



Демократия и права человека:

роль Организации Объединенных
Наций

Редактор:
Массимо Томмазоли

Программный документ
Сентябрь 2013 г.



Успешное демократическое управление неизбежно должно концентрироваться на поощрении и защите прав человека и основных свобод. Ибо без этой защиты никакой демократии в сколь-нибудь значимом смысле быть не может.



Авторское право Организации Объединенных Наций, 2013 г. Взгляды, выражаемые в данной публикации, не обязательно отражают взгляды Организации Объединенных Наций, ИИДЕА, его Правления или членов его Совета

Авторские права на все фотографии принадлежат ИИДЕА 2013 г.

ISBN: 978-91-87729-33-1

КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИИДЕА

Демократия остается всеобщим человеческим чаянием и мощной силой политической мобилизации во имя перемен; об этом свидетельствуют возглавляемые гражданами движения, требующие демократических реформ.

Стратегия ИИДЕА на 2012-2017 годы

Что такое ИИДЕА?

Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА) – это межправительственная организация, миссия которой заключается в поддержке устойчивой демократии во всем мире.

Цели этого Института состоят в укреплении демократических институтов и процессов и содействии формированию более устойчивой, эффективной и легитимной демократии.

ИИДЕА – это единственная глобальная межправительственная организация, мандат которой сводится исключительно к оказанию поддержки демократии, а мировоззренческая концепция – к стремлению стать важнейшим действующим лицом глобального масштаба в области обмена сравнительными знаниями и опытом в поддержку демократии.

Чем занимается ИИДЕА?

ИИДЕА предоставляет сравнительные знания в ключевых областях своей специализации – выборные процессы, конституционное строительство, участие в политической жизни и политическое представительство, демократия и развитие, а также демократия в контексте гендерной проблематики, разнообразия, конфликтов и безопасности.

ИИДЕА распространяет эти знания среди лиц и организаций, действующих на национальном и местном уровнях в направлении демократических реформ, и способствует диалогу в поддержку демократических изменений.

В своей работе ИИДЕА стремится к:

- укреплению потенциала, легитимности и уровня доверия к демократии;
- повышению политической вовлеченности граждан и подотчетности представительных органов;
- усилению эффективности и легитимности сотрудничества в области демократии.

Как работает ИИДЕА?

Поскольку демократия произрастает изнутри общественных укладов, она постоянно эволюционирует. Какой-либо единственной и универсально применимой модели демократии не существует; никто лучше самих граждан не может принимать важнейшие решения и оценивать качество демократии. Работа ИИДЕА отражает это – деятельность Института организована на глобальном, региональном и страновом уровнях, будучи сконцентрированной на гражданах как главном движущем факторе изменений.

Работа ИИДЕА не носит директивного характера, и в развитии сотрудничества в области демократии ИИДЕА руководствуется принципом беспристрастности и совместных действий, делая особый упор на разнообразии демократических порядков, равенстве политического участия, представительстве интересов женщин и мужчин в политике и процессах принятия решений, а также оказании помощи в укреплении политической воли, требуемой для реализации перемен.

В своей работе Институт привлекает широкий круг политических организаций и творцов общественного мнения. Организуя проведение семинаров, конференций, а также рабочих совещаний по наращиванию потенциала, ИИДЕА способствует обмену знаниями на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Где ИИДЕА ведет свою работу?

ИИДЕА ведет свою работу по всему миру. Институт расположен в Стокгольме, Швеция и имеет представительства в Африке, Азии, странах Тихоокеанского региона, Латинской Америки и Карибского бассейна, а также регионах Западной Азии и Северной Африки.

ИИДЕА имеет статус Постоянного наблюдателя при Организации Объединенных Наций.

Государства-члены

Все государства-члены ИИДЕА являются демократическими странами и оказывают как политическую, так и финансовую поддержку работе Института. В число государств-членов входят: Австралия, Барбадос, Бельгия, Ботсвана, Гана, Германия, Дания, Доминиканская Республика, Индия, Испания, Кабо-Верде, Канада, Коста-Рика, Маврикий, Мексика, Монголия, Намибия, Нидерланды, Норвегия, Перу, Португалия, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Чили, Швейцария, Швеция и Южная Африка. Япония имеет статус наблюдателя.

