



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/36
10 June 2002

RUSSIAN
Original: SPANISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите прав человека
Пятьдесят четвертая сессия
Пункт 6 предварительной повестки дня

ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

Развитие и упрочение демократии

Дополненный рабочий документ, представленный г-ном Мануэлем Родригесом Куадросом по вопросу о мерах, предусмотренных в различных международных договорах по правам человека в целях развития и упрочения демократии, согласно мандату, содержащемуся в решении 2000/116 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На своей пятьдесят третьей сессии Подкомиссия по поощрению и защите прав человека в соответствии с решением 2001/114, озаглавленным "Развитие и упрочение демократии", поручила мне дополнить рабочий документ по вопросу о мерах, предусмотренных в различных международных договорах по правам человека в целях развития и упрочения демократии (E/CN.4/Sub.2/2001/32), с целью его представления на рассмотрение пятьдесят четвертой сессии Подкомиссии.
2. Рабочий документ разрабатывался с учетом необходимости концептуального формулирования взаимосвязей между правами человека, демократией и законностью и проведения на этой основе анализа регулирования демократии и прав человека,

предусмотренного в различных международных договорах о правах человека и защите и развитии демократии, в качестве одного из прав человека или в контексте осуществления политических прав. Кроме того, в документе обобщаются различные правовые документы и нормы, закрепляющие на региональном уровне концепцию демократии в качестве необходимого юридического обязательства, которое добровольно берут на себя государства в ходе осуществления своего государственного суверенитета. В заключение в документе отмечается, что в настоящее время демократическая система находится на этапе ее всестороннего расширения и вместе с тем обращается внимание на некоторые наиболее серьезные проблемы, негативно влияющие на ее эффективность.

3. В связи с рассмотрением этого рабочего документа на своей пятьдесят восьмой сессии Комиссия по правам человека указала, что она "с интересом отмечает рабочий документ по вопросу о мерах, предусмотренных в различных международных договорах по правам человека в целях развития и упрочения демократии, представленный в соответствии с мандатом, содержащимся в решении 2000/116 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека (E/CN.4/Sub.2/2001/32), и просит Подкомиссию продолжить выполнение этого мандата".

4. В настоящем дополненном документе особое внимание уделяется нормативным аспектам международного режима соблюдения прав человека и принципам демократии, а также результатам практической деятельности многочисленных международных организаций в деле применения международных норм, касающихся поощрения и защиты демократии.

5. На своей пятьдесят шестой сессии Комиссия приняла резолюцию 2000/47 о развитии и упрочении демократии. В этой резолюции Комиссия призвала государства укреплять демократию путем поощрения плюрализма, защиты прав человека и основных свобод, активизации участия индивидуумов в процессе принятия решений и создания компетентных публичных институтов, включая независимую судебную систему, эффективные и подотчетные законодательные органы и государственную службу, а также избирательную систему, обеспечивающую проведение периодических, свободных и справедливых выборов. Кроме этого, в ней содержится ряд рекомендаций государствам осуществлять меры, направленные на поощрение, защиту и уважение всех прав человека и основных свобод; усиление господства права; разработку, отлаживание и поддержку избирательной системы, обеспечивающей свободное и справедливое волеизъявление народа в ходе подлинных периодических выборов; а также укрепление демократии благодаря эффективным методам управления государственными делами, повышения прозрачности государственных институтов и процедур по определению политики и

усиления подотчетности государственных должностных лиц, содействия устойчивому развитию и поощрения социальной сплоченности и солидарности.

6. Резолюция 2000/47 Комиссии в свою очередь связана в концептуальном и нормотворческом плане с текстом резолюции 1999/57 от 27 апреля 1999 года, озаглавленной "Поощрение права на демократию", которая имеет особую важность, будучи первым текстом, одобренным Организацией Объединенных Наций, в котором признается существование права на демократию. В этой резолюции Комиссия, сославшись на различные международно-правовые документы, касающиеся признания демократии в качестве ценного объекта международной защиты и ее взаимосвязи с правами человека, напомнила о большом количестве международных норм и договоров, включая резолюции самой Комиссии и Генеральной Ассамблеи, в которых подтверждается "право на всестороннее участие и другие основные демократические права и свободы, присущие любому демократическому обществу"¹.

7. Эта оценка эволюции международного права, связанной с определением демократии как системы управления, позволяющей осуществлять права человека, дополняется признанием того, что право на развитие и применение принципа свободного самоопределения народов являются понятиями, находящимися в тесной взаимосвязи с демократией и правами человека.

8. Выявляя элементы права на демократию, Комиссия в своей резолюции 1999/57 признает в качестве особых прав на демократическое правление, среди прочего, следующие: а) право на свободу убеждений и их свободное выражение, свободу мысли, совести и религии и на свободу мирных ассоциаций и собраний; б) право на свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами; в) законность, включая защиту на основании закона прав, интересов и личной безопасности граждан, справедливость в отправлении правосудия и независимость судей; г) всеобщее и равное избирательное право, а также процедуры свободного голосования и периодические и свободные выборы; д) право на участие в политической жизни, включая равную возможность для всех граждан выдвигать свою кандидатуру; е) транспарентные и подотчетные институты управления; ж) право граждан выбирать свою систему управления с помощью конституционных и других демократических средств; а также з) право на равный доступ к государственной службе в собственной стране.

¹ См. E/CN.4/1999/167 и Add.1.

9. Определение понятия демократии в сугубо академическом контексте является сложной задачей не только по той причине, что развитие мысли и политической теории свидетельствует о наличии огромного множества критериев и подходов, но и потому, что термин "демократия" использовался даже применительно к недемократическим режимам. Определение понятия демократии в рамках процессов международных переговоров является даже еще более сложным делом. В силу этого наиболее подходящим герменевтическим средством представляется в этой связи, пожалуй, не поиск, в контексте политической философии, определения понятия демократии, а выявление и определение базовых юридических и институциональных компонентов, характеризующих демократию в такой наглядной форме, что наличие или отсутствие этих компонентов позволяло бы дать ответ на вопрос о том, является ли соответствующий политический режим демократическим или недемократическим².

10. Принятие Комиссией резолюции 2002/46, озаглавленной "Дальнейшие меры по развитию и упрочению демократии", ознаменовало собой беспрецедентный прогресс в системе Организации Объединенных Наций в деле определения обязательных компонентов или признаков демократии. Не стремясь выработать то или иное определение, Комиссия предлагает следующий конкретный перечень тех обязательных элементов или признаков, без совокупного наличия которых тот или иной политический режим не может быть квалифицирован как демократический: уважение прав человека и основных свобод, свобода ассоциации, право на свободу убеждений и на их свободное выражение, доступ к государственной службе и ее осуществление в соответствии с господством права, проведение регулярных свободных и справедливых выборов на основе всеобщего и тайного голосования как волеизъявление народа, наличие плюралистической системы, политических партий и организаций, разделение властей, независимость судебной власти, транспарентность и подотчетность в работе органов государственного управления и наличие свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации.

11. Составленный Комиссией перечень обязательных элементов демократии несомненно охватывает базовые условия для существования демократического режима как с точки зрения свободного выражения суверенной воли народов избирать своих правителей, так и с точки зрения модели государственной власти, необходимой для такого

² В этой связи Норберто Боббио отмечает, что "единственный способ, позволяющий добиться взаимопонимания при обсуждении демократии как антитезы любых форм авторитарного правления, заключается в том, чтобы описывать ее с помощью комплекса норм (базовых или основных), определяющих, кто именно правомочен принимать коллективные решения и на основе каких процедур" (N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, Bogotá, Fondo Futura Económica, 1997, pag. 24).

народного волеизъявления и гарантированного соблюдения прав человека сопутствующих этому процессу.

