



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1996/7  
30 May 1996

RUSSIAN  
Original: FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
Подкомиссия по предупреждению дискриминации  
и защите меньшинств  
Сорок восьмая сессия  
Пункт 4 предварительной повестки дня

ОБЗОР ДАЛЬНЕЙШИХ СОБЫТИЙ В ОБЛАСТЯХ,  
КОТОРЫМИ ЗАНИМАЕТСЯ ПОДКОМИССИЯ

Рабочий документ о поощрении и защите прав человека путем  
осуществления демократии и строительства демократического  
общества, представленный г-ном Османом Эль-Хаджа  
в соответствии с решением 1995/116 Подкомиссии

### Введение

1. В своем решении 1995/116 от 24 августа 1995 года Подкомиссия, приняв к сведению устное заявление по этому вопросу г-на Османа Эль-Хаджа, просила г-на Эль-Хаджа подготовить рабочий документ по вопросу о демократии и строительстве демократического общества для его представления Подкомиссии на ее сорок восьмой сессии. Настоящий документ, подготовленный во исполнение этого мандата, является результатом работы, проделанной с этой целью.

### А. Источники

2. Следовало бы сослаться на многочисленные сочинения юристов, политологов и социологов из различных географических регионов мира, но также на следующие документы, форумы, семинары и резолюции:

а) Организация Объединенных Наций:

i) Генеральная Ассамблея:

резолюция 49/30 от 7 декабря 1994 года и

резолюция 50/133 от 20 декабря 1995 года,

озаглавленные "Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий";

ii) Комиссия по правам человека:

резолюция 1995/60 от 7 марта 1995 года;

доклад рабочей группы, занимающейся разработкой проекта декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Е/CN.4/1996/97);

iii) Венская декларация и Программа действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека в июне 1993 года (A/Conf.157/23);

- iv) доклад Генерального секретаря (А/50/332) от 7 августа 1995 года, озаглавленный "Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий".

b) Конференции по специальным вопросам:

- i) Международная конференция государств, недавно восстановивших демократическую форму правления, проведенная в Маниле 3-6 июня 1988 года, и ее Декларация (А/43/538, приложение);
- ii) Международная конференция стран новой или возрожденной демократии, проведенная в Манагуа 4-6 июля 1994 года, и ее Декларация (А/49/713, приложение);
- iii) третья Международная конференция стран новой или возрожденной демократии, которую планируется провести в Бухаресте в 1997 году.

В. Метод работы

3. Автору хотелось бы, чтобы настоящий рабочий документ мог быть рассмотрен на пленарном заседании в ходе уже этой сессии, учитывая, что черновой проект этого исследования был подготовлен на последней сессии (E/CN.4/Sub.2/1995/49) с целью назначить уже в этом году докладчика для представления на сорок девятой сессии предварительного доклада, исходя из которого Подкомиссия могла бы окончательно утвердить направления предстоящего исследования.

4. Прежде всего важно подчеркнуть, что в интересах выполнения этой задачи, ее удержания в поле зрения прав человека и проведения исследований на нужном расстоянии от политических проблем автор отдает предпочтение анализу положений международных договоров в области прав человека (Всеобщая декларация, Пакты, конвенции и прочие заявления).

5. В этой связи было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, каким образом в международных договорах трактуется проблема демократии и строительства демократического общества, и, следовательно, о том, насколько широк круг полномочий, предоставленных человеку для сохранения, защиты и развития прав, которые за ним признаются?

6. Кроме того, чтобы обнаружить возможные недостатки и предложить пути их устранения, было бы целесообразно проследить, каким образом эти полномочия, если они имеются, отражены в законодательных документах и реализуются в деятельности государственных и частных учреждений разных стран.

7. Полезно, возможно, напомнить, что исследование вопроса о демократии и строительстве демократического общества, особенно в рамках Подкомиссии и Комиссии по правам человека, не будет иметь никакого смысла или целесообразности, даже теоретически, если не ставить перед собой следующую цель – определить точное место гражданина и его роль в сохранении и защите демократии, так как, в конечном счете, мы стремимся укрепить права, которые за ним признаны, и если демократическое общество может обеспечить нам нужную основу для достижения этой цели, то в таком случае необходимо обозначить контуры этого общества.

