



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2001/32
5 July 2001

RUSSIAN
Original: SPANISH

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

ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

Развитие и упрочение демократии

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 второй сессии Подкомиссия по поощрению и защите прав человека приняла решение 2000/116, в котором она поручила мне представить на пятьдесят третьей сессии Подкомиссии рабочий документ по вопросу о мерах, предусмотренных в различных международных договорах по правам человека в целях развития и упрочения демократии, согласно положениям резолюции 2000/47 Комиссии по правам человека.

2. В своей резолюции 2000/47, озаглавленной "Развитие и упрочение демократии", Комиссия по правам человека 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 транспарентности государственных институтов и процедур по определению политики и усиления подотчетности государственных должностных лиц, содействия устойчивому развитию и поощрения социальной сплоченности и солидарности.

3. Резолюция 2000/47, в свою очередь, взаимосвязана в концептуальном и нормотворческом плане с текстом резолюции 1999/57 от 27 апреля 1999 года о поощрении 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 Комиссии по правам человека и Генеральной Ассамблеи, в которых подтверждается "право на всестороннее участие и другие основные демократические права и свободы, присущие любому демократическому обществу"¹.

¹ См. резолюцию 1999/57 Комиссии по правам человека, озаглавленную "Поощрение права на демократию", E/CN.4/1999/167 и Add.1.

4. Эта оценка эволюции международного права, связанной с определением демократии как системы управления, позволяющей осуществление прав 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.

5. 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; з) также з) право на равный доступ к государственной службе в собственной стране.

6. Что касается компетенции и обязанностей различных органов системы Организации Объединенных Наций, связанных с поощрением и защитой прав человека, то в резолюции 1999/57 Комиссия просила Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека осуществлять и расширять его программы и проекты технического сотрудничества в целях развития демократии и законности и в первоочередном порядке оказывать содействие таким программам. В то же время она просила договорные органы по правам человека и правозащитные механизмы Комиссии и Подкомиссии уделять должное внимание в рамках их мандатов элементам демократического правления, перечисленным выше.

7. Мандат, полученный от Подкомиссии в целях подготовки настоящего рабочего документа, вписывается в этот нормотворческий контекст, и особенно в том, что касается пункта 1 резолюции 2000/47 и положений резолюции 1999/57 Комиссии.

8. Учитывая эти предпосылки, цель рабочего документа, который я представляю на рассмотрение Подкомиссии на ее пятьдесят третьей сессии, состоит в первом систематическом рассмотрении современного нормативного и практического развития международной защиты демократии и его воплощения в различных юридических и

политических документах, имеющих как универсальный, так и региональный характер, с упором на различные механизмы институциональных и коллективных действий в целях ее развития, упрочения и охраны.

Поскольку речь идет о предварительном документе, в котором делается общий набросок различных элементов тематики, по своему характеру сложной и многогранной, рассмотрение различных входящих в нее тем необязательно проводится на самом глубоком уровне. В возможном заключительном докладе необходимо будет усовершенствовать, расширить и углубить как основную схему анализа, так и аналитическое рассмотрение каждого тематического элемента.

II. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ДЕМОКРАТИЯ И ЗАКОННОСТЬ

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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 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.

13. 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. Если 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. С точки зрения прав человека его защита и выполнение обязанности по обеспечению гарантий со стороны государства требуют, чтобы учрежденная власть (система правления или политическая система) осуществлялась в необходимых пределах, установленных законом, с тем чтобы обеспечить невмешательство в сферу индивидуальной свободы граждан.

14. Поэтому правовое государство предполагает такую форму организации, основная характеристика которой состоит в ограничении и контроле власти посредством права с целью сохранения свободы². 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

² Manuel Aragón Reyes, "Estado y Democracia", в El derecho público en finales de siglo, Madrid, Eduardo García de Enterría, Manuel Clavero Arévalo, 1997, pág. 43.

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. 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 habeas corpus, ограждение и защиту граждан в их отношениях с органами управления.