12. Чтобы суверенная воля народа трансформировалась в "проведение периодических свободных и справедливых выборов на основе всеобщего и тайного голосования", необходимо, чтобы государство гарантировало своим гражданам "уважение прав человека и основных свобод". Для того чтобы избиратели могли отдать предпочтение тому или иному варианту из предлагаемых им систем управления, обязательным и необходимым условием является, в частности то, чтобы в рамках конституционного правопорядка обеспечивалось и гарантировалось осуществление "свободы ассоциации, права на свободу убеждений и на их свободное выражение". Наличие этих основных свобод является также необходимым условием, без которого не может существовать "плюралистическая система политических партий и организаций", что в свою очередь предполагает существование "свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации". Неизменно зиждящееся на перечисленных в резолюции 2002/46 Комиссии обязательных компонентах демократии осуществление власти в условиях демократического режима должно проходить в "соответствии с господством права", опирающемся на "разделение властей" и, в частности, на "независимость судебной власти". И наконец, для того, чтобы принципы демократии способствовали повышению эффективности механизмов осуществления власти, необходимо обеспечить, чтобы система благого управления подкреплялась "транспарентностью и подотчетностью в работе органов государственного управления".

13. Резолюция 2002/46 Комиссии свидетельствует о существенном продвижении международного сообщества в направлении политического и правового консенсуса применительно к тем обязательным элементам, которые должны быть присущи демократическому режиму. То обстоятельство, что эта резолюция была принята подавляющим большинством членов Комиссии, при том что никто из ее членов не голосовал против, придает дополнительную легитимность этому прогрессивному нормативному акту и создает условия для развития на ближайшую и более длительную перспективу международно-правового режима поощрения и упрочения демократии. Таким образом, процесс международной легитимизации права на демократию способствует укреплению принципа *opinio juris*, поскольку резолюция 2002/46 является частью более широкого процесса нормотворческого развития концепции демократии в качестве необходимого обязательства, которое государства берут на себя главным образом на уровне региональных систем отношений. Так, например, Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе приняла в 1990 году Парижскую хартию для новой Европы, в соответствии с которой государства-члены обязуются "создавать, укреплять и поощрять демократию в качестве единственной системы управления наших

народов". С другой стороны, в недавно принятой Межамериканской демократической хартии указывается, что "эффективное осуществление представительной демократии является основой законности и конституционных режимов государств - членов Организации американских государств"³.

14. С учетом вышеизложенных соображений цель рабочего документа, представляемого мною на рассмотрение пятьдесят четвертой сессии Подкомиссии, заключается в системном анализе развития нормотворческой деятельности в сфере международной защиты демократии и воплощения этого принципа в различных юридических и политических документах универсального и регионального характера с упором на различные механизмы институциональных или коллективных действий в интересах поощрения, упрочения и сохранения демократии. Все эти вопросы рассматриваются в концептуальных рамках существующих взаимосвязей между правами человека, демократией и законностью.

II. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ДЕМОКРАТИЯ И ЗАКОННОСТЬ

15. В современном мире права человека представляют собой систему ценностей и международно-правовой режим универсального характера. С аксиологической точки зрения теория прав человека зиждется на представлении о том, что в силу своего положения человека и своего достоинства индивидуум наделен целым диапазоном существенных прав. С точки зрения политологии этот диапазон прав человека реализуется в сфере взаимоотношений между государством и индивидуумом при том понимании, что государство, легитимность которого проистекает из акта народного волеизъявления, в своей деятельности должно признавать и гарантировать индивидуумам пользование основными свободами и правами человека. Осуществление властных полномочий государством, особенно его должностными лицами, имеет четкое и определенное ограничение: соблюдение основных свобод и прав человека и невмешательство в их осуществление. Однако с точки зрения функционирования государства теория прав человека предполагает не только обязанность не действовать во вред, воздерживаться и не вмешиваться, но и выполнение обязанности по обеспечению гарантий, что реализуется в конституционной сфере в форме механизмов институциональных или коллективных действий, позволяющих лицам обеспечивать защиту своих прав от неправомерного вмешательства со стороны различных государственных институтов.

³ Организация американских государств, Межамериканская демократическая хартия, Вашингтон, округ Колумбия, 2001 год, статья 2.

16. Поэтому правовые взаимоотношения между государством и индивидуумом в сущности определяются невмешательством государственной власти в осуществление основных прав и выполнением обязанности по обеспечению гарантий. С внедрением прав второго поколения действительными субъектами права стали признаваться не только индивидуумы, но и группы индивидуумов, что обусловило возникновение в позитивном праве коллективного обладания определенными правами человека. В то же время государство берет на себя обязательства по принятию соответствующих мер. Экономические, социальные и культурные права - как права особой ценности - также являются составной частью правоотношений между государством и индивидуумом и между государством и национальной общностью.

17. В этой связи как с юридической точки зрения, так и в плане осуществления политической власти взаимоотношения между государством и индивидуумом и между государством и национальной общностью имеют определяющий характер для структуры государства и политической системы.

18. Если пользование правами человека зависит от функционирования государства и политической системы в плане их признания и гарантирования их осуществления и если осуществление прав человека - будь то индивидуальные или коллективные права - диктует такую структуру государства и такую политическую систему, которые не создают препятствий для пользования правами первого поколения, гарантируют их соблюдение и поощряют реализацию прав второго поколения, то взаимоотношения между правами человека и политической системой государства по своему характеру состоят в том, что они взаимно подразумевают друг друга. Именно в этой плоскости - функционирования структуры государства и политической системы государственной власти для гарантирования свободного осуществления и пользования правами человека - и реализуются взаимосвязи между демократией и правами человека.

19. Демократия, независимо от дискуссий относительно ее определения и путей достижения, обладает основами, в отношении которых существует всеобщий консенсус, по меньшей мере в конституционной и международно-правовой сфере. Эта основополагающая концепция демократии состоит в принципе свободного самоопределения народов в качестве выражения их суверенной воли. Поскольку народ является носителем власти, представляющей собой основу любой политической системы, то необходимо обеспечить, чтобы понимаемое таким образом верховенство народа всегда реализовывалось в демократических формах народного волеизъявления, т.е. в форме свободных и подлинных выборов, в ходе которых граждане осуществляют свое право избирать и быть избранными в условиях свободы выражения мнений, свободы печати и свободы ассоциации.

20. Для свободного волеизъявления народа в этих условиях необходимо, чтобы те, кто принимает решения, составляли большинство социального конгломерата. В ходе истории это большинство формировалось через демократизацию избирательного процесса. Однако наличие одного только волеизъявления большинства представляется недостаточным, поскольку демократия предполагает наличие свободного выбора и, соответственно, многообразие политических партий или сил.

21. Выражение суверенной воли народа в форме свободных и подлинных выборов в условиях соблюдения прав человека, включая политические права и право на свободу убеждений и свободу ассоциаций, представляет собой ключевой механизм, в рамках которого обеспечивается взаимодействие между правами человека и демократией. Верховенство закона в качестве проявления демократии является необходимым условием, обеспечивающим существование и уважение основных свобод и прав человека, без которых гарантия народного волеизъявления не может быть реализована в форме свободных выборов. Свободные и подлинные выборы в свою очередь являются единственным средством формирования организованной демократической власти (системы управления или политической системы). В то же самое время демократия предполагает, что демократически избранная власть реализуется в рамках государства на принципах разделения властей в качестве одной из базовых гарантий, позволяющих индивидуумам осуществлять свои права и, в случае нарушения этих прав государством или его представителем, использовать конституционные и правовые гарантии с целью их отстаивания в рамках конституционной или обычной системы правосудия.

22. В силу этого правовое государство предполагает такую форму организации, основная характеристика которой состоит в ограничении и контроле власти посредством права с целью сохранения свободы. Кроме того, в политическом плане оно предполагает наличие основных принципов, направленных на обеспечение того, чтобы суверенная воля народа не оказалась в подчинении вследствие превышения государством своих властных полномочий. Правовое государство предполагает не менее трех ограничений государственной власти: материальное ограничение, связанное с уважением и гарантированием основных свобод и прав человека; функциональное ограничение, выраженное в разделении властей; а также временное ограничение, которое воплощается в периодическом возобновлении народного волеизъявления путем свободных и справедливых выборов.

