



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 August 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы
прав человека, включая альтернативные подходы
в деле содействия эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод**

Независимость судей и адвокатов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриелой Кнауль в соответствии с резолюцией 26/7 Совета по правам человека.

* A/69/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов

Резюме

В настоящем докладе изучается необходимость рассмотрения возможности включения в рамочную программу развития на период после 2015 года концепции верховенства права, в том числе, в частности, двух ее центральных элементов: доступа к правосудию и независимости судебной системы. В докладе сформулированы варианты устранения недостатков Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которые были основаны на узком экономическом подходе к развитию, и особо отмечается имеющаяся у международного сообщества уникальная возможность лучше отразить неразрывную связь верховенства права, прав человека и развития в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

Сначала Специальный докладчик рассматривает Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия; затем прослеживает взаимосвязь верховенства права, правосудия и развития; и в заключение приводит доводы в пользу включения положений о доступе к правосудию и независимости и беспристрастности судебной системы в качестве элементов, имеющих важное значение для успешной реализации рамочной программы развития на период после 2015 года. В конце доклада сформулирован ряд рекомендаций.

В своем докладе Специальный докладчик высказывает мнение о том, что верховенство права и развитие взаимно усиливают друг друга и что верховенство права включает в себя следующие аспекты: обеспечение доступа к справедливым и действенным судебным системам, способным предоставлять эффективные средства правовой защиты в случае несоблюдения прав человека; сокращение масштабов нищеты; транспарентность; подотчетность; и устойчивость. Доступ к правосудию и независимость судебной системы выделены в качестве ключевых факторов, необходимых для того, чтобы разорвать порочный круг нищеты, изоляции и уязвимости и чтобы дать людям возможность реализовать свои права человека и получить доступ к эффективным средствам правовой защиты прав человека, которые были нарушены. Специальный докладчик подчеркивает, что крайне важно учесть в повестке дня в области развития на период после 2015 года нормы и обязательства в области прав человека.

Специальный докладчик настоятельно призывает включить в новую рамочную программу развития обеспечение доступа к правосудию и укрепление независимости судебной системы в качестве отдельных целей. Помимо этого, основные аспекты и элементы доступа к правосудию, независимости судебных органов и верховенства права следует учитывать при разработке поддающихся количественному измерению задач и показателей, которые будут дополнять новый комплекс целей в области развития.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 26/7 Совета по правам человека.
2. Поскольку идея включения концепций верховенства права и доступа к правосудию в рамочную программу развития на период после 2015 года пользуется все более широкой поддержкой, Специальный докладчик решила внести вклад в текущее обсуждение и поделиться в настоящем докладе своим видением, которое она формировала на протяжении более пяти лет работы в качестве мандатария.
3. Разработка Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, велась в ходе конструктивного и основанного на широком участии процесса и представляла собой уникальные усилия, направленные на сокращение масштабов крайней нищеты и установление ряда задач и показателей с четко установленными сроками. Тем не менее сейчас ясно, что, несмотря на достижение ряда успешных результатов, рамочная программа развития, содержащаяся в Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, была слишком концептуально ограничена и не содержала упоминаний прав человека, в частности таких важных понятий, как правосудие и верховенство права. Оглядываясь назад, можно отметить, что, к сожалению, эта рамочная программа развития была основана на понятии экономического роста, которое является слишком узким и не позволяет в полной мере учесть опыт человечества, связанный с развитием.
4. Международное сообщество уже начало обсуждение путей устранения этих недостатков и приумножения наследия Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в новой рамочной программе развития, реализация которой должна начаться после 2015 года. Организация Объединенных Наций и гражданское общество приняли особо активное участие в организации множества консультаций, совещаний групп экспертов и групп высокого уровня для обсуждения различных аспектов повестки дня в области развития на период после 2015 года. В этом контексте несколько специальных докладчиков не только в докладах, но и в публичных заявлениях подчеркивали важность учета прав человека и правозащитной тематики в рамочной программе развития на период после 2015 года.
5. В этой связи Специальный докладчик надеется, что настоящий доклад поможет привлечь внимание к важности справедливой, транспарентной и независимой судебной системы, которая гарантирует равный доступ к правосудию для всех, в качестве одного из главных элементов более полной рамочной программы развития. Включение обеспечения доступа к правосудию в повестку дня на период после 2015 года будет важным шагом на пути к тому, чтобы разорвать порочный круг нищеты, изоляции и уязвимости, который препятствует осуществлению нескольких прав человека¹. Непризнание роли системы правосудия и соответствующих международно-правовых обязательств государства, несомненно, поставит под угрозу успех реализации повестки дня в области развития на период после 2015 года.

¹ A/67/278, пункт 5.

6. В настоящем докладе Специальный докладчик сначала рассматривает Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (глава III, раздел А), затем прослеживает основополагающую взаимосвязь верховенства права, правосудия и развития (глава III, раздел В). В заключение она приводит доводы в пользу включения в рамочную программу развития на период после 2015 года положений о доступе к правосудию и независимости, беспристрастности, подотчетности и компетентности системы правосудия в качестве центральных элементов (глава IV, раздел С), затем делает выводы и дает конкретные рекомендации (главы IV и V).

II. Деятельность Специального докладчика

7. Информация о деятельности Специального докладчика за период, прошедший после представления ее последнего доклада Генеральной Ассамблее до 27 апреля 2014 года, приводится в ее последнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/26/32). С тех пор Специальный докладчик участвовала в указанных ниже мероприятиях.

8. С 27 апреля по 1 мая 2014 года Специальный докладчик участвовала в шестидесяти третьей сессии Генеральной ассамблеи Латиноамериканской федерации судей и ежегодном совещании Иbero-американской группы Международной ассоциации судей, которое проходило в Санто-Доминго. На этом мероприятии она выступила с заявлением по вопросу о существующих трудностях с обеспечением независимости судебных органов и важности поощрения деятельности по наращиванию потенциала судей и магистратов в области международного права прав человека.

9. 8 и 9 мая 2014 года Специальный докладчик участвовала в международном симпозиуме по вопросу о правосудии и верховенстве права, организованном Партнерством юристов «Юксель Каркин Кючюк» в Стамбуле, Турция, в ходе которого она выступила с речью о различных формах вмешательства в работу сотрудников судебных органов и давления и нападения на них.

10. 13 июня 2014 года Специальный докладчик представила Совету по правам человека свой ежегодный тематический доклад, посвященный подотчетности судебных органов (A/HRC/26/32). Она также представила доклад о своей официальной поездке в Российскую Федерацию (A/HRC/26/32/Add.1). Помимо этого, Специальный докладчик представила учебное пособие по вопросам применения международного права прав человека судьями и магистратами, которое она готовила к двадцать девятой сессии Совета по правам человека 2015 года. В этой связи она призвала государства ответить на направленный ею вопросник, с тем чтобы представить материалы, которые лягут в основу этого учебного пособия.

11. Кроме того, в своем выступлении в Совете по правам человека Специальный докладчик вновь выразила серьезную озабоченность по поводу актов репрессий в отношении отдельных лиц и групп, которые сотрудничают или стремятся сотрудничать с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, в том числе тех, кто встречается со специальными докладчиками в ходе официальных визитов в страны или выполняет решения, принятые правозащитными механизмами. Поддержав мнения Генерального секретаря, Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и дру-

гих специальных докладчиков, она призвала государства завершить обсуждение резолюции 24/24 Совета в Генеральной Ассамблее, с тем чтобы в кратчайшие возможные сроки обеспечить назначение общесистемной координационной инстанции по вопросу о репрессиях.