15. В рамках правового государства осуществление и соблюдение прав человека обретают более прогрессивную и функционально эффективную форму организации, позволяющую обеспечивать пользование ими и их защиту. Истоки этой взаимосвязи коренятся в историческом процессе утверждения прав человека, признания необходимости гарантий надлежащего судопроизводства и независимого отправления правосудия в качестве универсально признаваемого индивидуального права человека.

16. Основные 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 угнетения. 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.

17. 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. 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.

18. Кроме того, в Декларации содержатся ссылки на независимость отправления правосудия и гарантии надлежащего судопроизводства, которые обязано обеспечивать государство³. В статье 8, составленной в духе положений о защите прав эмпаро, включенных в мексиканскую Конституцию от 1911 года, было закреплено имеющее универсальное действие право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами, которые обеспечивают защиту от каких бы то ни было актов государства в нарушение его прав и основных свобод.

19. 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"⁴.

20. 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 положения, содержащиеся в статьях 14 и 15. 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

³ Всеобщая декларация прав человека, резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года, статьи 7-11.

⁴ Там же, пункт 3 статьи 21.

основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей"⁵.

21. 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 использованием правами человека и демократическим обществом. Таким образом, 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.

22. 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 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). 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. В своем консультативном заключении ОС-6/86, касающемся сферы применения термина "законы", который содержится в статье 30 Американской конвенции о правах человека, Межамериканский суд по правам человека указал на то, что толкование этой Конвенции необходимо производить в контексте функциональной структуры "демократического государства". В своем толковании сферы применения термина "общее благо" в качестве законного основания для ограничений в отношении определенных прав и основных свобод Межамериканский суд отметил следующее: "Можно понимать "общее благо" (...) как понятие, относящееся к условиям общественной жизни, которые позволяют членам общества достигать наивысшей степени развития личности и наиболее полной реализации демократических ценностей. В этом смысле в качестве императива общего блага может рассматриваться организация общественной жизни в такой форме, которая укрепляет функционирование

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах, резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, статья 25.

демократических институтов и охраняет и поощряет полное осуществление прав человека"⁶.

23. Помимо этого, понимание того, что права человека реализуются в рамках демократического общества, было обосновано Межамериканским судом в текстах решений этой судебной инстанции по делам *Веласкес Родригес/1968* (пункты 164-166) и *Годинес Крус/1989* (пункты 173-175). В этих решениях 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 Конвенции, 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»⁷. Европейский суд по правам человека обладает аналогичной юриспруденцией.

24. Всеобщая декларация прав человека и впоследствии Пакты не могли содержать непосредственные ссылки на демократию в качестве права, поскольку идеологическая конфронтация периода "холодной войны" не позволяла провести сколько-нибудь существенного рассмотрения в этом смысле. 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.

25. 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.

26. В статье 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

⁶ См. Corte Interamericana de Derechos Humanos, La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, opinión consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A: Fallos y Opinión n.º 6, párrs. 30 y 31.

⁷ См. Corte Interamericana.

эффективного осуществления представительной демократии"⁸. В порядке дополнения в статье XX 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"⁹.

27. 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.

28. 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 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, 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.

29. 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, которые предусматривают даже применение санкций.

⁸ Carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA, Washington, 1998.

⁹ Американская декларация прав и обязанностей человека, 1948 год.

30. 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 ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ, УПРОЧЕНИЯ И ОХРАНЫ ДЕМОКРАТИИ

31. Как отмечал Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, "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"¹⁰. 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.

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

33. 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.

¹⁰ A/51/761, пункт 27.

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

34. Устав Организации Объединенных Наций не содержит каких-либо прямых ссылок на демократию. Вместе с тем его положения, касающиеся международной системы опеки (глава XII), 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. Толкование Организацией Объединенных Наций главы XII Устава и ее нормативная связь с принципом свободного самоопределения способствовали получению независимости практически всеми территориями, над которыми была установлена опека Организации Объединенных Наций¹¹. 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 женщин¹².

35. 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.

36. 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. 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. Мандат Миссии наблюдателей Организации

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

¹² Jean Pierre Cot y Alain Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica-Bruylant, 1985, pág. 1.114.