23. Говоря более конкретно, правовое государство предполагает бдительное соблюдение принципа правопорядка и конституционных норм, разделение государственных властей, признание и гарантирование индивидуальных свобод, гражданских, политических,

социальных, экономических и культурных прав, независимое от политической власти отправление правосудия, контроль за осуществлением государственной власти, институты, которые гарантируют осуществление основных свобод и прав человека, а также средства правовой защиты в рамках хабеас корпус, ампаро защиты граждан в их отношениях с административными органами.

24. Базовые элементы верховенства права нашли свое закрепление во Всеобщей декларации прав человека. Преамбула Декларации гласит, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения⁴. В контексте Декларации выражение "власть закона" следует понимать в качестве ссылки на конституционный правопорядок, при котором властные полномочия и ограничения государственной власти, а также права и свободы граждан признаются и устанавливаются в законах, имеющих преимущественную силу над подзаконными актами, а утверждение и изменение законов может осуществляться только путем суверенного волеизъявления народа.

25. Пункт 2 статьи 29 Декларации предусматривает, что "при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе"⁵. В этом положении, помимо признания взаимоотношений между государством и индивидом в качестве основополагающего звена в свободном осуществлении основных свобод и прав человека, устанавливаются четкие границы действий государства в области гипотетического введения определенных ограничений на осуществление прав человека притом, что такие ограничения по своему характеру носят исключительный и временный характер и всегда совместимы с принципами и нормами демократического общества.

26. Кроме того, в Декларации содержатся ссылки на независимость отправления правосудия и гарантии надлежащего судопроизводства, которые обязано обеспечивать государство⁶. В статье 8 Декларации, составленной в духе положений о защите средства

⁴ Всеобщая декларация прав человека, резолюция 217 А (III) генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года.

⁵ Там же.

⁶ Там же, статьи 7-11.

правовой защиты ампаро, включенных в мексиканскую Конституцию от 5 февраля 1917 года⁷, было закреплено имеющее универсальное действие право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами, которые гарантируют легитимность оспаривания им в рамках конституционного правосудия любых актов, нарушающих его основные права, закрепленные в Конституции или законодательстве.

27. Взаимосвязь между законностью и демократией была также установлена в Декларации посредством утверждения того, что народное волеизъявление является единственным законным источником государственной власти: "Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования"⁸.

28. Международный пакт о гражданских и политических правах углубляет и развивает положения, увязывающие права человека с законностью и демократией, особенно в связи с разделением властей, независимым отправлением правосудия, гарантиями надлежащего судопроизводства и положением о судебных средствах правовой защиты от любых актов государства или государственных должностных лиц, которые посягают на индивидуальные свободы и права человека лиц. В этом смысле особенно важное значение имеют содержащиеся в статьях 14 и 15 положения, касающиеся судебных гарантий и надлежащего судебного разбирательства.

29. Кроме того, Пакт закрепляет право на демократический избирательный процесс, предусматривая защиту политических прав, особенно права на участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, право допускаться на условиях равенства к государственной службе, и особенно право всех лиц "голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей"⁹.

⁷ Мексиканская политическая конституция (Constitución Política Mexicana), статьи 103 и 107. México D.F., 1964, Andrade S.A.

⁸ Всеобщая декларация прав человека (см. сноску 4 выше), пункт 3 статьи 21.

⁹ Международный пакт о гражданских и политических правах, резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, статья 25.

30. Содержащееся во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах упоминание о составных элементах демократического общества, таких, как пределы временных ограничений, которые по закону могут вводиться на осуществление основных свобод и прав, свидетельствует о признании наличия функциональной, нормативной и материальной взаимосвязи между пользованием правами человека и демократическим обществом. В обоих документах запрещаются какие бы то ни было ограничения основных свобод и прав, которые вводятся на основе ценностей, требований или соображений, чуждых или противоречащих принципам демократического общества.

31. Эта взаимосвязь и отношение взаимного подразумевания между правами человека, правовым государством и демократией в свою очередь нашли свое отражение в Американской декларации прав и обязанностей человека от 1948 года (статья XXVIII), в Межамериканской демократической хартии 2001 года (статья 7) в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой государствами - членами Совета Европы в 1950 году (статья 11), и в Американской конвенции о правах человека, подписанной 22 ноября 1969 года (статья 29).

32. Исходя из применимых положений этих договоров, взаимосвязь, существующая между демократией и правами человека, была юридически обоснована в судебной практике Европейского суда по правам человека и Межамериканского суда по правам человека. На основе целого ряда судебных решений была сформирована юриспруденция по вопросу о существующих между правами человека и демократией отношениях взаимного подразумевания.

33. В своих решениях по делам *"Веласкес Родригес/1968"* и *"Годинес Крус/1989"*. Межамериканский суд указал на обязанность государства строить свою функциональную организацию таким образом, чтобы обеспечивалась реализация прав человека: второе обязательство государств-участников состоит в "гарантировании" свободного и полного осуществления прав, признаваемых в Американской конвенции о правах человека, любому лицу под их юрисдикцией. Это обязательство предполагает долг государств организовывать любой государственный аппарат и вообще любые структуры, через которые проявляется осуществление государственной власти, таким образом, чтобы они были способны юридически обеспечивать свободное и полное осуществление прав человека.

34. Всеобщая декларация прав человека и впоследствии Пакты по правам человека не могли содержать непосредственные ссылки на демократию в качестве права, поскольку идеологическая конфронтация периода "холодной войны" не позволяла провести сколько-

нибудь существенного рассмотрения на этот счет. Вместе с тем, в этих договорах был избран путь рассмотрения по отдельности основных элементов законности и демократии и их толкования как конкретных прав, в частности в связи с правом на свободные и справедливые выборы, доступ граждан к участию в управлении государством и ведение государственных дел на недискриминационных основах.

35. Однако в процессе эволюции международного права в области прав человека на региональной основе, особенно в европейской и американской системах, нормативное развитие взаимосвязей между демократией и правами человека еще в период "холодной войны" приобрело гораздо более конкретный характер.

36. В пункте d) статьи 3 Устава Организации американских государств, принятого в 1948 году, с особым упором подчеркивается, что "солидарность американских государств и высокие цели, которые они ею преследуют, требуют их политической организации на основе эффективного осуществления представительной демократии"¹⁰. В порядке дополнения в Американской декларации прав и обязанностей человека отмечается, что "каждое правоспособное лицо имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство своих представителей и участвовать во всенародных выборах, которые должны быть подлинными, периодическими и свободными и проводиться тайным голосованием"¹¹.

37. Таким образом, в межамериканской системе демократия рассматривается как общая ценность, как условие и как система правления, которая должна позволять реализацию прав человека, признавая за лицами право на демократический избирательный процесс на основе периодического возобновления властных полномочий правительства и свободного и подлинного народного волеизъявления посредством голосования.

38. Одновременно в международном американском праве были разработаны принципы и нормы, связанные с невмешательством во внутренние дела и свободное самоопределение. В принципе казалось, что они противоречат обязательству государств - членов Организации американских государств (ОАГ) проводить политическую самоорганизацию на основе представительной демократии. Однако это не так, во-первых, потому, что норма, обуславливающая наличие демократической представительной политической системы, представляет собой международное обязательство, согласованное в процессе свободного осуществления государственного суверенитета, и, во-вторых, потому, что она отражает двуединый характер принципа свободного самоопределения,

¹⁰ Carta de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C. OEA, 1998.

¹¹ Американская декларация прав и обязанностей человека, 1948 год, статья XX.

который в этом случае содержит внутренний элемент, связанный с народным волеизъявлением на свободных и подлинных выборах в демократических системах, и возвышающийся до уровня международной договоренности; а также еще один внешний элемент, связанный с невмешательством третьих стран во внутренние дела власти, учрежденной демократическим путем.