12. Помимо этого, в ходе сессии Совета по правам человека 11 июня 2014 года Специальный докладчик выступила на параллельном мероприятии под названием «Укрепление верховенства права в Венесуэле», организованном Международной комиссией юристов. На этом мероприятии она осветила следующие темы: различные аспекты внутренней и внешней независимости судей; независимость судебных органов и согласование прецедентного права; и роль председателей судов в обеспечении независимости судебных органов.

13. 18 июня 2014 года Специальный докладчик приняла участие в мероприятии под названием «Независимость судебных органов: международные стандарты и практика», организованном в Белграде Миссией Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Сербии.

14. 15 июля 2014 года Специальный докладчик выступила в качестве основного оратора в ходе пресс-конференции по вопросу о недавно проведенных в Камбодже судебно-правовых реформах, организованной Институтом прав человека Международной ассоциации юристов в Пномпене.

15. Кроме того, со времени представления своего последнего доклада Генеральной Ассамблее Специальный докладчик направила запросы и напоминания о запросах о совершении официальной поездки правительствам Аргентины, Венесуэлы (Боливарианская Республика), Германии, Греции, Египта, Индии, Ирака, Испании, Кении, Китая, Непала, Португалии, Соединенных Штатов Америки, Туниса, Фиджи, Филиппин и Франции. Специальный докладчик хотела бы поблагодарить правительства Германии, Греции, Ирака, Испании, Кении, Марокко, Непала, Португалии, Туниса, Соединенных Штатов Америки и Франции за приглашения посетить эти страны.

III. Правосудие и повестка дня в области развития на период после 2015 года

A. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

16. В Декларации тысячелетия, принятой 8 сентября 2000 года Генеральной Ассамблеей (резолюция 55/2), в рамках единого документа, разработанного на основе консенсуса, были перечислены обширные обязательства государств-членов, которые они взяли на себя на пороге нового тысячелетия в таких областях, как мир, безопасность и разоружение; развитие и искоренение нищеты; защита окружающей среды; права человека, демократия и благое управление; и защита уязвимых слоев населения. В этом документе главы государств и правительств подчеркнули, что главной задачей, стоящей перед человечеством, является необходимость обеспечения того, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всего населения мира.

17. В самой Декларации тысячелетия содержались прямые упоминания верховенства права, правосудия и прав человека. В частности, главы государств и правительств подчеркнули свою решимость укреплять уважение к принципу верховенства права, причем как в международных, так и во внутренних делах (пункт 9), и заявили, что не пожалеют усилий для поощрения демократии и укрепления верховенства права, а также для обеспечения уважения всех международно признанных прав человека и основных свобод, включая право на развитие (пункт 24).

18. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, были разработаны в 2001 году на основе Декларации тысячелетия в качестве рамок развития на следующие 14 лет и быстро получили международную и национальную поддержку. Эти цели были призваны превратить Организацию Объединенных Наций в более эффективный инструмент искоренения нищеты и содействия развитию посредством уделения особого внимания следующим конкретным приоритетным направлениям: ликвидация крайней нищеты и голода (цель 1); обеспечение всеобщего начального образования (цель 2); поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин (цель 3); сокращение детской смертности (цель 4); улучшение охраны материнства (цель 5); борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями (цель 6); обеспечение экологической устойчивости (цель 7); и формирование глобального партнерства в целях развития (цель 8). Для каждой цели были разработаны задачи и показатели, предусматривающие четкие указания относительно путей достижения Целей и оценки прогресса.

19. Хотя в некоторых Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, права человека, относящиеся к категории социальных и экономических прав, в какой-то степени были отражены, однако широкого упоминания существующих международных стандартов в области прав человека в Целях не было. Действительно, упоминания о вопросах, касающихся правосудия, управления, подотчетности и верховенства права, важность которых была четко подчеркнута в Декларации тысячелетия, из окончательного рамочного документа по сути были исключены. В частности, в Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, ничего не говорится о разрушительном воздействии на развитие конфликтов, насилия, несправедливости и дискриминации.

20. Специальный докладчик хотела бы особо отметить, что она не отрицает ту ключевую роль, которую сыграли Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в глобальном масштабе. Цели представляли собой рамочную программу развития, в которой в надежде максимально повысить эффективность было установлено определенное число четких задач и показателей. Помимо этого, политический консенсус, который сложился на момент принятия Целей, привел к формированию беспрецедентного политического импульса, который позволил активизировать усилия по достижению Целей и способствовал отслеживанию прогресса и успехов последние 13 лет. Тем не

менее за прогрессом в достижении некоторых Целей скрывалось растущее неравенство, в частности по таким признакам, как пол, географическое положение, возраст, этническая принадлежность, инвалидность и социально-экономическое положение².

21. По мнению Специального докладчика, в связи с тем, что в моделях экономического анализа, легших в основу принятия рамок развития, которые содержались в Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не были учтены вопросы, касающиеся неравенства и угнетения, налицо необходимость реального изменения парадигмы. Экономический рост сам по себе не является достаточным критерием для измерения развития человеческого потенциала, поскольку концепция развития охватывает гораздо больше аспектов, чем аспекты, которые можно измерить с помощью экономических показателей и ориентиров. Потребности людей в области развития не ограничиваются чисто экономическими требованиями, а включают в себя требования справедливости, недискриминации и наличия возможностей. Таким образом, очевидно, что во всеобъемлющей модели развития должны быть учтены все эти аспекты.

22. Важность включения обеспечения доступа к правосудию в повестку дня в области развития на период после 2015 года основана именно на том факте, что доступ к правосудию является правом, которое позволяет осуществить другие права, будь то гражданские, культурные, экономические, политические или социальные права. В связи с этим новая рамочная программа развития должна отражать весь диапазон международного права прав человека, а это означает, что в ней пристальное внимание должно быть уделено справедливому отправлению правосудия. Как это было подтверждено Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, согласованные на международном уровне и универсально применимые нормативные рамки в области прав человека как никогда актуальны для выполнения глобальных задач в области развития³.

23. Кроме того, Специальный докладчик решительно поддерживает позицию, изложенную председателями договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека в сделанном в мае 2013 года совместном заявлении по повестке дня в области развития на период после 2015 года, в котором, в частности, говорится, что было уделено недостаточное внимание соблюдению основанных на правах человека принципов подотчетности и доступа к правосудию, что негативно сказалось на результатах работы по достижению целей и лишило лиц, чьи права не были соблюдены или нарушены в процессе развития, тех или иных средств защиты.

24. В этой связи необходимо прилагать усилия для достижения более высокого уровня подотчетности. В нормативных рамках в области прав человека четко определены обладатели прав и носители обязательств, которые обязаны уважать, защищать и осуществлять права человека. Правозащитный подход к

² Centre for Economic and Social Rights, "A matter of justice: securing human rights in the post-2015 sustainable development agenda" (2013), p. 6.

³ United Nations System Task Team on the Post-2015 United Nations Development Agenda, "Towards freedom from fear and want: human rights in the post-2015 agenda" (May 2012), p. 5.

новой рамочной программе развития позволит сформулировать будущие цели в области развития с опорой на общепризнанные и повсеместно принятые нормативные рамки.

25. Специальный докладчик надеется, что признание необходимости применения нового подхода при разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года станет необходимым импульсом к тому, чтобы государства-члены согласовали будущий комплекс целей в области устойчивого развития, который будет более обширным и ориентирован на взаимосвязь верховенства права, прав человека, правосудия и развития.