8. С этой целью в исследовании будет учтен опыт, накопленный различными странами, принадлежащими к пяти региональным группам, для формулирования базовых принципов и ориентиров, ведущих к достижению консенсуса в отношении определения самой основы демократического общества. Действительно, страны мира развивались с разными ритмом и интенсивностью, и поэтому то, что насущно для одного народа, может быть отнюдь не жизненно, а всего лишь важно для другого.

9. Если Подкомиссия пожелает, то исследования могли бы выйти за очерченные рамки, чтобы можно было изучить практику международных и неправительственных организаций. Действительно, весьма свежий опыт этих учреждений мог бы стать важной областью для анализа и размышлений.

10. По правде говоря, представляется, что если исходить в наших размышлениях из конкретных случаев, то мы могли бы избежать опасности проведения исследований на базе концептуальных постулатов, которые не признает большое число государств и которые не позволили бы воссоздать демократическую действительность в том виде, в каком ее практикуют различные народы.

11. Такой взгляд требует уделения неослабного внимания фактам, которые неминуемо ведут к тщательному анализу и сопоставлению сделанных наблюдений с целью извлечь из них ряд общепринятых принципов.

12. Принятый метод предполагает учет внутригосударственной ситуации, международной обстановки и, следовательно, факторов, в рамках которых осуществляется демократия. Поэтому докладчик должен будет уделить необходимое внимание наиболее значительным факторам исторического, экономического, культурного, социального и юридического порядка, которые способны формировать демократическую практику и процесс строительства демократического общества или оказывать на них свое воздействие.

### С. Цель работы

13. В силу возрастающей сложности социальных явлений, разнообразия знаний, накопленных человечеством, необходимости защиты отдельных лиц или групп лиц, стремления к равной для всех социальной справедливости и трудностей, временами весьма

болезненных, процесса экономического развития люди желают во что бы то ни стало сами распоряжаться своей судьбой и с этой целью принимать всевозможное участие в ведении дел, прямо или косвенно их касающихся, деля с согражданами, на равной основе и сообразно собственным возможностям, бремя вытекающих отсюда обязанностей. Поэтому настоятельно необходимо сформулировать общепризнанную норму, гарантирующую равенство всех граждан перед законом и соблюдение правового порядка – категории, которые, как считается, наиболее способны реализовать демократическое общество.

14. Действительно, история прошлых веков и новейшая история изобилуют примерами, доказывающими, что если какой-либо человек или группа единомышленников могут основать государство, то для обеспечения ему непреходящего характера необходимо, чтобы большинство членов общества согласилось с правилами и альтернативами, установленными новым государством. Однако такое согласие можно гарантировать только в том случае, если члены общества равны перед законом. Их права должны быть определены и поставлены под защиту государства, а в случае их нарушения должны применяться санкции специальными учреждениями, использующими для этого простые и легкие для понимания большинством граждан процедуры и предоставляющими гарантии беспристрастности, компетенции и гласности, присущие демократическому обществу.

15. Люди стремятся к осуществлению прав, которые признаются в других обществах и которые принадлежат им в силу способности людей к мышлению и самовыражению. В этой связи предоставление возможностей для получения информации, сообщений и разработки общих проектов среди членов одного общества или различных обществ и устранение препятствий для обмена информацией между людьми необходимы для защиты, укрепления и поощрения их прав. Ибо информировать, получать информацию и знать друг друга требуется для ликвидации всех видов дискриминации и догм, не способствующих защите прав человека, так как пользование этими правами и их осуществление могут быть ограничены лишь в силу чрезвычайной причины, которую необходимо определить заранее.

16. Нельзя допустить того, чтобы человек, это необыкновенное создание, непрестанно стремящееся раздвинуть пределы возможного и продлить свой жизненный путь, пытаясь достичь вечности, был лишен способности свободно выражать свои мысли, претворять их в жизнь и объединяться с себе подобными, дабы стать сильнее, уметь противостоять одолевающим его превратностям и непрерывно стремиться к осуществлению заложенной в него от рождения цели достижения всеобщего блага для человечества, сближаясь тем самым со своим создателем.