39. Таким образом, в Уставе ОАГ содержится идея о том, что демократия в межамериканской системе является международным обязательством. С последующей эволюцией норм и институтов межамериканской системы, особенно в период после окончания "холодной войны", обязательный характер наличия демократического строя был усовершенствован вплоть до достижения договоренностей о коллективных действиях в целях защиты и охраны демократии.

40. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная государствами - членами Совета Европы в Риме в 1950 году, также была разработана, исходя из допущения о том, что осуществление прав человека предполагает наличие демократического политического режима в условиях правового государства.

III. ПОСТЕПЕННАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕЖИМА РАЗВИТИЯ, УПРОЧЕНИЯ И ОХРАНЫ ДЕМОКРАТИИ

41. Как отмечал Генеральный секретарь, "с самого начала в рамках Устава демократия понималась как необходимая составная усилий по недопущению агрессий в будущем и по оказанию поддержки суверенному государству как основному гаранту прав человека, основному механизму для решения национальных проблем и основному элементу мирной и основанной на сотрудничестве международной системы"¹². Это понимание обрело характер гораздо более четкого отправного пункта как во Всеобщей декларации прав человека, так и в резолюции 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи, которой в 1960 году была принята Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам.

42. Эти основополагающие правовые акты Организации Объединенных Наций были первыми текстами, содержащими положения, которые позволяли обосновать деятельность Организации в пользу демократических процессов в мире. Однако их потенциальные возможности оказались не востребованы в силу политической дискуссии и проводившейся политики, характерных для периода "холодной войны". Таким образом, связанные с демократией импульсы Организации Объединенных Наций на протяжении ряда десятилетий почти исключительно сводились к поощрению и защите прав человека,

¹² A/51/761, пункт 27.

особенно после подписания Пактов и развития защитных механизмов Организации, основанных на Уставе или договорных нормах.

43. С окончанием "холодной войны" на национальном и международном уровне создалась более благоприятная обстановка для реализации народами своих демократических чаяний. С конца 80-х годов, и особенно после 90-х годов, демократия как система правления, как социальный и политический процесс и как ценность, связанная с правами человека, обрела динамику, характеризующуюся нарастающей тенденцией к ее универсализации.

А. Развитие демократии и осуществление свободных и справедливых выборов в практике Организации Объединенных Наций

44. Устав Организации Объединенных Наций не содержит каких-либо прямых ссылок на демократию. Вместе с тем его положения, касающиеся международной системы опеки (глава XXII), особенно пункт b) статьи 76, были разработаны исходя из принципа реализации демократических задач с учетом перспективы создания системы опеки в рамках общей цели применения принципа свободного самоопределения народов.

45. Толкование Организацией Объединенных Наций главы XXII Устава и ее нормативная связь с принципом свободного самоопределения способствовали получению независимости практически всеми территориями, над которыми была установлена опека Организации Объединенных Наций¹³. В ходе этой практики развивались демократические процессы с упором на утверждение основных свобод, политических прав (право на гражданство, право голоса), свободу слова, печати и собраний, борьбу с дискриминацией по признаку расы, пола и религии и признание и поощрение прав женщин¹⁴.

46. Исходя из этого ограниченного опыта и как отражение успехов в процессе демократизации, которые имели место начиная с 80-х годов, Организация Объединенных Наций с 1988 года приступила к принятию резолюций, касающихся демократии и поощрения принципа проведения свободных, периодических и подлинных выборов.

¹³ Из 11 территорий, которые были включены в международную систему опеки, независимости или автономии путем демократических преобразований добились Того, Танганьика, Камерун, Руанда, Бурунди, Самоа, Науру и Папуа-Новая Гвинея.

¹⁴ J.P. Cot y A. Pellet, La Charte des Nations Unies, Paris, Economica-Bruylant, 1985, p. 1114.

47. Организация Объединенных Наций приобрела первый опыт в деле проверки избирательного процесса и наблюдения за выборами в ходе своей деятельности на подопечных и несамостоятельных территориях, особенно в Намибии, где ее многогранная и обширная деятельность увенчалась проведением свободных и справедливых выборов, проложивших путь к независимости Намибии.

48. Проверке и наблюдению в государствах-членах ранее предшествовала миссия, которую Организация направила для наблюдения за плебисцитом в отношении соглашений о Панамском канале в октябре 1997 года, однако начало наблюдению за выборами и проверки в этой связи в контексте демократических процессов было положено в решении, принятом Генеральным секретарем в соответствии с резолюцией 43/24 Генеральной Ассамблеи, согласно которой в Никарагуа по согласованию с правительством этой страны была направлена миссия наблюдателей за ходом проводившихся там выборов.

49. Мандат Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций по проверке процесса выборов в Никарагуа (МНООНППВН) включал в себя следующие задачи: проверку того, чтобы политические партии были равноправно представлены в Верховном совете Никарагуа по выборам и его вспомогательных органах; проверку того, чтобы политические партии пользовались полной свободой в организаторской и агитационной деятельности без помех или запугивания; проверку того, чтобы все политические партии имели равный доступ к государственным средствам теле- и радиовещания; проверку того, чтобы списки избирателей составлялись надлежащим образом; а также информирование Верховного совета по выборам о всех поступающих жалобах или замеченных в ходе процесса выборов нарушениях процедур, а также о выявленных случаях вмешательства в процесс выборов¹⁵.

50. На основе этого опыта и с развитием демократических процессов во всех регионах мира произошло значительное расширение деятельности Организации Объединенных Наций по наблюдению и оказанию помощи в проведении выборов, а ее направленность стала предусматривать не только присутствие наблюдателей в день акта волеизъявления, но и в гораздо большей степени "укрепление институтов и процессов, которые необходимы для жизнеспособных демократий"¹⁶.

¹⁵ Доклад Генерального секретаря о повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов (A/46/609), пункт 32.

¹⁶ Там же (A/52/474), пункт 3.

51. Деятельность Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в проведении выборов преследует в основном две цели: а) оказание помощи государствам-членам в их усилиях по проведению законных и демократических выборов в соответствии с международными критериями, определенными универсальными и региональными механизмами по правам человека, и б) содействие созданию институциональных потенциалов, с тем чтобы соответствующие страны могли организовывать демократические, подлинные и периодические выборы в условиях доверия и согласия со стороны политических партий и электората. Развитие в рамках организации системы оказания помощи в проведении выборов и растущая в ней потребность позволяет совершенствовать и систематизировать ее методы и процедуры с постепенной ориентацией на применение концептуального подхода, выходящего за рамки простого сопровождения или мониторинга избирательного процесса, в целях уделения приоритетного внимания мерам, способствующим становлению или укреплению демократических институтов.

52. За период с 1 октября 1999 года по 31 июля 2001 года Организация Объединенных Наций оказала различную помощь в проведении выборов правительствам Азербайджана, Албании, Анголы, Антильских Нидерландских Островов, Армении, Багладеш, Беларуси, Бенина, Бурунди, Венесуэлы, Восточного Тимора, Гаити, Гайаны, Гамбии, Ганы, Гватемалы, Гвинеи, Гвинеи-Бисау, Гондураса, Замбии, Зимбабве, Йемена, Камбоджи, Камеруна, Коморских Островов, Конго, Косово, Кот-д'Ивуара, Лесото, Мавритании, Мексики, Мозамбика, Намибии, Нигера, Нигерии, Никарагуа, Объединенной Республики Танзании, Пакистана, Перу, Руанды, Румынии, Сан-Томе и Принсипи, Сенегала, Судана, Суринама, Сьерра-Леоне, Таджикистана, Того, Уганды, Фиджи, Чада, Экваториальной Гвинеи и Южной Африки¹⁷.

53. Однако деятельность по оказанию помощи в проведении выборов поручается не только сотрудникам Генерального секретаря, поскольку в нее постепенно включаются практически все органы системы. В частности, Отдел по оказанию помощи в проведении выборов координирует свою работу с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Департаментом по экономическим и социальным вопросам, Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и в то же время способствует активному участию других органов и организаций гражданского общества, которое представляют собой внешний источник оказания помощи в проведении выборов. К числу других организаций, которые сотрудничают с

¹⁷ Там же (A/56/344).