В. Взаимосвязь верховенства права, правосудия и развития

1. Верховенство права: средство обеспечения и результат развития

26. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций определяет верховенство права как принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека⁴.

27. В соответствии с данным Генеральным секретарем определением верховенства права, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) пояснило, что верховенство права следует понимать как правовой и политический порядок, который основан на ценностях прав человека и при котором гарантируется безопасность человека; благоприятные условия для развития на основе поддержания общественного порядка, безопасности и обеспечения соблюдения прав и выполнения обязанностей; и процесс, в ходе которого результаты в области развития достигаются путем обеспечения функционирования четких систем установления норм, принятия решений и оказания тех услуг, которые имеют важнейшее значение для обеспечения устойчивого развития, например, таких как качественные услуги в области образования⁵.

28. В этой связи Специальный докладчик всегда подчеркивала, что уважение верховенства права имеет основополагающее значение для любой действенной демократии и что независимость судебной системы должна играть центральную роль в качестве института, обеспечивающего верховенство права. Равный доступ к правосудию и равенство перед судами и трибуналами представляют собой права человека, которые являются крайне важными аспектами верховенства права.

⁴ S/2004/616, пункт 6.

⁵ UNODC, "Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda" (October 2013), p. 8.

29. Вместе с тем, по данным Комиссии по расширению юридических прав бедных слоев населения, 4 миллиарда людей по всему миру лишены возможности улучшить свою жизнь и выйти из состояния нищеты, поскольку они исключены из сферы действия принципа верховенства права⁶. Такое положение неприемлемо.

30. Как пояснила Комиссия, когда право действует для всех, оно определяет права и обязанности для всех и обеспечивает их осуществление. Это позволяет людям общаться друг с другом в определенной и предсказуемой обстановке. Таким образом, верховенство права — это не просто дополнение к развитию; это крайне важный источник прогресса⁷. Комиссия не оставляет никаких сомнений в том, что, по ее мнению, верховенство права и сокращение масштабов нищеты, а значит и развитие, взаимосвязаны настолько, что в одной области не будет устойчивого прогресса до тех пор, пока другая область не будет в полной мере учтена во всех стратегиях и мерах.

31. В своем недавнем докладе УНП ООН особо отметило, что последствия неспособности практической реализации принципа верховенства права, такие как страх перед насилием, коррупция, обстановка безнаказанности и отсутствие подотчетности, ставят под угрозу легитимность общественного договора, подрывают верховенство права и замедляют, а, возможно, и обращают вспять, прогресс в области развития⁸.

32. По мнению Специального докладчика, если важнейшие аспекты верховенства права, такие как правосудие и безопасность, не принимаются во внимание, это оказывает огромное негативное воздействие на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. По мнению исполнительного директора Инициативы Открытого общества по вопросам правосудия, ни одна из охваченных вооруженными конфликтами стран с низким уровнем дохода не достигла ни одной цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия. Как раз наоборот, на долю охваченных конфликтами государств — тех, в которых по сути отсутствует верховенство права, — приходится непропорционально большой для развивающихся стран процент неимущих и необразованных, а также наблюдаются высокие показатели младенческой смертности. В странах с развитой экономикой слои населения, лишенные доступа к правосудию, также в большей степени подвержены дискриминации в области образования и других государственных услуг⁹.

33. Как считает УНП ООН, существуют прагматические причины для включения приоритетов в области безопасности и правосудия в рамочную программу в области устойчивого развития на период после 2015 года. Управление далее отмечает, что усовершенствования в некоторых аспектах безопасности и правосудия статистически соотносятся с достижениями в ключевых областях деятельности, связанной с развитием. Для целей сравнения Комиссия по расширению юридических прав малоимущих слоев населения продемонстрирова-

⁶ Commission on Legal Empowerment of the Poor, “Making the law work for everyone”, vol. I (2008), p. 1.

⁷ Ibid, p. 3.

⁸ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda”, pp. 6 and 7.

⁹ См. James Goldston, “Why development needs the rule of law” (Open Society Justice Initiative, 4 April 2013).

ла, в какой степени успехи в обеспечении доступа к правосудию также связаны с достижениями в обеспечении доступа к основным секторам развития, таким как здравоохранение, образование, устойчивая экология и гендерное равенство¹⁰.

34. В своем докладе, озаглавленном «Достойная жизнь для всех: ускорение достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и принятие дальнейших мер по осуществлению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 года» (A/68/202), Генеральный секретарь, отмечая важность транспарентности и подотчетности в обеспечении участия граждан в выработке политики, четко призвал взаимосвязь между развитием, правами человека и верховенством права. Более того, в пункте 95 доклада также говорится, что расширение юридических прав и возможностей, доступ к правосудию и независимая судебная система и всеобщая правосубъектность также могут иметь решающее значение для получения доступа к государственным услугам.

35. Присоединяясь к обсуждению, Рабочая группа открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития¹¹ в пункте 144 своего доклада о ходе работы за 2014 год выразила мнение о том, что благое управление на всех уровнях, основанное на соблюдении прав человека, верховенстве права, демократии, доступе к правосудию и к информации, транспарентности и подотчетности, а также на мире и отказе от насилия в обществах, является одним из условий устойчивого развития.

36. Специальный докладчик придерживается мнения о том, что верховенство права и развитие являются взаимоподкрепляющими концепциями. Действительно, верховенство права включает в себя различные аспекты, связанные с развитием, включая обеспечение доступа к справедливым и действенным судебным системам, способным предоставлять эффективные средства правовой защиты в случае несоблюдения прав человека в контексте целей в области развития.

37. В этой связи Специальный докладчик твердо убеждена в том, что обеспечение правосудия и укрепление верховенства права являются необходимыми средствами поощрения более справедливого, всеохватного и устойчивого развития. Верховенство права является одновременно и средством обеспечения развития, и его результатом. Таким образом, невозможно переоценить значение верховенства права для устойчивого развития, сокращения масштабов нищеты, обеспечения безопасности граждан и расширения их прав и возможностей.

2. Коррупция: сквозной вопрос, ставящий под угрозу как верховенство права, так и развитие

38. Специальный докладчик решила сослаться на сквозную проблему коррупции для того, чтобы продемонстрировать свою позицию в отношении центральной роли верховенства права в обеспечении устойчивого развития.

¹⁰ UNODC, "Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda", pp. 18 and 19.

¹¹ Учреждена в пункте 248 итогового документа Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим».

39. В целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не учтена проблема коррупции. По этой причине председатели договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека в своем совместном заявлении на тему повестки для в области развития на период после 2015 года, представленном в мае 2013 года, высказали мнение о том, что необходимо уделять особое внимание решению более широких вопросов в области управления, например коррупции. Преступления в виде коррупции и нарушения принципа добросовестности не только непосредственно подрывают верховенство права, доверие к государственным институтам и демократию, но также могут существенно и негативно влиять на процессы и результаты деятельности в области развития, ставя таким образом под угрозу социальное и экономическое развитие¹².

40. Пагубное воздействие коррупции на экономическое и социальное развитие — это проблема, которая не может быть решена без комплексного изучения данного феномена, в том числе без учета аспектов верховенства права. В частности, неотъемлемым элементом обеспечения соблюдения принципов демократии и верховенства права является судебная система, добросовестность которой не вызывает сомнений.