Объединенных Наций по проверке процесса выборов в Никарагуа (МНООНППВН) включал в себя следующие задачи: проверка того, чтобы политические партии были равноправно представлены в Верховном совете Никарагуа по выборам и его вспомогательных органах; проверка того, чтобы политические партии пользовались полной свободой в организаторской и агитационной деятельности без помех или запугивания; проверка того, чтобы все политические партии имели равный доступ к государственным средствам теле- и радиовещания; проверка 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 об обнаруженных случаях вмешательства в процесс выборов¹³.

37. 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"¹⁴.

38. В этой связи начиная с 1989 года Организация Объединенных Наций получила свыше 140 просьб об оказании помощи в проведении выборов. В 1992 году во исполнение резолюции 46/137 Генеральной Ассамблеи деятельность в области оказания помощи в проведении выборов была сосредоточена в секции по оказанию помощи в проведении выборов, которая в 1994 году была укреплена и преобразована в Отдел по оказанию помощи в проведении выборов при Департаменте по политическим вопросам.

39. 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

¹³ Доклад Генерального секретаря о повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов от 19 ноября 1991 года, A/46/609, пункт 32.

¹⁴ Доклад Генерального секретаря о повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов, A/52/474, пункт 3.

демократические, подлинные и периодические выборы в условиях доверия и согласия со стороны политических партий и электората.

40. 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 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 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.

41. 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 необходимы мандаты от Генеральной Ассамблеи и 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.

42. Эволюция помощи по проведению выборов и растущая потребность в их надлежащей организации позволили усовершенствовать и систематизировать ее методы и процедуры, постепенно ориентируя ее на концептуальное осмысление акта волеизъявления, которое выходит за рамки простого присутствия или наблюдения, с тем чтобы уделить приоритетное внимание формированию или укреплению демократических институтов.

43. В этой связи Организация Объединенных Наций разработала ряд программ, направленных на поощрение демократии и демократизации. В сущности они предусматривают четыре направления деятельности: а) ориентированное на формирование демократической ментальности сотрудничество со всеми членами общества, будь то должностные лица правительства, политические руководители, парламентарии, сотрудники судебных и правоохранительных органов, военнослужащие или население в целом; б) помощь в проведении выборов, направленная на содействие национальным усилиям по осуществлению свободных выборов и обеспечению прихода к власти в ходе этих выборов законного правительства; в) институциональная поддержка в целях формирования или укрепления правового государства, в рамках которой оказывается содействие весьма разнообразным мероприятиям по реформированию и укреплению правовой и судебной систем; учреждение конституционных органов по защите прав человека; подготовка сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих с целью обеспечения уважения ими прав человека и законности; а также, наконец, д) поддержка создания и укрепления социальных институтов или процессов, которые являются частью демократической системы, например поощрение независимых профсоюзов или участия женщин в политической и общественной жизни.

44. 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.

45. Кроме того, Организация Объединенных Наций осуществляет программу поддержки усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий. В своей резолюции 51/31 Генеральная Ассамблея поддержала инициативы Генерального секретаря в этом направлении и просила его представить доклад, в том числе "о новаторских путях и средствах и других идеях, с тем чтобы Организация могла эффективно и комплексно удовлетворять просьбы государств-членов об оказании помощи в области демократизации"¹⁵.

¹⁵ A/52/513 от 21 октября 1997 года.

46. Организация Объединенных Наций на постоянной основе сотрудничает с конференциями стран новой или возрожденной демократии и разрабатывает конкретную программу оказания помощи в координации с ПРООН¹⁶.

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

47. 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 создавалась в целях функционального согласования нормативной защиты прав человека, предусмотренной в ее тексте, и "гарантий, обеспечиваемых по внутреннему режиму государств"¹⁷. Характер этого политического режима был определен в Уставе Организации американских государств, который в качестве одной из своих целей предусмотрел развитие и упрочение представительной демократии в рамках соблюдения принципа невмешательства.