Высшие органы управления

Высшим органом управления ИИДЕА является Совет, состоящий из государств-членов, которому оказывает содействие Консультативный совет. Генеральным секретарем является г-н Видар Хельгесен, бывший заместитель министра иностранных дел Норвегии.

Содержание

Ключевые рекомендации	6
Резюме	7
Выводы	7
Рекомендации	10
1. Введение	13
История вопроса и Совещания за круглым столом	13
Структура Совещания за круглым столом	15
2. Права человека и укрепление демократии: установление конституционных основ и структуры управления	16
3. Роль и воздействие ООН и региональных организаций в продвижении подхода к управлению, основанного на правах человека	20
4. Согласованность действий ООН в построении устойчивого демократического управления, основанного на верховенстве права	24
5. Выводы и рекомендации	27
Выводы	27
• Взаимоотношение между демократией и правами человека	27
• Роль ООН в продвижении и поддержке подхода к демократии, основанного на правах человека	28
Рекомендации	30
• Построение всеохватывающего рамочного механизма демократического управления, основанного на правах человека	30
• Взгляды на действия ООН и сравнительное преимущество ООН	31
• Согласованность действий ООН в построении устойчивого демократического управления, основанного на правах человека	32
ПРИЛОЖЕНИЯ	33
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Концептуальная записка и аннотированная повестка дня для международного Совещания за круглым столом «Демократия и права человека» 11-12 июля 2011 года	33
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Вступительные замечания г-на Ивана Шимоновича, помощника Генерального секретаря по правам человека	42
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Выступление г-жи Элизабет Спехар, директора Отделения Европы, Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций	46
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Выступление д-ра Массимо Томмазоли, Постоянного наблюдателя от ИИДЕА при Организации Объединенных Наций	48
Справочные материалы и дополнительная литература	53
Сокращения	55

Выражаем особую признательность Стивену Графу и Кирану Леттриху за содействие, оказанное при осуществлении данной инициативы

Демократия и права человека: роль ООН

Под редакцией Массимо Томмазоли
Докладчики: Кендра Коллинз и Здислав Кедзя

Доклад по итогам международного Совещания за круглым столом «Демократия и права человека: роль Организации Объединенных Наций», совместно организованного ИИДЕА, Департаментом по политическим вопросам ООН и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека

Ключевые рекомендации

- 1** Взаимоотношение между демократией и правами человека является сложным, симбиотическим и взаимно образующим. Основанный на правах человека подход к демократии, опирающийся на фундамент верховенства права, во все большей степени рассматривается как наиболее последовательная гарантия против нарушений прав человека. ООН следует, с одной стороны, прислушиваться к призывам о проведении демократических реформ по мере их возникновения, а с другой – вовлекаться в процессы укрепления устойчивости демократии, основанной на правах человека.
- 2** Успех дела укрепления демократии будет напрямую зависеть от всеохватывающего и совещательного характера процесса разработки конституции, а стандарты в области прав человека создают детально проработанную основу этих процессов. ООН следует стремиться к обеспечению всеохватности и активного участия в процессе разработки конституции и надлежит выявлять соответствующие и достаточные ресурсы для оказания поддержки этим процессам в долгосрочной перспективе.
- 3** ООН должна выявлять и мобилизовывать существующие основные средства в пределах своей системы и работать в едином ключе, чтобы еще более улучшать свою уникальную способность продвижения основанных на правах человека демократических процессов, особенно в том, что касается социально незащищенных групп, не имеющих надлежащего представительства, включая женщин и молодежь.
- 4** ООН следует оставаться во главе дискуссии об универсальности прав человека и о том, каким образом уважение, защита, продвижение и осуществление прав человека являются частью важного рамочного механизма эффективного демократического управления. ООН следует внедрить процесс взаимной оценки демократии, чтобы оценить, как государства-члены выполняют обязательства перед своими народами, взятые согласно ратифицированным ими международным договорам в области прав человека.