41. Поскольку судебная система служит для осуществления контроля за другими государственными учреждениями, наличие независимых и неподкупных судебных органов имеет крайне важное значение для поддержания принципа верховенства права и обеспечения соблюдения прав человека, а также для осуществления надзора за надлежащим выполнением государственных функций. Когда все другие защитные механизмы не приносят результатов, судебная система является для общества надежным оплотом против любых посягательств на предусмотренные законодательством права и свободы на государственном и глобальном уровнях (A/67/305, пункт 14).

42. В частности, обеспечение и повышение институциональной независимости судей, прокуроров и адвокатов является центральным элементом их защиты от внешнего или внутреннего давления и вмешательства и позволяет им добросовестно, этично и беспристрастно исполнять свой профессиональный долг. Судьи, прокуроры и адвокаты должны быть уверены в том, что они могут должным образом исполнять свои предусмотренные законом функции, не испытывая никаких опасений и не подвергаясь преследованиям и запугиванию в ходе своей профессиональной деятельности (там же, пункт 96).

3. Всеобъемлющие рамки обеспечения доступа к правосудию в повестке дня в области развития на период после 2015 года

43. Как уже отмечалось, определение развития должно быть более широким, чем то, на котором были основаны цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Развитие не только должно быть увязано с экономическим ростом, но и включать в себя такие понятия, как правосудие, верховенство права, качество институциональной базы, благое управление, мир и безопасность.

¹² Более подробный анализ проблемы коррупции в судебной системе и роли системы правосудия в борьбе с коррупцией приводится в докладе A/67/305 Специального докладчика.

44. Специальный докладчик считает, что верховенство права обеспечивает как концептуальные рамки, так и набор инструментов, которые способны перевести дискуссию по вопросу о правах в русло конкретных действий, поскольку соблюдение ряда основных принципов верховенства права можно измерить на практике. Установление мира и эффективного управления на базе верховенства права и надежных учреждений, в частности независимой судебной системы, имеет важнейшее значение для повестки дня в области развития на период после 2015 года.

45. Кроме того, Специальный докладчик присоединяется к мнению УНП ООН о том, что, несмотря на важное значение, которое придавалось вопросам мира и безопасности на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и в ходе консультаций, идущих в Организации Объединенных Наций и за ее пределами с 2012 года, в дискуссиях по вопросам развития почти не затрагиваются вопросы, касающиеся верховенства права, в частности роли безопасности и правосудия в повестке дня в области развития на период после 2015 года, и что, хотя взаимосвязь между безопасностью, правосудием и развитием в принципе признается на самых высоких уровнях, имеются значительные разногласия относительно того, каким образом эти вопросы могут быть фактически включены в этот процесс¹³.

46. Специальный докладчик призывает все государства-члены сделать все возможное для того, чтобы конкретизировать свои обязательства в виде свода целей и показателей по вопросам, касающимся верховенства права, правосудия и прав человека, с тем чтобы задать ориентиры и определить дополнительные элементы политики, целей и мер в области развития.

С. Важность обеспечения доступа к правосудию и независимости судебной системы в повестке дня в области развития на период после 2015 года

47. Доступ к правосудию, согласно определению Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), — это способность людей испрашивать и получать средства правовой защиты через официальные или неофициальные органы отправления правосудия в соответствии со стандартами в области прав человека¹⁴. Это определение, которое является общепризнанным в международном сообществе, восполняет пробел, оставшийся после заключения международных договоров по правам человека, в которых не содержится конкретного определения доступа к правосудию. Тем не менее в ряде международных и региональных документов по правам человека доступ к правосудию рассматривается в качестве одного из основных прав, которое должно быть гарантировано для каждого.

¹³ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda”, p. 7.

¹⁴ UNDP, Programming for Justice: Access for All — A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice” (2005), p. 5.

48. Доступ к правосудию напрямую связан с принципом независимости судебных органов, поскольку добросовестность, независимость и беспристрастность судебных органов являются важнейшими элементами эффективной и транспарентной системы правосудия, что способствует защите прав человека и поощрению экономического развития¹⁵.

49. Независимость системы правосудия и доступ к правосудию являются двумя центральными элементами верховенства права. Хотя Специальный докладчик в настоящем разделе ограничится анализом только этих двух элементов, она хотела бы отметить, что другие важные аспекты верховенства права, такие как безопасность, управление, принятие решений и подотчетность, имеют не меньшее значение и, следовательно, должны быть в полной мере освещены в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

1. Доступ к правосудию: право само по себе и средство защиты прав и интересов

50. Как было четко подтверждено предыдущим Специальным докладчиком Леандро Депуи, доступ к правосудию является как основополагающим правом человека сам по себе, так и средством, позволяющим восстанавливать действие прав, которые могут не признаваться или нарушаться (A/HRC/8/4, пункт 17). Следовательно, доступ к правосудию является одним из фундаментальных компонентов прав человека в любой демократической системе, которая стремится обеспечивать уважение прав человека для всех по принципу полного равенства. Из этого вытекает, что отсутствие доступа к правосудию имеет серьезные последствия для полного осуществления прав человека.

51. Доступ к правосудию, таким образом, следует, способствует осуществлению всех прав человека, поскольку без него люди не могут отстаивать свои права или заявлять о преступлениях, злоупотреблениях или нарушениях, совершаемых в отношении них, что, в свою очередь, загоняет их в порочный круг безнаказанности, обездоленности и изоляции.

52. Отсюда следует, что доступ к правосудию имеет важнейшее значение для развития, поскольку, когда уязвимые группы населения становятся жертвами нарушений прав человека, они испытывают всеобщее чувство опасности и нестабильности, которые способствуют все большей нищете и экономической отсталости. Справедливая и действенная судебная система, способная предоставить людям эффективную судебную помощь и адекватные средства защиты, является наиболее надежным способом обеспечения чувства безопасности, стабильности и процветания путем снижения рисков, связанных с применением насилия и нарушений прав, и воспрепятствования совершению новых нарушений.

53. В самом широком смысле концепция доступа к правосудию предусматривает обеспечение доступа не только к судебной системе, но и к другим механизмам и институтам, которые оказывают гражданам помощь, когда им приходится защищать свои права и обращаться за помощью к государственным структурам, таким, например, как национальные комиссии по правам человека, управление омбудсмена или посреднические организации (A/62/207, пункт 38).

¹⁵ UNDP, "Access to Justice: Practice Note" (2004).

54. Доступ к правосудию можно рассматривать в различных дополнительных аспектах: а) доступ как таковой, т.е. возможности обратиться в органы правосудия и рассчитывать на надлежащее юридическое представительство, без чего невозможно сформулировать возникшую проблему в виде судебного иска; б) наличие хорошо функционирующей системы правосудия, т.е. системы, позволяющей вынести справедливое решение/постановление в разумные сроки; и с) возможность обеспечения полноценного судебного процесса, что означает, например, что участвующие в процессе лица не должны отказываться от продолжения судебного разбирательства по не зависящим от них причинам (в этом смысле система должна предоставлять ресурсы и инструменты, необходимые для обеспечения поддержки на протяжении всего судебного процесса).

55. Как указывалось ранее, доступ к правосудию тесно связан с рядом прав, которые широко признаны в международных и региональных документах по правам человека. Например, право на справедливое судебное разбирательство предполагает, помимо прочего, доступ к заранее определенному и беспристрастному суду, решения которого основаны на законах, а также судебное разбирательство с соблюдением процессуальных гарантий. В свою очередь, право на эффективные средства правовой защиты создает более благоприятные условия для доступа к правосудию в той мере, в какой оно включает эффективные процессуальные гарантии, такие как ампаро или хабеас корпус, применительно к требованиям и предписаниям в отношении справедливого судебного разбирательства или права на судебную защиту. Более того, право на равенство перед судами исключает какие бы то ни было различия касательно доступа в суды и трибуналы, которые не имеют законного основания и не могут быть обоснованы объективными и разумными соображениями. Концепция доступа к правосудию также неразрывно связана с принципом равенства сторон и правом на юридическую помощь, которая должна быть, помимо прочего, оперативной, конфиденциальной и безвозмездной, когда это необходимо (A/HRC/8/4, пункты 17–22).