48. 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 человека¹⁸.

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

¹⁷ Американская декларация прав и обязанностей человека, 1948 год.

¹⁸ Manuel Rodríguez Cuadros, "La evolución de las relaciones interamericanas", в Política Internacional, Lima, CEPEI, 1998.

49. 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. В настоящее время ОАГ располагает относительно совершенной системой развития и охраны демократии. Что касается кодификации соответствующих норм, то ныне действующий Устав ОАГ предусматривает, что "солидарность американских государств и высокие цели, которые они ею преследуют, требуют их политической организации, на основе эффективного осуществления представительной демократии"¹⁹. Таким образом, в межамериканской системе наличие демократии стало одним из условий членства в ОАГ. Некоторые авторы считают, что это условие носит юридический характер безусловного международного обязательства²⁰. С того момента, когда практика перестает быть двусмысленной, начинается полномасштабная нормативная эволюция механизмов развития и охраны демократии. Они имеют различный характер, а также различную сферу действия и эффективность.

50. Как правило, декларирование является средством дипломатического воздействия и давления. Оно осуществляется путем официальных заявлений органов ОАГ о положении в области демократии в той или иной стране; в обстоятельствах, когда имеются основания считать, что возникают угрозы демократии, или имеет место ухудшение демократического строя, Генеральный секретарь Организации уполномочен осуществлять миссии по информированию и оценке положения. В случаях, когда могут иметься факты, которые, вероятно, свидетельствуют о резком или необычном прекращении демократического институционально-политического процесса или законного осуществления власти демократически избранным правительством в каком-либо из государств-членов, Генеральный секретарь Организации может инициировать процедуру созыва специального совещания министров иностранных дел и принятие мер, направленных на восстановления демократического строя. Если же задействован механизм принятия незамедлительных мер, то все такие действия предпринимаются в десятидневный срок.

¹⁹ Carta de la OEA, modificado por el Protocolo de Washington, de 14 de diciembre de 1992.

²⁰ Eduardo Vio Grossi, "La democracia representativa: obligación jurídica interamericana", в La democracia en el sistema interamericano, Washington, OEA, 1998.

51. Применение санкций было предусмотрено в Вашингтонском протоколе, которым были внесены существенные изменения в Устав ОАГ. Они применяются исключительно в случаях, когда происходит незаконный захват путем свержения демократически избранного правительства. В этом гипотетическом случае, и только после принятия мер дипломатического характера, направленных на восстановление демократического строя, следует временное лишение государства-члена его прав на участие в работе всех органов системы.

52. На практике до настоящего момента санкции еще не применялись, хотя резолюция 1080 ОАГ все же была применена в случаях Гаити (1991 год), Перу (1992 год), Гватемалы (1993 год) и Парагвая (1996 год). Полученные результаты 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 государственного переворота, в результате которого был распущен конгресс и было постепенно ликвидировано разделение властей, а недемократическое правительство после создания нового парламента получило международное признание²¹.

53. Перуанский кризис, возникший из-за желания президента Альберто Фухимори быть переизбранным в третий раз, подверг новым испытаниям механизмы межамериканской системы. В этом случае резолюция 1080 не применялась, однако на основании общих положений Устава была назначена специальная комиссия для содействия внутреннему диалогу, который открыл бы возможности для демократического выхода из кризиса. В итоге ОАГ после некоторых колебаний сумела разработать двуединые меры, принесшие положительные результаты. С одной стороны, она содействовала налаживанию диалога между правительством и оппозицией, который привел к демократизации; а с другой - Организация направила в страну миссию по наблюдению за проведением выборов, которая внесла активный вклад в предотвращение фальсификации выборов, к чему явно стремились определенные силы.

54. Исходя из перуанского опыта, ОАГ приступила к процессу систематизации и укрепления своих механизмов развития и защиты демократии. По инициативе Перу министры иностранных дел по поручению глав государств и правительств обязаны в сентябре 2001 года представить Межамериканскую демократическую хартию, в базовом тексте которой признается право народов Америки на демократию и предусмотрены более широкие возможности по применению санкций в случаях, когда, хотя и не происходит

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

свержения демократического правительства, имеются веские доказательства серьезного ухудшения демократических институтов²².

