имеют первостепенное значение и должны полностью осуществляться всеми надлежащими способами», взяв на себя обязательство «рассмотреть возможность о присоединении к Международному пакту о гражданских и политических правах, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах и другим соответствующим международным инструментам, если они этого еще не сделали» (Вена, 1989 г.). В связи с этим, государства-участники ОБСЕ приняли решение «уделять особое внимание проблемам в области занятости, обеспечения жильем, социального обеспечения, здравоохранения, образования и культуры» (Вена, 1989 г., Копенгаген, 1990 г.). Кроме того, они взяли на себя обязательство прилагать усилия «для расширения доступа к базовым социальным услугам, таким, как медицинское обслуживание по приемлемым ценам, пенсионное обеспечение и образование, по адекватной защите социально уязвимых групп и недопущению социальной изоляции» (Маастрихт, 2003 г.).

Всеобъемлющий и последовательный подход к продвижению и защите прав человека в значительной степени основывается на принципах партнерства и сплоченности. Государства-участники заявили, что «надлежащее управление и устойчивое развитие предполагают наличие политики и систем, укрепляющих социальное партнерство и сплоченность» и взяли на себя обязательство проводить мероприятия по повышению доступа всех граждан к базовым социальным гарантиям [...] Они также готовы к работе по «защите социально уязвимых групп и недопущению социальной изоляции» (Маастрихт, 2003 г.), а также, одновременно будут стремиться «достичь и придерживаться [...] политики, способствующей установлению социальной справедливости» (Бонн, 1990 г.). В 2012 году, государства-участники вновь подтвердили, что «мир, хорошие международные отношения, безопасность и стабильность государства, обеспечение охраны и безопасности граждан внутри государства, основанного на верховенстве права и уважении прав человека, имеют решающее значение для создания атмосферы доверия, которая необходима для обеспечения положительного экономического и социального развития» (Дублин, 2012 г.). Государства-участники также подчеркнули свою приверженность свободе творчества (Париж 1990 г.) и обязались «содействовать свободному и беспрепятственному развитию художественного творчества и защищать его» (Краков, 1991 г.). Они подчеркнули, в частности, что публикация письменных материалов, исполнение и трансляция музыкальных, театральных и аудиовизуальных произведений, а также проведение выставок живописи и скульптуры, не будут являться объектом ограничений либо вмешательства со стороны государства, за исключением таких ограничений, которые предусмотрены национальным законодательством и полностью соответствуют международным стандартам. Кроме того, они выразили убежденность, что «культурную жизнь обогащают региональные и местные культуры, включая культуры, связанные с национальными меньшинствами» (Краков, 1991 г.).

Слабые места верховенства закона, коррупция, отсутствие прозрачности и социальная изоляция, по-прежнему препятствуют отдельным лицам в осуществлении своих прав человека во многих частях региона ОБСЕ. Глобальный экономический спад предсказуемо повлек за собой снижение уровня реализации экономических и социальных прав, что в частности приводит к ухудшению доступа к социальным услугам, особенно, традиционно уязвимых групп населения. Спад в равной степени повлиял также на осуществление гражданских и политических прав, в частности, посредством сокращения бюджета, затрагивающего такие ключевые институты, как судебная система, прокуратура, и полиция. Если государства не в состоянии выполнять правовые обязательства, носители прав могут, в соответствии с правилами и процедурами, предусмотренными законом, возбудить иск о возмещении соответствующего ущерба. Однако, правовые основы и механизмы, разработанные для обеспечения возмещения ущерба, не всегда в полной мере эффективны.

**К вопросам для обсуждения данной темы относятся:**

- Каковы основные препятствия на пути к устранению нарушений прав человека при помощи правовых механизмов? В какой мере эти права подлежат судебной защите, и как это достигается на практике?
- С какими трудностями сталкиваются уязвимые группы при получении доступа к формальным механизмам правосудия? Могут ли другие представители либо учреждения помочь в получении такого доступа? Каким образом государства-участники обеспечивают целостный и внимательный подход к пострадавшему при возмещении ущерба?
- С какими трудностями сталкиваются государства-участники при попытке обеспечить реализацию прав человека, особенно в части социальных и экономических прав, в условиях глобального финансового кризиса? Какие меры принимаются государствами-участниками по усилению защиты маргинальных либо иных уязвимых групп населения?
- Каким образом ОБСЕ и БДИПЧ могут оказать поддержку государствам-участникам в укреплении потенциала правительственных субъектов, включая членов судебной системы, в выполнении обязательств по человеческому измерению в ходе судебных процессов?

**16:00 – 16:30**            **Перерыв**

**16:30 – 17:30**            **Завершение совещания**  
Доклады модераторов рабочих заседаний

**17:30**                    **Закрытие совещания**