56. Как указывалось в предыдущем докладе Специального докладчика (A/HRC/23/43 и Согл. 1), цель оказания правовой помощи заключается в способствовании устранению препятствий и барьеров, затрудняющих или ограничивающих доступ к правосудию, путем оказания помощи тем лицам, которые в противном случае не располагают средствами, позволяющими обеспечить юридическое представительство и получить доступ к судебной системе. Таким образом, определение правовой помощи должно быть как можно более широким и включать в себя не только право на безвозмездную юридическую помощь в рамках уголовного судопроизводства, как это определено в подпункте (d) пункта 3 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, но также и предоставление эффективной юридической помощи в рамках любого судебного или внесудебного разбирательства, имеющего своей целью установление прав и обязанностей, в том числе гражданских прав.

57. Действительно, для того чтобы доступ к правосудию сохранил свой непременно универсальный характер и, следовательно, был адекватным и корректным, необходимо создать судебную систему, гарантирующую соблюдение прав, и принять параллельные меры, такие как создание механизмов и программ для содействия оказанию бесплатной юридической помощи в уголовных и гражданских делах. В этом контексте уместно подчеркнуть чрезвычайную

важность того, чтобы программы юридической помощи являлись автономными и независимыми и служили интересам лиц, нуждающихся в финансовой поддержке, чтобы обеспечить доступ к правосудию на равной основе.

58. Специальный докладчик отмечает важность признания всеобъемлющего характера доступа к правосудию. В этой связи бывший Специальный докладчик отмечал, что в качестве средства, позволяющего требовать обеспечения или восстановления других прав (гражданских, политических, экономических, социальных и культурных), доступ к правосудию не исчерпывается обращением в судебную инстанцию, а распространяется на всю процедуру, которая должна проводиться с соблюдением принципов верховенства права (включая справедливое судебное разбирательство и процессуальные гарантии) и продолжаться вплоть до исполнения судебного решения. Это предполагает, что принцип равенства и условия доступности и эффективности, которым должны отвечать средства, созданные для урегулирования споров, должны применяться не только в начале процесса, но и на всем его протяжении (A/HRC/8/4, пункт 58).

59. Свободный и равный доступ к правосудию позволяет людям отстаивать свои права, давать показания по преступлениям, с которыми они сталкиваются, и находить выход из порочного круга безнаказанности и социальной изоляции. Обеспечивая эффективное средство, с помощью которого можно разорвать этот порочный круг, доступ к правосудию способствует расширению прав и возможностей различных слоев общества на равной основе. Расширение возможностей людей по отстаиванию своих прав имеет еще большее значение в контексте повсеместного нарушения прав человека.

60. Обеспечению надлежащего и равного доступа к правосудию препятствуют различные факторы и обстоятельства (там же, пункты 24–32). Предшественник Специального докладчика уже отмечал, что отсутствие государственных стратегий в области ликвидации препятствий на пути к правосудию оказывает самое большое воздействие на группы людей, находящихся в уязвимом положении или живущих в условиях крайней нищеты, или лиц, находящихся в неблагоприятном положении с культурной, экономической или социальной точки зрения (там же, пункт 48).

61. Например, огромное воздействие на доступ к правосудию оказывают финансовые барьеры. На институциональном уровне они выражаются, в частности, в недостаточной профессиональной подготовке судей и других работников системы правосудия, трудных материальных условиях работы и недостатке средств для финансирования бесплатной юридической помощи. Институциональные препятствия могут также включать в себя проблемы, связанные с чрезмерным и произвольным использованием таких мер, как предварительное задержание и тюремное заключение, а также с коррупцией (A/67/278, пункты 48–50 и 57–59). На уровне отдельных лиц судебные разбирательства могут представлять собой тяжелое финансовое бремя, наряду с расходами на возбуждение и ведение судебного разбирательства, включая гонорары адвокатов. Такие финансовые барьеры в несоразмерно большей степени затрагивают социальные группы с низким уровнем дохода, особенно людей, живущих в условиях крайней нищеты.

62. Доступу к правосудию также препятствуют ограничения в получении информации. Кроме того, отсутствие знаний о своих основных правах, имеющихся средствах правовой защиты и процедурах отстаивания своих прав, помимо прочего, напрямую влияет на доступ людей к правосудию.

63. Доступу к правосудию также могут мешать культурные барьеры, например языковые трудности, социальная изоляция, социально-экономическая зависимость, отсутствие возможностей или недоверие к системе правосудия (там же, пункты 20–27).

64. Кроме того, в большом количестве случаев доступу к правосудию препятствуют физические барьеры, включая, в частности, географическую удаленность судов или государственных учреждений, таких как полиция, или недоступность соответствующих учреждений для лиц с особыми потребностями, в том числе инвалидов и престарелых. Специальный докладчик особо отмечает, что все эти препятствия еще больше усугубляются в условиях вооруженных конфликтов или в постконфликтных ситуациях, когда государственные институты являются крайне неустойчивыми или не существуют вовсе.

65. Помимо этого, особенно применительно к бедным и уязвимым слоям населения, доступ к правосудию может быть серьезно подорван из-за правовых и нормативных барьеров, таких как отсутствие надлежащей правовой базы, судебного контроля и правосубъектности, а также из-за структурных проблем, таких как чрезмерные задержки в рассмотрении исков и проведении юридических процедур, чрезмерный формализм, непризнание правового интереса и ограниченная результативность судебного процесса. Кроме того, использование формальных систем правосудия лицами, которые не могут получить доступ к системе правосудия, вызывает серьезные проблемы с обеспечением соблюдения прав человека (там же, пункты 85–90).

66. По мнению УНП ООН, такие аспекты, как доступность, эффективность, оперативность и качество услуг, предоставляемых формальными и неформальными системами правосудия, влияют на степень «справедливости» отправляемого правосудия. Эти аспекты представляют собой области, в которых имеет смысл сформулировать соответствующие цели, задачи и показатели¹⁶.

67. Как и любое другое право человека, доступ к правосудию для своего полного осуществления требует создания системы гарантий. Как указывалось выше, эти гарантии должны включать в себя юридические и материальные условия, обеспечивающие равный доступ к правосудию для всех. Для обеспечения этих гарантий недостаточно просто воздерживаться от создания препятствий, а необходимо принимать позитивные меры, в том числе активно устранять материальные барьеры на пути эффективного осуществления права на доступ к правосудию.

68. Как уже отмечалось Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека, доступ к правосудию крайне важен для борьбы с основными причинами нищеты, социальной изолированности и уязвимости (A/67/278, пункт 5). Следовательно, создание эффективной системы правосудия содействует искоренению крайней нищеты и голода.

¹⁶ UNODC, “Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda”, p. 16.