Организацией Объединенных Наций в проведении миссий по наблюдению за выборами, относятся Содружество, Европейский союз, Организация африканского единства, Организация американских государств, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Межпарламентский союз, Центр обучения и пропаганды по вопросам выборов, Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов, Международный фонд по избирательным системам, Демократический национальный институт и Центр Картера.

54. Миссии по наблюдению за выборами различаются по характеру и задачам: от сотрудничества и помощи в работе международных миссий, технической помощи национальным избирательным органам, поддержки национальных наблюдателей за выборами и ограниченного наблюдения до направления миссий по выборам, для которых необходим мандат от Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности. В последнем случае эти миссии обладают гораздо более широкими полномочиями, которые могут предполагать проверку избирательного процесса, наблюдение за ним и даже организацию самого избирательного процесса и управление им. Как правило, эти миссии по проверке связаны с операциями по поддержанию мира и учреждались, среди прочего, в случаях Анголы, Гаити, Либерии, Мозамбика, Никарагуа, Сальвадора, Эритреи и Южной Африки.

55. Эти программы, разработанные Генеральным секретарем, дополняются элементами демократии, которые внедряют миссии по поддержанию мира по мандату Совета Безопасности, и программами поощрения демократии и укрепления законности, которые осуществляет Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, а также специализированные учреждения системы. Кроме того, Организация Объединенных Наций осуществляет программу поддержки усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий.

56. Организация Объединенных Наций на постоянной основе сотрудничает с конференциями стран новой или возрожденной демократии и разрабатывает конкретную программу оказания помощи в координации с ПРООН¹⁸.

57. ПРООН все шире отражает в своих программах элемент поощрения демократии и верховенства права. Об этом свидетельствуют значительные суммы, выделяемые на цели расширения программ и проектов в области поощрения демократии. За период 1992-2000 годов доля бюджетных средств ПРООН, выделяемых на цели укрепления

¹⁸ См. А/52/18 от 2 марта 1998 года, А/51/31 от 20 января 1997 года, А/50/133 от 16 февраля 1996 года и А/49/30 от 22 декабря 1994 года.

демократических форм правления, увеличилась с 15% до более чем 50%. В этой связи объем средств, выделяемых на осуществление программ укрепления демократических институтов, увеличился в 10 раз; бюджет, предназначенный для осуществления программ по содействию децентрализации и укреплению местных органов власти, вырос в 5 раз; аналогичным образом в 4 раза увеличился объем средств, выделяемых на осуществление проектов в целях развития гражданского общества как средства укрепления демократии.

В. Нормативная защита и механизмы развития и охраны демократии на Американском континенте

58. На Американском континенте нормативная взаимосвязь между демократией и правами человека проявилась достаточно рано. В Американской декларации прав и обязанностей человека, принятой в 1948 году, за несколько месяцев до Всемирной декларации прав человека, было признано, что межамериканская система защиты создается в целях функционального согласования нормативной защиты прав человека, предусмотренной в ее тексте, и "гарантий, обеспечиваемых по внутреннему режиму государств"¹⁹. Характер этого политического режима был определен в Уставе Организации американских государств, который в качестве одной из своих целей предусматривал развитие и упрочение представительной демократии в рамках соблюдения принципа невмешательства.

59. В контексте "холодной войны" эти основные нормы, которые были предназначены для дальнейшего нормативного развития, применялись ограниченно и двусмысленно. Стратегии сдерживания демократических, революционных, националистических сил и вообще всех сил, выступавших против установившихся порядков, обуславливали вовлеченность ОАГ в политику, нацеленную на идеологическую борьбу. Во многих случаях они оставались на уровне закрепленных в законодательстве обязательств развивать демократию, уважать права человека и соблюдать принципы невмешательства. Большую часть времени, пока продолжались "холодная война" и разделение мира на идеологические блоки, в обход норм, касающихся развития демократии и соблюдения прав человека, последовательно практиковались вмешательство, свержение демократически избранных правительств, насаждение военных диктатур и массовые и систематические нарушения прав человека²⁰.

¹⁹ Американская декларация прав и обязанностей человека, 1948 год.

²⁰ M. Rodríguez Cuadros, "La evolución de las relaciones interamericanas", Política Internacional, Lima, CEPEI, 1998.

60. С конца 80-х годов в регионе стали приходить к власти конституционные правительства и постепенно исчезали военные режимы. В начале 90-х годов, одновременно с окончанием двухполярной напряженности и возникновением новой международной системы переходного периода, демократические режимы стали в регионе повсеместным явлением. Это создало условия для возврата к стимулированию нормотворчества в области демократии, которое было прервано в 40-х годах.

61. В 1985 году с принятием Картахенского протокола представительная демократия обретает характер "необходимого условия для стабильности, мира и развития региона". В 1990 году в ОАГ было создано Отделение по вопросам развития демократии, которому поручено осуществлять программы и инициативы с целью укрепления принципа верховенства закона и системы свободных и справедливых выборов. В 1991 году в Сантьяго было принято Соглашение о демократии и обновлении межамериканской системы. В этом документе министры иностранных дел государств Американского континента заявили о своей решимости принять свод эффективных, адекватных и оперативных процедур, гарантирующих эффективное осуществление представительной демократии при соблюдении принципа невмешательства.

62. Во исполнение этого мандата Генеральная Ассамблея ОАГ приняла в том же году резолюцию 1080, которая создала механизм коллективных действий для целей установления демократического строя в случае внезапного или неправомерного срыва политико-институционального демократического процесса или процесса законного осуществления власти правительством, избранным демократическим путем. Резолюция 1080 применялась в случаях Гаити (1991 год), Перу (1992 год), Гватемалы (1993 год) и Парагвая (1996 год). Результаты ее применения были неоднозначными, поскольку, хотя в случаях Гаити и Гватемалы коллективные действия действительно позволили добиться восстановления нарушенного демократического строя, в случае Перу они привели к легализации самовольного государственного переворота, в результате которого был распущен Национальный конгресс и было постепенно ликвидировано разделение властей, а недемократическое правительство после создания нового парламента получило международное признание²¹.

63. После принятия резолюции 1080 в качестве дополняющего международного документа вступил в силу Вашингтонский протокол, который внес существенные изменения в Устав ООН и предоставил его директивным органам право приостанавливать

²¹ A.B. Tickner, compiladora, Sistema interamericano y democracia, Washington, 2000.

членство в организации тех государств, где правительство де-факто незаконно захватывает власть путем свержения демократически избранного правительства.

64. Исходя из перуанского опыта, который свидетельствовал о наличии изъянов и ограничений при практическом применении этой системы, в ходе встречи на высшем уровне, состоявшейся в Квебеке 21 и 22 марта 2001 года, главы государств Американского континента приняли демократическую клаузулу, которая предусматривает, что изменение или неконституционное нарушение демократического строя в какой-либо из стран влечет за собой временное отстранение такой страны от встреч на высшем уровне. Эта клаузула идет дальше положений Вашингтонского протокола, поскольку касается не только случаев нарушения демократического строя, но и его изменения путем самовольного государственного переворота, неконституционного роспуска парламента или других действий, затрагивающих базовые институты правового государства.

65. В дополнение к демократической клаузуле, принятой в ходе встреч на высшем уровне глав государств Американского континента, Генеральная Ассамблея ОАГ на своей XXXI сессии приняла резолюцию, которая наделяет Межамериканский банк развития (МБР) правом приостанавливать предоставление финансовых средств или кредитов тем государствам, где был изменен демократический строй или свергнуто законно избранное правительство. Само собой разумеется, что применение этого права Межамериканским банком развития должно осуществляться с санкции руководящих органов ОАГ.