17. Таким образом, всякая дискриминация между людьми по признаку цвета кожи, языка, религии или расы должна обязательно отвергаться, так как она противоречит принципу равноправия. Нельзя также допускать того, чтобы одни люди командовали другими без веской и признанной причины или без предварительного согласия последних, используя при этом принуждение, силу во всех ее многочисленных проявлениях или интриги.

18. Но если необходимо, чтобы члены общества делились на управляющих и управляемых для эффективного ведения дел, то во имя соблюдения принципа равенства и обеспечения эффективности не менее насущно и то, чтобы управляющие и обладатели избирательных мандатов регулярно подвергались испытанию выборами и оценке со стороны управляемых во избежание косности или перманентности. Недостаток избирательного состязания состоит в том, что оно порождает у власть предержащих чувство шаткости их позиций, толкая их, не осознающих последствий своих действий, на всякого рода проволочки, носящие аморальный, а зачастую и противозаконный характер, с целью оттянуть сроки выборов, а то и отменить их совсем. Что же поделаешь? Но, помимо этого недостатка, система выборов имеет и свои преимущества, так как она стимулирует кандидата и заставляет его удвоить свои усилия и изобретательность в осознании того, что, в конечном счете, он трудится на благо всего общества. Однако одна из основных проблем состоит, тем не менее, в том, чтобы убедить людей, находящихся в положении управляющих, в необходимости хладнокровно и без тайных намерений подчиниться решению избирателей и покорно смириться с возвращением в положение управляемых. Другая проблема заключается в том, чтобы убедить, в свою очередь, управляемых в том, что избирательные урны являются эффективным средством защиты их прав, реализации их проектов, избавления от некомпетентных и неспособных справиться с сложной ситуацией правителей и, наконец, получения ими самими доступа к власти. Поэтому любое применение насилия усложняет без надобности правила игры и способствовало бы отсрочке выборов, давая тем и другим веские основания для отказа от взаимного признания прав. Как избежать этого? Ответ на этот вопрос составляет одну из целей настоящей работы.

19. Увеличивая возможности, предоставленные людям на рынке труда в виде разнообразных форм производственной деятельности, а также возможности материального и духовного обогащения, экономическое развитие снижает напряженность между различными социальными категориями, побуждает к диалогу, согласию и, следовательно, взаимному уважению. Оно способствует росту богатства и ресурсов, потребляемых и распределяемых как внутри страны, так и за рубежом. Оно заставляет людей заниматься исследовательской, производственной и коммерческой деятельностью и таким образом необходимо для снятия проблемы неустойчивости избирательных мандатов путем предоставления возможностей для интересной альтернативной деятельности в случае неизбрания на новый срок, лишая таким образом поражение на выборах его драматического и трагического характера. В этом смысле экономическое развитие представляется необходимым дополнением к эффективному осуществлению прав человека и целью, которой следует достичь для обеспечения полного пользования этими правами. Вместе с тем может возникнуть вопрос о том, следует ли дожидаться такого развития или же предварительным условием являются соблюдение прав человека и их защита? По правде говоря, это ложная дилемма, так как экономическое развитие, хотя и делает возможными более эффективное осуществление прав человека и полное пользование этими правами, не может использоваться государством в качестве аргумента для их ограничения и нарушения. Однако различные страны, бесспорно, находятся на разных уровнях

экономического развития и поэтому не могут обеспечить равные гарантии защиты этих прав, как и не могут предоставить своим гражданам равные возможности их осуществления.

20. Поскольку целью этого исследования являются демократия и строительство демократического общества, то в нем должны, таким образом, быть определены их составляющие элементы и установлены препятствия, мешающие достижению этой цели. В этой связи можно было бы предложить создать официальную структуру международного обмена информацией в области демократии и образования для урегулирования и устранения конфликтов, характерных для демократического общества. Диалог может не привести к нужным решениям, тогда как таких решений требует ситуация.

21. Это исследование могло бы оказаться полезным с точки зрения экспертизы, технической помощи и справочной информации правительствам, международным и неправительственным организациям и всем лицам, работающим над проблемой развития демократического общества. Поэтому следовало бы решить, какие инициативы и какие пути их осуществления должны быть предложены в этом исследовании. Речь могла бы идти об:

- а) инициативах нормативного характера, т.е. руководящих принципах, декларации, резолюции;
- б) осуществлении специальной процедуры (рабочая группа или специальный докладчик).