69. Расширение доступа к правосудию также дает надежду на улучшение условий жизни женщин путем создания эффективных средств для обеспечения соблюдения их прав. В поддержку этого аргумента было отмечено, что усилия с целью обеспечить женщинам доступ к правосудию привели к сокращению незаконной практики, которая в непропорционально большей степени затрагивает женщин, такой как выплата приданого¹⁷. Как отмечалось Специальным докладчиком в ее предыдущем докладе, доступ к правосудию играет важнейшую роль в обеспечении эффективной защиты прав человека женщин, расширении прав и возможностей женщин и их развитии, а также в укреплении гендерного равенства (A/HRC/17/30 и Согг.1, пункт 82).

70. Доступ к правосудию может также оказывать позитивное воздействие на окружающую среду и экологические права. Как отмечает организация «Наматти», доступ к правовой помощи может помочь общинам закрепить права на общие земли, предоставляя им больше контроля над средствами к существованию и стимул для бережного отношения к окружающей среде¹⁸. В 1992 году связь между доступом к правосудию и окружающей средой была установлена в принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, в которой государства-члены особо признали, что экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан — на соответствующем уровне, а также что обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты.

71. В дополнение к обязательству создать правовую базу, которая позволяет свободно осуществлять права человека и основные свободы, а также предусматривает наказание за все нарушения таких прав, государства, таким образом, должны обеспечивать правообладателям необходимые условия для осуществления ими права на доступ к правосудию и обязывать конкретные учреждения вносить свой вклад в этот процесс. Это включает в себя обязательство организовывать работу правительства и всех структур и учреждений, посредством которых осуществляется государственная власть, с упором на обеспечение свободного и полного осуществления прав человека, которые можно было бы отстаивать и осуществлять через механизм судебной защиты.

72. Предоставления юридических гарантий доступа к механизмам судебного и иного урегулирования недостаточно для обеспечения всем лицам фактического доступа к правосудию. Для обеспечения того, чтобы законы и стратегии носили по сути недискриминационный характер, государства должны принимать позитивные меры, поскольку ситуации, в условиях которых попытки лица добиться доступа в компетентные суды или трибуналы систематически сводятся на нет де-юре или де-факто, противоречат гарантии равенства перед судами¹⁹.

¹⁷ См. Namati, “Justice 2015: how justice impacts development” (Open Society Justice Initiative, March 2013).

¹⁸ Там же.

¹⁹ CCPR/C/GC/32, пункт 9, и A/67/278, пункт 11.

73. Таким образом, доступ к системе правосудия означает, что каждый должен знать о средствах защиты и услугах, полагающихся ему или ей в соответствии с законом, и иметь возможность их востребовать²⁰. Доступ к правосудию в качестве одного из важнейших компонентов верховенства права имеет, следовательно, важнейшее значение для разработки и закрепления целей устойчивого развития в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

74. Недавно Председатель Генеральной Ассамблеи в справочной записке о совещании высокого уровня в рамках Генеральной Ассамблеи по вопросу о вкладе осуществления прав человека и верховенства права в повестку дня в области развития на период после 2015 года вновь заявил о том, что обеспечение доступа всех людей к оперативным, транспарентным, эффективным, справедливым, восприимчивым, открытым для широкого участия и подотчетным системам правосудия (включая неформальные и обычные системы правосудия) дает возможность для мирного урегулирования споров и на беспристрастной и независимой основе предоставляет эффективные средства правовой защиты при возникновении жалоб и претензий. Это обеспечивает социальную стабильность, способствующую устойчивому развитию. В то же время непереносимым условием обеспечения верховенства права является независимость судебной системы, а также ее беспристрастность и добросовестность.

2. Укрепление независимости, беспристрастности, добросовестности и компетентности системы правосудия²¹

75. Независимость судебных органов была определена в качестве международного обычая и общего принципа права, признанного международным сообществом²². Она также представляет собой договорное обязательство, о чем свидетельствует установленное в пункте 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах требование «независимого суда», которое, как отметил Комитет по правам человека, является абсолютным правом, которое не подлежит никаким изъятиям (CCPR/C/GC/32, пункт 19). Кроме того, согласно Бангалорским принципам поведения судей независимость судебных органов является предпосылкой обеспечения правопорядка и основной гарантией справедливого разрешения дела в суде.

76. Важность независимости судей была также подчеркнута Комитетом по правам человека при толковании содержания и сферы охвата статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. По мнению Комитета, требование, касающееся компетентности, независимости и беспристрастности суда, по смыслу пункта 1 статьи 14 является абсолютным правом, которое не подлежит никаким изъятиям (там же).

77. Без независимой судебной системы нет разделения властей, а без разделения властей не может быть ни подлинного верховенства права, ни демократии. Важное значение принципов разделения властей и верховенства права было подтверждено предшественником Специального докладчика, который отметил, что именно разделение властей наряду с верховенством права открывает путь к такому отправлению правосудия, которое гарантирует независимость,

²⁰ См. George Soros, "Development's missing ingredient" (Open Society Justice Initiative, 4 February 2014).

²¹ Более подробный анализ гарантий независимости судебных органов см. в A/HRC/11/41.

²² По смыслу статьи 38.1(b) Статута Международного Суда.

беспристрастность и транспарентность²³. Как указал Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 32, ситуация, при которой функции и компетенция судебных органов и органов исполнительной власти четко не разграничены или же последние оказываются в состоянии контролировать или направлять деятельность первых, несовместима с понятием независимого суда (CCPR/C/GC/32, пункт 19).

78. В отсутствие отправления правосудия верх берет безнаказанность, и последствия этого могут быть весьма серьезными. Безнаказанность подрывает демократию, верховенство права, доверие людей к государственным институтам и возможности для развития. Более того, слабые судебные системы, не гарантирующие доступ к правосудию для всех, приводят к возникновению ситуаций, при которых наиболее маргинализированные группы населения исключены из судебной системы, что ставит их в положение нуждающихся, а не расширяет их права и возможности.

79. Факторы и обстоятельства, влияющие на независимость судебных органов, многочисленны и разнообразны и включают в себя как индивидуальные, так и институциональные аспекты. Для всестороннего рассмотрения всех этих элементов необходимо обеспечить наличие гарантий, с тем чтобы укрепить независимость судебных органов и тем самым обеспечить их надлежащее функционирование.

80. Прежде всего, независимость судебных органов должна быть юридически гарантирована на самом высоком уровне, если возможно — в Конституции. К числу других институциональных гарантий, которые должны быть созданы для обеспечения независимости судебных органов, относятся: а) транспарентные процедуры отбора и назначения судей и магистратов, включая ясные и объективные критерии, основанные на компетентности, добросовестности и заслугах; б) принцип естественного или законного судопроизводства, который запрещает суды *ex post facto* и ограничивает использование специальных судов и военных судов; в) достаточный бюджет судебных органов, который должен предусматривать соответствующие ресурсы, позволяющие судебной системе выполнять свои функции надлежащим образом; г) свобода ассоциации и выражения мнений для судей и магистратов, в частности допускающая их участие в обсуждениях, касающихся их функций и статуса, а также правовых вопросов; д) распределение судебных дел, которое должно быть транспарентным и объективным, с тем чтобы не допустить вмешательства извне судебной системы и внутри нее; е) внутренняя независимость, которая должна предусматривать транспарентные процедуры назначения председателей суда; и ж) наличие дисциплинарных процедур, в рамках которых должны одновременно соблюдаться принципы справедливого судебного разбирательства и надлежащего судопроизводства, поскольку это укрепляет подотчетность судей и магистратов.

81. Что касается личных аспектов независимости и беспристрастности, то меры по их обеспечению должны включать гарантии срока полномочий и несменяемости судей; личный иммунитет в отношении отдельных действий или упущений при осуществлении ими своих судебных функций, что должно быть четко установлено в законодательстве и в кодексе поведения; продвижение по

²³ A/HRC/11/41, пункт 18; см. также E/CN.4/2004/60, пункт 28.