66. Несомненно, наиболее важным достижением в рамках все той же нормотворческой деятельности межамериканской системы является недавнее принятие Межамериканской демократической хартии²². Хартия представляет собой выходящий за пределы и ограничения существующих текстов международный документ, в котором систематизируются нормы ОАГ в сфере охраны и защиты демократии и - что представляется наиболее важным - демократия признается в качестве права и обязанности государств-членов. Хартия налагает на американские государства обязательство формировать демократические режимы с четко определенными характеристиками, предусматривающими: во-первых, наличие базы для членства в межамериканской системе; во-вторых, восприятие демократии как объекта, подлежащего укреплению и развитию государствами-членами в индивидуальном и коллективном порядке; в-третьих, обязанность предпринимать коллективные действия в целях содействия восстановлению демократического строя в тех случаях, когда этот строй был изменен или нарушен.

²² Принята 11 сентября 2001 года.

67. Хартия предусматривает в этом смысле своего рода систему мер коллективной безопасности для защиты демократии: от добровольного оказания помощи правительству, которое обращается с просьбой о применении коллективных мер с целью урегулирования проблем, отрицательно сказывающихся на функционировании его демократических институтов, до приостановки членства незаконного правительства в случаях нарушения или серьезного изменения демократического строя.

68. Хартия дополнительно предусматривает ряд положений о демократии и правах человека, демократии, развитии и борьбе с бедностью, организации миссий по наблюдению за проведением выборов и формировании демократической культуры.

69. Признание демократии в качестве ценности, имеющей отношение к осуществлению прав человека и основных свобод, которое должно быть предметом международной ответственности, не ограничивается на Американском континенте сферой межамериканских отношений. Параллельно с этим в различные соглашения об интеграции или механизмах согласования и политической координации посредством резолюций или договорных документов были включены положения о содействии демократии, которые с различными нюансами предусматривают введение таких санкций, как приостановление действия права членства правительства государства-члена, изменяющего или разрушающего демократические институты. Такие положения демократической направленности содержатся в документах Андского сообщества, МЕРКОСУР, Группы Рио и Центральноамериканской системы интеграции²³.

70. Эти новые нормы, которые предусматривают коллективное реагирование в случае нарушения или изменения демократического строя, в одних случаях имеют политическую коннотацию, а в других - юридический характер. Таким образом, на Американском континенте получает развитие процесс нормативного закрепления признания демократии в качестве обязательства и обязанности, вследствие чего изменение демократических институтов рассматривается как акт, которых может повлечь за собой международную ответственность.

²³ Демократическая клаузула была установлена Андским сообществом при договоренности о создании Андского сообщества за демократию, Лима, 10 июня 2000 года; в МЕРКОСУР - в Ушуйском протоколе о содействии демократии и в Группе Рио - в Декларации о защите демократии, принятой в Асуньоне 4 августа 1997 года.

С. Нормативная защита и механизмы развития и охраны
демократии в Африке

71. На Африканском континенте, несмотря на наличие многих ситуаций конфликта, воздействие бедности и крайней нищеты в обществе и на национальном уровне и ущерб, причиняемый эпидемией ВИЧ/СПИДа, общественные и государственные усилия по активизации процесса демократизации принесли весьма ощутимые успехи. Ни в один период с момента начала процесса обретения независимости электоральная демократия не была столь распространенным явлением, как в настоящее время. Это обусловило недавние и имеющие огромную важность изменения в пользу демократии и верховенства закона.

72. Африканский союз признал, что демократический строй является общей ценностью и определяющим фактором политической системы. Акт об учреждении этой новой региональной организации - наследницы Организации африканского единства был подписан в Ломе, Того, 1 июля 2000 года. Преамбула этого учредительного акта определяет в качестве одной из ее целей поощрение и защиту прав человека и народов, укрепление демократических институтов и культур и поощрение надлежащего государственного управления и законности.

73. В статье 3 акта об учреждении Африканского союза изложены ее цели, включая, в частности, поощрение участия населения и благого государственного управления, поощрение и защита прав человека и народов в соответствии с Африканской хартией прав человека и народов и другими соответствующими международно-правовыми актами о правах человека. В статье 4 провозглашаются принципы, лежащие в основе этой организации, среди которых указаны такие, как невмешательство во внутренние дела и уважение демократических принципов, прав человека, законности и благого государственного управления.

74. В статье 17 акта предусмотрено создание Африканского парламента. Статья 18 содержит положения об учреждении Регионального суда, а статья 23 предусматривает введение санкций против любого государства-члена, которое не действует в соответствии с решениями и политикой Союза. Предусматриваются санкции, особенно в области временного прекращения транспортного сообщения и функционирования линий связи, а также любые другие меры политического и экономического характера, определяемые конференцией Сторон. Статья 30 содержит демократическую клаузулу, аналогичную действующим на Американском континенте, согласно которой правительства, пришедшие к власти с помощью неконституционных средств, не будут допускаться к участию в деятельности Союза.

D. Нормативная защита и механизмы развития и охраны демократии
в Содружестве

75. 54 государства - члена Содружества также взяли на себя двуединое обязательство о законодательной защите демократии как государственной системы, позволяющей осуществление прав человека; одновременно предусматриваются механизмы коллективных действий для ее развития и защиты.

76. Согласно заявлению Генерального секретаря Содружества эти изменения стали возможны вследствие "пробуждения народных чаяний к демократии и основным свободам, отвергающих политику государственных переворотов и военных режимов, и многие государства переходят от однопартийной системы к многопартийной демократии. Неправительственные организации и общинные группы играют все более активную роль в этой области, высказывая озабоченность положением в сфере прав человека и организуя проведение кампаний за основные права человека, они выступают не только в защиту жертв нарушений прав человека, но и в защиту интересов групп, находящихся в неблагоприятном политическом и экономическом положении"²⁴.

77. Харарская декларация (1991 год) содержит конкретное обязательство в отношении прав человека и демократии. В число принципов, которыми руководствуются страны Содружества в своих действиях, входит приверженность демократии и демократическим процессам и институтам, отражающим национальные условия, верховенство права и независимость судебной власти, справедливое и честное управление.

78. Кроме того, в Декларации подтверждается приверженность стран-членов принципам свободы личности в рамках закона, равных прав для всех граждан независимо от пола, расы, цвета кожи, вероисповедания или политических убеждений, а также неотъемлемого права личности на участие посредством свободных, демократических и политических процессов в управлении обществом.

79. В 1995 году правительства стран Содружества утвердили Милбрукскую программу действий, цель которой состоит в практическом осуществлении принципов, принятых в Хараре и касающихся развития и охраны демократии и прав человека. В качестве механизма противодействия и координации коллективного реагирования в случаях

²⁴ Письмо Генерального секретаря Содружества от 23 апреля 1993 года на имя помощника Генерального секретаря по правам человека (A/CONF.157/PC/89), пункт 4.

серьезных и систематических нарушений этих принципов была создана группа действий в составе министров иностранных дел.

80. Организация располагает средствами и механизмами для осуществления в различных формах сотрудничества и технической помощи в области проведения выборов и в конституционной сфере и сотрудничества в целях укрепления законности и судебной власти, совершенствования государственного управления и направления миссий по наблюдению за проведением выборов, а также укрепления демократической культуры и парламентской практики.

81. В случае явного изменения демократического строя или государственного переворота, направленного против избранного демократическим путем правительства, Сообщество уполномочено в первую очередь принимать меры содействия восстановлению демократии в разумный срок, включая направление уполномоченного или миссии для деятельности в связи с посредническими услугами Генерального секретаря. Если в течение разумного периода времени не происходит восстановления демократического строя или не начинается справедливый и свободный процесс выборов, применяются дополнительные меры, которые могут вести к приостановлению членства государства-члена, а также осуществления программ технической помощи.