55. Эта оговорка в пользу демократии уже была утверждена в рамках процесса, получившего название Встреч глав государств и правительств стран Северной и Южной Америки, который предусматривает периодические совещания глав государств и правительств стран Американского континента, а также комплекс программ и инициатив, предпринятых в этой связи, включая создание зоны свободной торговли на Американском континенте в 2005 году. На последнем совещании глав государств Северной и Южной Америки, состоявшемся в Квебеке 21 и 22 марта 2001 года, была принята оговорка демократического характера, которая предусматривает, что изменение или неконституционное нарушение демократического строя в какой-либо из стран влечет за собой временное исключение данной страны из процесса встреч на высшем уровне.

56. Первым следствием этой договоренности стало принятие на XXXV сессии Генеральной Ассамблеи ОАГ резолюции, которая предписывает Межамериканскому банку развития применять оговорку о демократии, принятую в процессе встреч на высшем уровне. Путем применения МБР оговорки о демократии будет создана процедура экономических санкций.

57. 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 прав на участие правительств, посягающих на демократические институты. Такие положения демократической направленности содержатся в документах Андского сообщества, МЕРКОСУР, Группы Рио и Центральноамериканской системы интеграции²³.

²² Organización de los Estados Americanos, Resolución de San José de Costa Rica, Carta Democrática Interamericana, OEA/SER.P.AG/RES. 1838 (XXXI-O/01), 5 de junio de 2001.

²³ Положение о содействии демократии было разработано Андским сообществом в 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.

58. 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.

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

59. 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 области оценки демократии в качестве общей ценности и государственной системы, которая открывает возможности создания лучших условий для поощрения соблюдения прав человека, сокращения бедности и содействия развитию.

60. Африканский союз - организация, которая заменит Организацию африканского единства, - признал, что демократический строй является общей ценностью и определяющим фактором политической системы. Акт об учреждении этой новой международной организации был подписан в Ломе, Того, 1 июля 2000 года. Преамбула этого документа 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.

61. В статье 3 изложены цели Африканского союза, включая такие, как поощрение участия населения и надлежащего 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 надлежащего государственного управления.

62. В статье 17 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, определенные конференцией Сторон. Статья 30 содержит оговорку о положении в области демократии, 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

63. 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. 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.

64. 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 правительство²⁵.

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).

²⁵ Харарская декларация, Хараре, 1991 год.

65. 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 и демократических политических процессов в формировании общества, в котором живет человек.

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

67. Аналогичным образом, предусмотрены средства и меры для осуществления конкретных параметров сотрудничества и технической помощи в конституционной сфере и в области проведения выборов 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.

68. 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.

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

69. 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.

70. Совет 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 исполнение обязательств.

71. 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 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, и оказывать поддержку государствам-членам посредством диалога и сотрудничества с целью обеспечения того, чтобы принимались адекватные меры для поддержания демократических стандартов и прав человека.

72. Европейский союз также основывает свою политику на ценностях демократии и прав человека. Для защиты политических прав индивидов, живущих в Европейском союзе, была учреждена должность Европейского омбудсмена, который облечен полномочиями по предоставлению квазиюрисдикционной защиты тем, кто считает, что их политические права, основанные на принципах демократии и законности, были затронуты административными актами какого-либо из учреждений организации.

73. В декабре прошлого года государства - члены Европейского союза подписали в Ницце еще не вступивший в силу договор, который содержит положения о возможных решениях Союза в случаях серьезных нарушений принципов уважения демократии и прав человека со стороны какого-либо государства-члена.

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

74. 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 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.

75. Как было отмечено, "значимость Копенгагенской декларации и ее уникальность состоят в утверждении о том, что защита прав человека является одной из основных целей правительства, что свободные выборы правительства имеют чрезвычайно важное значение для защиты этих прав и что государства - участники процесса ОБСЕ несут ответственность по защите правительств, избранных демократическим путем, в случаях угроз актов насилия или терроризма"²⁶.