службе на основе объективных факторов; и надлежащие условия службы, включая заработную плату, людские и материальные ресурсы, безопасность и профессиональную подготовку и наращивание потенциала.

82. В качестве членов судебных органов судьи несут обязательство и ответственность по международному праву за обеспечение того, чтобы материальные права могли быть реализованы без дискриминации любого рода, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения, в целях защиты и обеспечения соблюдения прав человека в равной степени для всех. Как ранее было отмечено Специальным докладчиком, это предполагает проявление судьями инициативы с целью поддержания международных стандартов равенства и недискриминации как при рассмотрении дел, так и при применении процедур суда. Судьи могут рекомендовать отозвать или изменить закон или норму, если они не согласуются с международными стандартами в области прав человека (A/66/289, пункт 38).

83. В этой связи все субъекты системы правосудия должны получить надлежащее образование и профессиональную подготовку, с тем чтобы эта система могла стать подлинно независимой и играть преобразующую роль в деле поощрения и защиты прав человека на справедливой и транспарентной основе, должным образом учитывая международные обязательства государств, а не увековечивать укоренившиеся дискриминационные модели путем неукоснительного применения несправедливых и основанных на неравенстве законов.

3. Определение целей, задач и показателей, охватывающих элементы обеспечения доступа к правосудию и независимой судебной системы

84. Специальный докладчик не согласна с упрощенным суждением о том, что «правосудие нельзя измерить». Она считает, что законы в области прав человека содержат поддающиеся измерению нормы поведения и принципы деятельности, позволяющие провести оценку правосудия.

85. Как было особо отмечено во всемирном обращении к государствам — членам Организации Объединенных Наций, существуют практические способы измерения прогресса в деле обеспечения правосудия, и правительства предпринимают активные усилия в этом направлении. Министерства юстиции уже собирают данные об объеме и продолжительности судебных дел. Национальные статистические управления часто включают в свои обследования вопросы о правовых знаниях и доступе к правосудию²⁴.

86. Действительно, правительства и судебные органы уже давно используют показатели и другие измеряемые характеристики для контроля и оценки функционирования системы правосудия и судов. Кроме того, учреждениями Организации Объединенных Наций разработан ряд комплексных показателей²⁵, свя-

²⁴ См. “Appeal to the Member States of the United Nations: Justice should be included in the post-2015 development goals”, опубликовано на сайте www.namati.org/justice2015.

²⁵ Например, показатели в области обеспечения верховенства права, подготовленные под эгидой УНП ООН, которое разработало 135 отдельных показателей для оценки прогресса по различным аспектам верховенства права; или показатели в области прав человека, разработанные и распространяемые Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

занных с измерением прогресса в функционировании системы правосудия, в частности касающихся системы уголовного правосудия или доступа к правосудию.

87. Существует несколько методологических инструментов, позволяющих осуществлять количественную оценку прогресса в области верховенства права. Эти инструменты должны обеспечивать руководящие указания относительно того, какие показатели следует выбирать, и должны включать административные данные, исследования в области правовых потребностей, опросы общественного мнения, опросы экспертов и исследования качественных показателей²⁶.

88. Что касается непосредственно доступа к правосудию и независимости судебных органов, то определение целей должно отражать тот факт, что обе эти концепции сами по себе являются как целями, так и средством для обеспечения реализации других прав человека и иных прав. Для оценки результатов и средств их достижения должны быть разработаны как качественные, так и количественные показатели. Также настоятельно необходимо признать важность процессов, поскольку, как отметил представитель Инициативы Открытого общества по вопросам правосудия Питер Чапман, успех осуществления национальных приоритетов в конечном итоге нередко определяется процессом, в рамках которого они разрабатываются²⁷.

89. Упомянув принятые в Бразилиа правила в отношении доступа к системе правосудия для уязвимых групп населения, Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что судебная система должна строиться — и на самом деле строится — как инструмент для обеспечения эффективной защиты прав уязвимых групп населения. Предпринимаемые в этой области усилия по разукрупнению данных и материалов, используемых для определения показателей и параметров и для оценки прогресса в выполнении задач, установленных в разбивке по полу, этнической или расовой принадлежности и экономическому положению или по другим соответствующим категориям, будут иметь большое значение для оказания правительствам содействия в деле направления усилий в адрес тех, кто нуждается в них больше всего.

90. Кроме того, учитывая, что судебные органы должны быть независимыми и беспристрастными и, кроме того, должны выглядеть независимыми и беспристрастными в глазах объективного наблюдателя, при разработке задач и показателей необходимо учитывать реальность, в которой живут люди, взаимодействующие с системой правосудия. Более того, лишь на основе понимания конкретного опыта людей, которые используют систему правосудия или пытались получить к ней доступ, возможно найти конкретные решения, которые позволят улучшить доступ к правосудию для всех, без какой-либо дискриминации де-юре или де-факто.

²⁶ См. Peter Chapman, “Function, not form: defining targets for justice in the post-2015 development agenda” (Open Society Justice Initiative, 7 November 2013).

²⁷ Там же.

91. Важно подчеркнуть, что, хотя универсальные цели обеспечивают получение единообразного результата, задачи и показатели должны отражать национальные и местные условия, приоритеты, возможности и ограничения по ресурсам²⁸.

92. На всем протяжении действия своего мандата Специальный докладчик постоянно подчеркивала, что идеальной системы правосудия не существует; существуют, скорее, универсальные принципы, которые должны соблюдаться в любой структуре и при функционировании любой судебной системы, с тем чтобы она могла должным образом выполнять свои задачи.

93. Таким образом, в то время как универсальному характеру прав человека и верховенству права должна быть отведена центральная роль, благодаря чему закладывается значимая для всех единая основа, новая рамочная программа развития должна служить поддержкой соответствующим стратегиям с учетом контекста. На таком фоне процесс разработки, принятия и осуществления необходимых реформ, будет, несомненно, восприниматься столь же значимым, как и их содержание.

94. В самом деле, повестка дня в области развития, основанная на верховенстве права и правосудии, предусматривает внедрение необходимых механизмов контроля и отчетности, с тем чтобы люди в случае нарушения их прав или пренебрежения их правами могли требовать соблюдения своих прав и обеспечения доступа к эффективным средствам правовой защиты.

95. В этой связи обеспечение доступа к правосудию и укрепление независимости судебной системы должны стать самостоятельными целями, отражающими многочисленные обязательства, взятые международным сообществом и упомянутые в настоящем докладе. Основные аспекты и элементы доступа к правосудию, независимости судебной системы и верховенства права должны также стать частью конкретных и поддающихся измерению задач.

96. Уже было предложено немало задач и показателей, касающихся верховенства права, доступа к правосудию и независимости судебной системы. Показатели имеют важное значение, поскольку представляют собой признаки, по которым оцениваются результаты. По мнению Организации Объединенных Наций, доступ к правосудию можно измерить в количественном и качественном отношении. Например, при оценке того, обеспечивает ли судебная система доступ к уголовному правосудию, для разработки показателей могут использоваться следующие элементы: наличие устных переводчиков, защита прав обвиняемых и потерпевших, возможность получения компенсации за судебную ошибку, пошлины за получение доступа к судам, наличие бесплатной правовой помощи для неимущих обвиняемых, качество юридического представительства и меры по борьбе с гендерным насилием²⁹. По мнению ПРООН, доступ к системе правосудия можно оценить посредством разработки таких показателей, как доступность судебных процессов; наличие надлежащего юридического

²⁸ UNODC, "Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda", p. 43.