Резюме

11 -12 июля 2011 года Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций (ДПВ ООН), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) и Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА) организовали в Нью-Йорке двухдневное Совещание за круглым столом по вопросам демократии и прав человека. Международное Совещание за круглым столом «Демократия и права человека» стало составной частью серии ориентированных на формирование политики мероприятий, организованных ООН и ИИДЕА и посвященных обсуждению взаимоотношения между укреплением демократии и основополагающими направлениями деятельности ООН. На данном Совещании за круглым столом собралось более пятидесяти политических деятелей, специалистов-практиков и ученых в штаб-квартире ООН с тем, чтобы проанализировать взаимосвязи между демократией и правами человека и их значимость для текущей деятельности ООН.

Повестка дня этого Совещания за круглым столом была совместно разработана ДПВ ООН, УВКПЧ и ИИДЕА¹ и структурирована вокруг трех основных заседаний:

1. Роль прав человека в деле укрепления демократии с особым упором на оказание поддержки разработке конституций.
2. Исследование восприятия государствами-членами роли ООН и других региональных организаций в продвижении основанного на правах человека подхода к демократии.
3. Согласованность подхода ООН к построению устойчивого демократического управления, основанного на верховенстве права.

В настоящем сводном докладе о работе этого двухдневного Совещания за круглым столом представлены ключевые выводы и рекомендации, возникшие в результате дискуссий.

Выводы

Взаимоотношение между демократией и правами человека

Признание взаимозависимой связи:

Участники пришли к общему выводу о том, что связь между демократией и правами человека является взаимозависимой, сложной, взаимно дополняющей и симбиотической – причем некоторые участники предположили, что наиболее подходящим для использования термином является «взаимно образующая». Невозможно дать определение демократии в отрыве от прав человека. Права человека могут быть эффективно защищены только в демократическом государстве. Действующая демократия, вмещающая в себя разнообразие, поощряющая равенство и защищающая свободы личности, все чаще становится наилучшим выбором против концентрации власти в руках немногих и, соответственно, неизбежных нарушений прав человека. В свою очередь, наибольшая защита прав человека является результатом устойчивого демократического порядка, основанного на верховенстве права.

Ответ на призывы к демократическому управлению и обеспечению прав:

Вдохновляющий призыв к переменам в Африке и на Ближнем Востоке рассматривался как сочетание требования устойчивого и всеохватывающего демократического управления и требования о защите прав. Демократические реформы и восстановление средств защиты прав человека представляются как составные части одного и того же видения перемен. И демократия, и права человека продвигаются вперед в глобальном масштабе: во всем мире проводится все больше демократичных и свободных выборов, а права человека соблюдаются в большей степени, чем

Демократия и права человека: роль ООН

¹ В порядке подготовки ИИДЕА распространил справочный документ, подготовленный профессором Эдиславом Кедзя из Университета города Познань и озаглавленный «Демократия и права человека: проблемы и возможности ООН».

когда-либо прежде. Кроме того, имеет место прогресс в развитии механизмов защиты и поощрения прав человека. «Арабская весна» вдохнула новые силы в сообщество поддержки демократии, мотивируя людей на действия и являясь для международного сообщества подтверждением того, что оно находится на верном пути в своих усилиях по выдвиганию этой проблематики на передний план.

Углубление понимания основанного на правах человека подхода к демократии: Участники приложили значительные усилия для того, чтобы разобраться с концепцией подхода к демократии, основанного на правах человека. В то время как основанный на правах человека подход к развитию напрямую изменил качество помощи в целях развития, основанный на правах человека подход к демократии, хотя и в равной мере обоснованный, оказался более трудным для понимания. Демократия является непростой и требующей больших затрат времени системой. Тем не менее, ее описание как «наименее наихудшей» формы правления является лишь одним из вариантов словосочетания «лучшая, но требующая напряжения сил и нелегкая». В процессе укрепления демократии жизненно важно помнить, что составляющие ее черты должны включать «функциональность», «эффективность» и «действенность».