76. 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.

²⁶ Antonio 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.

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

77. 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 свободное, достойные доверия и транспарентные выборы.

78. 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 И ДЕМОКРАТИЯ

79. 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, которые предполагают определенный уровень ответственности в случаях серьезного изменения или подрыва демократического строя, способствуют постепенному формированию международного режима содействия демократическому строю, его развитию и охране.

80. Такой международный режим можно квалифицировать как набор принципов, норм, правил и процедур, включая меры принуждения различного характера, которые регулируют взаимоотношения государств и позволяют определить, какое поведение является легитимным, а какое - неправомерным²⁷. В силу взаимосвязи, существующей между правами человека и демократией, нормативной, концептуальной и инструментальной связи, отраженной в различных международных договорах, регламентирующих эти аспекты, а также вследствие того, что права человека и демократия являются такими реалиями, которые трудно разграничить как на практике, так и в концептуальном плане, возникающий международный режим демократии, прежде чем приобрести самостоятельное значение, выступает в качестве компонента международного режима прав человека.

81. В этом смысле на уровне теории международного права и прав человека многие теоретики начинают рассматривать демократию в качестве права человека. По словам Анны Арендт, ее рассматривают 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 множества политических партий, полномасштабного осуществления свободы выражать свои убеждения, печати и ассоциации и эффективного осуществления прав человека.

82. Председатель Межамериканского суда по правам человека 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 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.

83. Учитывая существование нормативных структур защиты демократии, 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, этот процесс интернационализации защиты демократии, непосредственно связанный с правами человека, уже стал реальностью.

²⁷ Stephen D. Krasner, Cornell University Press, 1993.

²⁸ Antonio Cancado Trindade, *op. cit.*

**V. ГЛОБАЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ МЕЖДУ
ДЕМОКРАТИЕЙ, ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА И ВЕРХОВЕНСТВОМ
ПРАВА ОХВАТЫВАЕТ ВСЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ВКЛЮЧАЯ
СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА**

84. 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 легитимность 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.

85. 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 уровне.

86. 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: НАДЛЕЖАЩЕЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПОДОТЧЕТНОСТЬ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

87. 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, свою 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, наносится ущерб разделению властей и функционированию демократической политической системы.

88. Кроме того, существуют другие новые угрозы демократии, такие, как плохое государственное управление и коррупция, которые в конкретных ситуациях приводят к тому, что демократия утрачивает свою легитимность. 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.

89. 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. Неодиначны 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.

90. Государственное 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. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Исчезновение системы блоков, унаследованной от "холодной войны", создало условия для прогрессивной тенденции к универсализации ценностей, органично присущих демократии и правовому государству и имеющих прямое отношение к легитимности всеобщей системы защиты 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 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 правовую и политическую защиту демократии как все более универсальной ценности, а также разработку механизмов, направленных на ее развитие, предупреждение ситуаций, которые затрагивают демократический строй или угрожают ему, или применение разнообразных

санкций в случаях, когда имеет место серьезное изменение или свержение демократического строя.

6. В результате этого процесса происходит возникновение международного режима демократии и прав человека, основанного на общих ценностях, нормах регулирования и институтах, целью которых является ее развитие и охрана, включая согласованные механизмы коллективных действий при свободном осуществлении государствами национального суверенитета.

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

8. Независимо от легитимности демократии и правового государства, в том числе функциональных государственных структур и реализации прав человека, а также от ее постепенного всеобщего распространения, демократические системы государственного управления во многих странах сталкиваются с проблемами функционирования, представительности и легитимности.

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 надлежащее 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, и может вести к утрате системой легитимного характера.

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, господством права, надлежащим государственным управлением и честностью государственной власти перед народом, при структурных мерах поддержки демократии, таких, как борьба с бедностью и крайней нищетой, развитие, единения общества, политика включения в социальную жизнь всех слоев населения и интеграция женщин в политические процессы и производственную деятельность.