²⁹ См. *The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools* (2011).

представительства; доступ к более неформальным правовым процедурам, таким как суды мелких тяжб и административные трибуналы; предоставление юридических консультаций; и государственное юридическое образование³⁰.

97. Например, Группа видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года в своем докладе 2013 года, озаглавленном «Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития», предложила целевые показатели, характеризующие, в частности, правовую идентичность, сокращение насильственной смертности и наличие доступных, независимых и хорошо обеспеченных институтов. Международная неправительственная организация «Намати», в свою очередь, рекомендовала в качестве целей правосубъектность и доступные системы урегулирования споров. Организация «Сейферуолд» также предложила ряд целей и показателей³¹.

98. Специальный докладчик хотела бы еще раз отметить, что для обеспечения равного доступа к правосудию для всех необходимо уделять больше внимания и выделять больше ресурсов, направленных на то, чтобы сделать систему правосудия более эффективной и транспарентной.

IV. Выводы

99. Неоспоримым является тот факт, что существует прямая и неразрывная связь между устойчивым развитием и верховенством права и правами человека, включая обеспечение доступа к правосудию и независимость судебной системы.

100. В этом контексте Специальный докладчик хотела бы напомнить о том, что в 1993 году на Всемирной конференции по правам человека в Вене государства признали, что система отправления правосудия, включая правоохранительные органы и органы прокуратуры, и особенно работников независимых судебных органов и адвокатуры, в полном соответствии с применимыми стандартами, содержащимися в международных договорах о правах человека, имеет исключительно важное значение для всесторонней и недискриминационной реализации прав человека и является неотъемлемым элементом процессов демократии и устойчивого развития³².

101. Таким образом, вопросы, касающиеся доступа к правосудию и отправления правосудия, должны не только занимать важное место в повестке дня в области развития, они также должны быть прямо включены в практическую рамочную программу развития, которая будет разработана в качестве продолжения и дополнения прежних целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Это необходимо для того, чтобы помочь разорвать порочный круг нищеты, изоляции и уязвимости. В повестке дня в области развития на период после 2015 года должна быть также отражена центральная роль, которую отлаженная, незави-

³⁰ См. UNDP, "Access to justice: practice note".

³¹ См. Peter Chapman, "Function, not form: defining targets for justice in the post-2015 development agenda".

³² Венская декларация и Программа действий, пункт 27.

симая, беспристрастная, транспарентная и компетентная судебная система может играть в создании условий, позволяющих людям отстаивать свои права человека или получить доступ к эффективным средствам правовой защиты в тех случаях, когда их права человека были нарушены.

102. Основанный на правах человека подход к развитию необходим для того, чтобы вновь поместить человека в центр процесса развития, определяющего обладателей прав и носителей обязанностей, и выдвинуть на передний план связанные с правами человека основные и всеобъемлющие принципы участия, подотчетности, недискриминации, расширения прав и возможностей и верховенства права, причем все они имеют важное значение для достижения устойчивого развития, не оставляющего никого в стороне. Вследствие этого в повестке дня в области развития на период после 2015 года крайне важно учесть нормы и обязательства, связанные с правами человека.

103. Универсальный характер прав человека является убедительным аргументом для включения концепции доступа к правосудию и справедливого отправления правосудия в повестку дня в области развития на период после 2015 года. В этой связи на международном и национальном уровнях были разработаны показатели для отслеживания прогресса в обеспечении прав человека для всех, в том числе прав, связанных с системой правосудия. В частности, уже разработаны показатели для оценки работы системы правосудия и степени удовлетворенности населения ее работой. Эти показатели могут оцениваться и изменяться, с тем чтобы найти отражение в будущей практической рамочной программе развития.

104. Специальный докладчик хотела бы завершить свой доклад вопросом, поднятым Джеймсом Голдстоном перед Генеральной Ассамблеей 10 июня 2014 года: какова будет роль правосудия в следующем поколении целей в области развития³³? Хотя в настоящее время признается, что верховенство права и права человека являются необходимыми предпосылками существования мирных, стабильных и процветающих обществ, правосудие будет играть ту роль, которую государства-члены будут готовы ему отвести. Так что итоговая посылка очень проста: правосудие необходимо для развития, и эта необходимость может быть воплощена в реальность лишь в том случае, если государства-члены примут на себя соответствующие обязательства.

V. Рекомендации

105. В связи с текущим обсуждением вопроса о включении в рамочную программу развития на период после 2015 года таких концепций в области прав человека, как правосудие и верховенство права, и принимая во внимание это обсуждение, следует учесть следующие рекомендации. Специальный докладчик поддерживает Инициативу Открытого общества по вопросам правосудия, признавая, что в настоящее время международное со-

³³ См. James Goldston, "Justice for development: integrating justice and human rights into the post-2015 development framework" (Open Society Justice Initiative, 10 June 2014).

общество имеет уникальную возможность преодолеть разрыв между областью прав и областью развития, и нижеследующие рекомендации следует рассматривать именно с этой точки зрения.

106. При разработке рамочной программы развития на период после 2015 года особое внимание следует уделить отсутствию в Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, многих аспектов, связанных с правами человека. В частности, государства должны извлечь уроки из того, что в упомянутых Целях ничего не говорится о разрушительных для развития последствиях конфликтов, насилия, несправедливости и дискриминации. В этой связи Специальный докладчик настоятельно призывает все государства рассмотреть вопрос о непосредственном включении аспектов прав человека в рамочную программу развития на период после 2015 года.

107. Специальный докладчик вновь отмечает, что преимущественно экономические подходы к развитию не учитывают таких потребностей в области развития, как правосудие, недискриминация и обеспечение возможностей, и настоятельно призывает к тому, чтобы в рамочную программу развития на период после 2015 года был включен весь спектр международных гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, в том числе в форме целей, задач и показателей.

108. Государствам следует стремиться включить в рамочную программу развития на период после 2015 года общепризнанный и общепринятый подход, основанный на правах человека, с заранее предусмотренной направленностью на обеспечение доступа к правосудию и независимости и добросовестности судебных органов. Должны быть определены конкретные задачи и показатели, относящиеся к доступу к правосудию и к независимости судебных органов.

109. Специальный докладчик настоятельно призывает государства активно устранять материальные препятствия, ограничивающие доступ к правосудию, и принять позитивные меры, обеспечивающие недискриминационный характер законов и политики, устранив тем самым коренные причины нищеты, изолированности и уязвимости, которые помимо того, что являются недопустимыми в демократическом обществе, оказывают отрицательное воздействие на развитие.

110. Специальный докладчик призывает государства уделять особое внимание вопросам управления, в частности проблемам, связанным с коррупцией, поскольку они угрожают общественному правопорядку, подрывают верховенство права и оказывают отрицательное воздействие на прогресс в области развития.

111. Государства должны прилагать все усилия к тому, чтобы воплотить в реальность свои обязательства в отношении включения ссылок на верховенство права и правосудие в рамочную программу развития на период после 2015 года путем разработки отдельных целей, сопровождающихся как качественными, так и количественными задачами и показателями, а

также путем включения ссылок на верховенство права и правосудие в задачи и показатели, связанные с другими целями. В этой связи государствам при отборе как качественных, так и количественных показателей следует руководствоваться административными данными, исследованиями правовых потребностей, опросами общественного мнения, опросами экспертов и исследованиями качественных показателей.