#### D. Содержание доклада

22. В основу доклада могли бы быть положены три следующие темы:

- i) Каковы характерные элементы демократического общества? В этой связи было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, может ли демократия быть единообразной, каким бы ни было ее социально-экономическое и культурное окружение, или же она не сможет избежать воздействия внутренних и внешних условий, которые наделяют ее специфическими чертами, несущими печать прошлого?
- ii) Каковы препятствия и трудности, мешающие осуществлению демократии? Они могут быть различного характера – законодательного, административного, социологического, экономического, культурного, религиозного, исторического и т.д. – и быть вызваны внешними условиями.

- iii) Действия, которые необходимо предпринять, и процедуры, которые необходимо осуществить для строительства демократического общества. В этой связи доклад будет ориентироваться на опыт, накопленный различными народами. Вместе с тем необходимо, чтобы был соблюден ряд предварительных условий. Речь идет, в частности, о создании соответствующих учреждений и обучении населения законам.

1. Черты, характеризующие демократическое общество

23. Во всякой демократической системе существуют действующие лица, правила действий и механизмы, необходимые для урегулирования всякого рода конфликтов, непременно возникающих между действующими лицами, и толкования правил. Определенное значение имеет также экономическая организация общества.

a) Действующие лица

24. К действующим лицам демократического общества следует отнести мужчин и женщин, государственные и частные учреждения и, наконец, средства массовой информации.

Мужчины и женщины: какое место они занимают, какую роль они играют и в каких условиях и в соответствии с какой процедурой их права и свободы могут быть расширены, ограничены, приостановлены или отменены?

Государственные учреждения: они представляют собой механизмы, с помощью которых различные органы власти выражают свою волю, проводят в жизнь соответствующие постановления и формируют общество в целом. Каким образом создаются, функционируют и упраздняются учреждения? Каковы основополагающие институты демократического общества? Парламент: кто и на каких условиях может в него входить? Выборы: в чем их смысл и значение? Доверие и равенство. Выбор парламентариев: необходимость процедуры, основанной на состязании с двумя или несколькими кандидатами; плюрализм мнений; кооптация; назначение по согласию или по принуждению.

Судебный институт: важность независимости, честности и компетенции; гарантии.

Институт исполнительной власти: единый блок (большинство); доминирующая партия или объединение партий; каковы место и роль меньшинства? Партии, составляющие меньшинство; культурные, религиозные или языковые меньшинства.

Военный институт: каковы его место и роль? Численность личного состава и метод его комплектования; стоимость его использования и поддержания в боевой готовности.



Централизация и децентрализация государственных учреждений и защита прав человека.

Частные учреждения: очевидное выражение свободы инициативы и действий мужчин и женщин и необходимость участия в общественной жизни; посредники между государственными учреждениями и гражданами и механизмы охраны и защиты их прав и свобод; заменяют государственные учреждения, восполняя пробелы и недостатки государственных учреждений в деле удовлетворения нужд населения.

Средства массовой информации: они должны быть ясны, просты, точны, многочисленны и независимы; как механизм образования и обучения они должны способствовать устранению противоречий внутри общества; опасность монополии государства, политических партий, какой-либо общественной или профессиональной группы на средства массовой информации.

b) Нормы

25. Демократическое общество вырабатывает правила, обеспечивающие ему развитие и постоянство. Поэтому деятельность действующих лиц осуществляется в соответствии с установленными для них правилами, уточняющими их права и обязанности. Нормы должны носить абстрактный и общий характер, а также быть обязательными для соблюдения. Каким образом эти нормы разрабатываются, реализуются, изменяются или отменяются? Могут ли эти нормы вступать в противоречие с международными нормами в области прав человека и каким образом урегулировать такую возможную коллизию?

c) Принятие решений и урегулирование конфликтов

26. Разработка норм, их обнародование и реализация сопряжены с полемическими спорами, столкновениями и конфликтами, могущими вызвать блокирование, для устранения которого требуется вмешательство нейтрального технического органа, судебного учреждения или политического корпуса. Поэтому важно, чтобы принятию решения предшествовали диалог и согласование позиций между заинтересованными сторонами, что предполагает обязательное и как можно более полное информирование. Решение принимается большинством или даже на основе консенсуса. Законом должны быть определены различные виды решений и метод их принятия. В случае блокирования необходимо до принятия решения прибегнуть к посредничеству технических органов, роль которых ограничивается устранением трудностей и предложением решений. После принятия решения следует обратиться в судебные и политические инстанции с целью урегулирования конфликта, вызванного принятым решением.