E. Нормативная защита и механизмы развития и охраны демократии в Европе

82. В статье 6 Договора о Европейском союзе (Маастрихтский договор) говорится, что Союз основан на принципах свободы, демократии, уважения к правам человека и основным свободам и правовому государству - принципах, которые являются общими для государств-членов. Эта норма придает демократии статус обязательного условия для целей вступления в Европейский союз. Кроме того, в пункте 1 статьи 11 одна из целей внешней политики и общей безопасности заключается в "развитии и укреплении демократии и верховенства законности, а также уважения прав человека и основных свобод". В том же контексте на совещании Европейского совета, состоявшегося в Копенгагене в июне 1993 года, отмечалось, что страны, желающие присоединиться к Европейскому союзу, должны отвечать требованиям, заключающимся в стабильности демократических институтов, верховенстве права, соблюдении прав человека и уважении прав и защите меньшинств²⁵

²⁵ См. "Официальный вестник Европейского сообщества", № С 230 от 26 августа 1993 года.

83. Что касается полномочий Совета Европы, то демократические права и свободы закреплены в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и в последующих протоколах, касающихся внесения в нее поправок, а также в ряде дополнительных документов, таких, как Европейская социальная хартия 1961 года, пересмотренная в 1996 году, Европейская конвенция о предупреждении пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1987 года и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 года. Демократия является определяющим фактором принадлежности к Совету и рассматривается в качестве социального, институционального и политического контекста, в котором обеспечивается осуществление прав человека и основных свобод.

84. Совет Европы создал систему коллективных обязательств в области соблюдения принципов демократии и прав человека, основанную на взаимном сотрудничестве и контроле, который осуществляется посредством комплекса процедур политического и юридического мониторинга. Уважение ценностей, органично присущих демократии, не рассматривается в качестве вопроса исключительно внутреннего характера, поскольку этот вопрос, исходя из принципа юридической и политической легитимности, касается ответственности всех государств-членов как в индивидуальном, так и в коллективном порядке. Устав Совета Европы и его практика обуславливают принадлежность к его членам государств, входящих в него. Гарантиями обеспечения осуществления прав человека являются правовое государство, наличие плюралистической демократии и выполнение обязательств.

85. В случае систематических нарушений прав человека или несоблюдения процедур мониторинга Совет Европы может принимать санкции, которые в крайнем случае могут вести к исключению соответствующего государства. Однако цель механизмов мониторинга состоит ab initio не во введении санкций, а в выявлении проблем для оказания помощи в их преодолении. Таким образом, Комитет министров уполномочен проводить конструктивное рассмотрение вопросов, представленных на его рассмотрение, с целью обеспечения того, чтобы принимались адекватные меры для поддержания демократических стандартов и прав человека.

F. Нормативная защита и механизмы развития и охраны демократии в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

86. Изменения, происшедшие в странах Восточной Европы, и процессы перехода к правовому государству и демократии представляют собой более динамичные тенденции процесса демократизации мира. Границы демократической Европы расширились, и, несмотря на вспышки этнических и национальных конфликтов, это представляет собой

тенденцию, характерную для всех европейских государств. В этой связи Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в своей Копенгагенской декларации (1990 год) установила, что определяющими факторами принадлежности к ней являются демократическая система правления, законность и защита прав человека. Учитывая социально-политическую динамику, которая не исключает ситуаций напряженности или внутренних конфликтов, в этой Декларации в соответствии с международными стандартами и практикой установлены четкие пределы, в которых государство может принимать какие-либо решения по ограничению прав человека.

87. Сфера действия положений Копенгагенской декларации охватывает как тезис о том, что свободные выборы правительства имеют чрезвычайно важное значение для защиты прав человека, так и принцип, согласно которому государства-участники несут общую ответственность по защите прав человека, избранных демократическим путем, в случаях угроз актов насилия или терроризма²⁶.

88. В ОБСЕ функционирует Бюро по демократическим институтам и правам человека, которое занимается осуществлением проектов и программ по укреплению демократического строя. В ней также имеются механизмы действий по мониторингу ситуаций, в которых затрагивается или ставится под угрозу верховенство права и демократический строй, посредством миссий по информированию и установлению фактов, а также докладчики с конкретными мандатами. Действие этих механизмов сосредоточено на поддержании и развитии текущих процессов демократизации.

G. Нормативная защита и механизмы развития и охраны демократии в государствах - членах Франкоязычного сообщества

89. Государства - члены Франкоязычного сообщества в своей Бамакской декларации, принятой 3 ноября 2000 года, подтвердили свою приверженность основным принципам демократии как системы всеобщих ценностей, основанной на признании прав человека и принципов и норм правового государства. Одновременно они взяли на себя обязательство укреплять потенциал институтов правового государства, поощрять обновление и модернизацию парламентов, обеспечивать независимость судебной власти и поощрять свободные, достойные доверия и транспарентные выборы.

²⁶ См. А. Cancado Trindade, "Democracia y Derechos Humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del estado de derecho", в la Corte y el sistema interamericano de derechos humanos, San José de la Costa Rica, CIDH, 1994, p. 524.

90. Кроме того, Бамакская декларация предусматривает целый ряд процедур для контроля и осуществления видов практики, которые способствуют демократии, правам человека и основным свободам. Эти механизмы включают контроль и профилактику, а также принятие конкретных мер в случаях серьезных изменений в демократической системе. В этих кризисных ситуациях предусмотрено с предварительного согласия соответствующего государства направление посредника или лица, способного содействовать поиску взаимоприемлемых решений. В случае же свержения или подрыва демократического строя этот вопрос может рассматриваться в неотложном порядке на сессии Постоянного совета, который уполномочен сделать публичное заявление, направить миссию для наблюдения и оказания добрых услуг и, в крайнем случае, принимать такие меры, как приостановка участия соответствующей страны в заседаниях руководящих органов, приостановка многостороннего сотрудничества, за исключением программ, которые приносят пользу гражданскому населению или могут способствовать восстановлению демократии.

IV. ВОЗНИКНОВЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕЖИМА СОДЕЙСТВИЯ ДЕМОКРАТИИ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРАВО НА ДЕМОКРАТИЮ

91. Наличие большого числа юридических и политических документов, в которых в настоящее время содержится признание демократии в качестве всеобщей ценности, а также повсеместное применение норм, принятых государствами для ее развития и охраны при наличии определенных международных гарантий, включая разработку упомянутых положений о поощрении демократии, способствуют постепенному формированию международного режима содействия демократическому строю, его развитию и охране. Такой международный режим можно квалифицировать как свод принципов, норм, правил и процедур, включая меры по урегулированию конфликтов и в некоторых случаях меры принуждения различного характера, на основе которых регулируются взаимоотношения государств в рамках определенных тематических или географических областей²⁷.

92. В этом смысле на уровне теории международного права прав человека многие теоретики начинают рассматривать демократию в качестве права человека. По мнению Анны Арентс, демократию следует квалифицировать как право иметь права. В этой связи можно было бы определить право на демократию как субъективную способность индивидуумов и народов требовать от государственной власти создания такого политического строя, основанного на законности и разделении властей, при котором граждане периодически избирают своих руководителей и представителей посредством свободных и справедливых избирательных процессов на основе взаимодействия

²⁷ См. S.D. Krasner, Cornell University Press, 1993.

множества политических партий, полномасштабного осуществления свободы выражать свои убеждения, печати и ассоциации и эффективного осуществления прав человека.

93. Г-н Антонио Канкадо Триндаде, говоря об импульсе, позволившем четыре с половиной десятилетия тому назад заложить основы интернационализации защиты прав человека, напомнил, что "сегодня мы, вероятно, находимся на начальной стадии формирования еще одного явления, которое в такой же степени вселяет надежду и имеет важные измерения и последствия: это явление состоит в международном развитии собственно демократии и правового государства"²⁸.

94. Формирующийся международный режим защиты демократии, непосредственно связанный с правами человека, уже стал реальностью, если учитывать нормативные структуры защиты, которые уже действуют в Европе, в Северной и Южной Америке и Африке, а также те изменения и разработки, которые имели место в последние годы как в правовой структуре Организации Объединенных Наций, так и в международных отношениях в целом.

V. ХОЛИСТИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ МЕЖДУ ДЕМОКРАТИЕЙ, ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА И ВЕРХОВЕНСТВОМ ПРАВА ОХВАТЫВАЕТ ВСЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ВКЛЮЧАЯ СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

95. Связь между демократией и правами человека не ограничивается гражданскими и политическими правами, неизбежно распространяясь также на экономические, социальные и культурные права и на права третьего поколения. Демократия не сводится ни к формальной структуре правового государства, ни к необходимому периодическому обновлению состава государственных руководителей на основе свободных и справедливых выборов. Она требует создания атмосферы легитимности в отношениях между правительством и гражданами и постоянного воспроизводства этой легитимности. Это предполагает наличие возможностей в плане участия всех слоев общества, ликвидации расизма и всех форм ксенофобии, уважения культурного и этнического разнообразия, а также региональных и национальных особенностей. Однако существенно важно, что эффективность демократии как системы государственного управления зиждется не только на юридических нормах государства, но и на отношениях между правительством и гражданами на основе единения общества, поощрения участия граждан и организаций гражданского общества в процессах принятия решений.

²⁸ См. А. Cancado Trindade, *op. cit.*

96. Демократия и верховенства права должны не только обеспечивать выполнение обязанностей по гарантированию осуществления как гражданских, так и политических прав человека, но и открывать возможности для постепенной реализации экономических и социальных прав населения. В этой связи первостепенным элементом легитимизации осуществления власти в демократической системе является борьба с бедностью и крайней нищетой, а также вопиющим социальным неравенством и несправедливым распределением богатств. С этой социологической и политической точки зрения демократия должна предусматривать передачу полномочий и тем самым сделать бедных и обездоленных лиц полноценными гражданами, что позволит в полной мере включить их в политическую и экономическую систему и превратить их в непосредственных и ответственных субъектов осуществления стратегий и политики экономического и социального развития на национальном, региональном и местном уровнях.

97. С этой точки зрения права человека, демократия и право на развитие как на национальном, так и на международном уровне, как это было признано на Всемирной венской конференции по правам человека, взаимно подразумевают друг друга.

VI. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ: БЛАГОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПОДОТЧЕТНОСТЬ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

98. Несмотря на то, что в последнее десятилетие демократия получила беспрецедентный импульс, который позволяет ей все более неуклонно превращаться в универсальную ценность, связанную с осуществлением прав человека и пользованием ими, в то же время во многих странах, особенно в развивающихся регионах, существуют различные кризисные ситуации в связи с ее легитимностью и функциональностью. По существу, это обусловлено ограниченностью и недостаточностью развития гражданского общества и правового государства, в результате чего в довольно большом числе случаев представительная демократия на практике функционирует в качестве своего рода делегированной демократии, при которой правительства, избранные демократическим путем и уже находящиеся у власти, утрачивают легитимность, теряют связь с избирателями, неправоммерно сосредоточивают в своих руках политическую власть и осуществляют такое государственное управление, при котором воля лиц, облеченных властью, ставится над конституцией и законами, нанося ущерб разделению властей, законности и функционированию демократической политической системы.

99. Кроме того, существуют другие новые угрозы демократии, такие, как плохое государственное управление и коррупция. Коррупция в особенности является проблемой, существующей во всех регионах и имеющей серьезные последствия для надлежащего

государственного управления и демократической легитимности. Когда коррупция приобретает систематический характер и связана с осуществлением политической власти, проникает в государственные учреждения и определяет тип взаимоотношений между гражданином и государством, при котором допускается извлечение личной или групповой выгоды, незаконное присвоение государственных средств, безнаказанное злоупотребление государственной властью и пристрастность при отправлении правосудия, такое положение ведет к тому, что сами основы правового государства утрачивают свою легитимность.

100. Кроме того, государство, в котором повсеместно процветает коррупция и размываются основы законности, тяготеет к серьезному подрыву защиты прав человека, особенно в связи с утратой независимости органами отправления правосудия и последующими нарушениями надлежащего судопроизводства. Не единичны случаи, когда государственная коррупция приводит к посягательствам на свободу слова и свободу печати, а также к конкретным нарушениям прав человека, включая права на личную свободу и неприкосновенность частной жизни.

101. Благое управление, особенно оптимальная практика надлежащего государственного управления, требуют такого руководства государством, при котором оно способно предупреждать коррупцию и бороться с ней. В этой связи важное значение имеют судебный и административный контроль, однако их недостаточно. Совершенно необходимо, чтобы такой контроль сопровождался честностью правительства перед средствами массовой информации и гражданским обществом.

VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Исчезновение системы блоков, унаследованной от "холодной войны", ускорило в последние два десятилетия создание внутренних и внешних условий для широкого распространения ценностей, органично присущих демократии и правовому государству, в рамках набирающего силу процесса универсализации прав человека.

2. Кроме того, положительное воздействие на развитие таких ценностей, как демократия и права человека, чья защита все больше приобретает международный характер, оказывает глобализация, независимо от неоднозначности ее последствий для социально-экономической жизни народов.

3. Воздействие этого процесса в сфере ценностей и политики становится все более ощутимым. Исключительность или культурная или социальная специфичность не признаются как ограничение ни для защиты прав человека, ни для демократии. В то же

время растущая универсализация демократии не противоречит ни национальным особенностям, ни культурному разнообразию, поскольку она, напротив, предполагает их наличие и должна способствовать их развитию.

4. С конца 80-х годов динамика демократизации обрела беспрецедентный импульс и является в своей основе внутренним процессом, который отвечает демократическим чаяниям и борьбе народов за демократию.

5. В международном плане этот процесс выражается в принятии норм и утверждении институциональных структур, которые отражают взаимоподразумевающую связь между демократией и защитой прав человека, при этом они включают наличие в некоторых регионах юридических и политических механизмов, направленных на развитие и защиту демократии.

6. В результате этого процесса происходит формирование международного режима демократии и прав человека, основанного на общих ценностях, нормах регулирования и институтах, целью которых является ее развитие и охрана, включая механизмы коллективных действий для целей защиты демократического строя.

7. Международная система поощрения и защиты демократии и ее все более эффективное утверждение в качестве международного обязательства на различных региональных и субрегиональных пространствах, а также предоставление индивидуумам и народам субъективных возможностей настоятельно требовать утверждения демократического государственного строя или добиваться осуществления своих политических прав способствуют тому, что в теории утверждается постепенно формирующаяся концепция права на демократию.

8. Однако независимо от легитимности демократии демократические системы государственного управления во многих странах сталкиваются с проблемами функционирования, представительности и эффективности.

9. Необходимо рассматривать эти проблемы как следствие отсутствия или недостатков механизмов диалога и участия, позволяющих гражданскому обществу и населению, особенно его наиболее бедным слоям и социально отторгаемым лицам, все больше включаться в процессы принятия политических решений и в действия или процессы по обеспечению контроля над государственной властью.

10. Сохранение бедности и крайней нищеты, существование ситуаций отторжения или маргинализации обширных слоев населения или отсутствие возможностей для развития также порождают тяжелые и потенциально конфликтные ситуации, которые подрывают благое государственное управление и демократическую стабильность.

11. Коррупция, особенно в тех случаях, когда она приобретает систематический характер, подрывающий институциональные основы государственного управления, является серьезной угрозой не только для демократии, но и для самого правового государства, поскольку она чревата последствиями, связанными с явлением безнаказанности.

12. Помимо норм и институциональных механизмов, создаваемых на международном уровне для развития, укрепления или охраны демократического строя, еще более важно, чтобы международные действия имели глобальную направленность на признание взаимосвязи, существующей между демократией, правами человека, верховенством права, благим государственным управлением и честностью государственной власти перед народом, при структурных мерах поддержки демократии, таких, как борьба с бедностью и крайней нищетой, развитие, единение общества, политика включения в социальную жизнь всех слоев населения и интеграция женщин в политические процессы и производственную деятельность.