d) Связь между экономической организацией общества и демократией

27. Организация экономики страны определяет поведение граждан и учреждений. Речь идет о том, чтобы выяснить, в какой мере она влияет на осуществление демократии. С этой целью в исследовании должны быть затронуты следующие вопросы:

- право частной собственности на средства производства и его воздействие;
- последствия вмешательства государства с целью устранения социального неравенства и создания равных возможностей для мужчин и женщин;
- совместимость сосредоточения богатств страны в руках меньшинства или государства с демократическими принципами;
- социальное отчуждение и демократия.

28. Экономическая отсталость страны и желание выйти из нее и нагнать упущенное служат предлогом для того, чтобы политическим властям требовать от населения дополнительных усилий и лишений. В таких случаях существует соблазн рассматривать экономическую отсталость как ситуацию чрезвычайного положения, угрозы, беспорядков или войны, дабы ограничить или даже отменить права и свободы под предлогом ускорения или повышения эффективности процесса развития. Отвечает ли такой подход идеалам демократического общества? Граждане должны сохранять за собой свободу и права, необходимые для того, чтобы изучать правительственные проекты, выступать с замечаниями, обращаться с вопросами и предлагать поправки и изменения или даже полностью отклонять предлагаемые проекты. Аргументы, в основе которых лежат незнание и некомпетентность, направлены, по сути, на то, чтобы замаскировать авторитаризм и пренебрежение правами граждан, отказываясь от диалога, обсуждений и согласования позиций.

2. Препятствия и трудности, мешающие осуществлению демократии

29. Таких препятствий существует целое множество. Более легко классифицировать их по следующим свойствам:

трудности, обусловленные историей страны: груз исторического прошлого порождает привычки и отношения солидарности, которые могут вести к практике и моделям поведения, подменяющим понятие гражданских прав и обязанностей понятиями клановости, триболизма и другими;

законодательные препятствия: законодательство страны может быть откровенно неравным в различных отношениях, особенно с точки зрения религии, этнического происхождения или языка;

административные препятствия: они сводятся к сосредоточению власти в столице или в одном из районов страны, в результате чего остальные граждане отстраняются от участия в принятии решений, имеющих общенациональное значение;

психологические препятствия: демократия означает движение вперед и изменения, которые порождают боязнь перед завтрашним днем и заставляют цепко держаться за привычные устои; это является результатом различий в уровнях культурного развития населения страны;

доминирующая роль армии или прочих структур общества в принятии и реализации решений.

### 3. Меры, направленные на строительство демократического общества

30. Все меры и инициативы должны приниматься, по мере возможности, одновременно. Речь идет о таких мерах, как:

признание основных прав и свобод граждан;

создание различных учреждений, способствующих освоению населением практики осуществления прав и свобод;

пропаганда терпимости среди всего населения страны, начиная со школьного возраста, и урегулирование конфликтов путем диалога и согласованного волеизъявления;

создание институтов солидарности, позволяющих сблизить жителей страны и покончить с социальным отчуждением;

сближение социальных составляющих общества путем предоставления гарантий меньшинствам и развития культуры прав человека;

исключение из законодательства всяких привилегий или дискриминационных норм, не основанных на заслугах или вкладе, внесенном в жизнь общества;

поощрение народных праздников, торжеств и увеселений с участием широких масс населения;

создание институтов обжалования, позволяющих жителям страны обжаловать судебное постановление в случае нарушения их прав или нахождения в безвыходном положении с целью разрешения конфликта;

обеспечение независимости законодательной, исполнительной и судебной властей путем ограничения их компетенции и создания на всей территории страны соответствующих надзорных органов.

31. В заключение следует отметить, что в исследовании мог бы быть более глубоко рассмотрен с философско-этической точки зрения вопрос о демократическом обществе как средстве мирного урегулирования конфликтов и развития человеческого общества в направлении соблюдения прав человека в том виде, в каком они закреплены во Всеобщей декларации прав человека и прочих пактах и конвенциях.

-----