Поддержка устойчивого укрепления демократии, основанной на правах человека: Проблема устойчивости также вызвала полемику, причем участники отмечали, что укрепление демократии на основе прав человека может занять много времени. Кроме того, этот процесс не является прямолинейно нарастающим и легко может быть повернут вспять. Ползучий откат от демократизации может принимать форму небольших корректировок, затрагивая при этом важные элементы политических структур. Устойчивая демократия, основанная на правах человека, требует, помимо прочего, чтобы граждане были хорошо осведомлены о своих правах, чтобы участие общественности в политической

жизни поощрялось посредством выборов и активной вовлеченности в работу органов местного самоуправления и чтобы обеспечивались институциональная подотчетность и прозрачность.

Роль ООН в продвижении и поддержке основанного на правах человека подхода к демократии

Эффективное исполнение информационно-пропагандистской роли: Участники выявили некоторую напряженность в системе ООН относительно того, обязан ли Секретариат приводить консенсус государств – членов ООН к наименьшему общему знаменателю или может действовать самостоятельно в качестве автономной ключевой стороны, заинтересованной в продвижении прав человека и демократии. В защиту второй точки зрения приводилась Статья 99 Устава ООН, которая гласит: «Генеральный Секретарь имеет право доводить до сведения Совета Безопасности любые вопросы, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности» (Организация Объединенных Наций, 1945). Это означает, что на Генерального секретаря действительно возложена четко выраженная ответственность, определяющая и позицию Секретариата ООН в целом.

Если от ООН требуется принимать меры в связи с любым вопросом, она должна быть вооружена универсальными ценностями и всеобщими нормами. Часть роли ООН состоит во внесении вклада в разработку нормативных положений и политических установок в области демократии и прав человека. Крупным шагом в этом направлении стала Директивная записка по вопросам демократии. Она была подготовлена Генеральным секретарем в его независимом качестве и, как таковая, является документом высокого уровня, оказывающим решающее влияние. Было признано, что ООН несет ответственность за то, чтобы возглавить дискуссию по проблеме универсальности прав человека и демократии на основе мирового опыта.

Определение масштабов информационно-пропагандистской роли ООН во всем мире: В ходе каждого из заседаний Совещания за круглым столом обсуждался вопрос о том, насколько глубоко ООН следует вовлекаться в информационно-пропагандистскую работу по отстаиванию демократии, основанной на правах человека. В целом мнения склонялись в пользу вдумчивой вовлеченности – с полным учетом обстоятельств и, в частности, требования о национальной ответственности. Там, где община способна вести диалог самостоятельно, ООН следует концентрироваться на оказании содействия такому диалогу и его обогащении международным опытом. Кроме того, ООН может сделать многое в плане усиления всеохватывающего характера диалога в рамках общины, предоставляя дополнительные форумы для участия, в частности, ведя информационно-пропагандистскую работу среди более отчужденных слоев данной общины.

Исследование потенциального взаимоотношения между ООН и национальными, региональными и международными субъектами действия: Внимание участников было привлечено к зачастую исключительным отношениям ООН с органами исполнительной власти тех стран, в которых она работает. Это не следует принимать как норму, и ООН следует стремиться к формированию более широкого диапазона взаимоотношений, в том числе с парламентами, гражданским обществом и особенно женщинами и другими социально незащищенными группами. В этом отношении роль ООН еще более укрепилась бы за счет углубления партнерских отношений с региональными и международными субъектами действия, которые уже разработали региональные стандарты и нормативные рамки в области демократии.

Ликвидация разрыва между заявлениями и действиями: Переход от политических заявлений к практическому осуществлению является непростым делом. ООН, как и другие международные и региональные

субъекты действия, предпочитает концентрироваться на событиях, а не на процессе с тем, чтобы предотвратить выход за рамки функции поставщика услуг и вторжение в сферу суверенитета. Для внешних субъектов особенно непростой является ситуация, когда им приходится принимать активное участие в таких процессах, как организация систем управления или разработка конституции, которые оказывают решающее воздействие на будущее страны. Любую международную поддержку следует основывать на универсальных ценностях и нормах таким образом, чтобы она служила источником сравнительного знания об успешных и неуспешных результатах в других местах. Структурная связность ООН необходима не только в области прав человека и демократии – это куда более широкая проблема, которую ООН необходимо решать постоянно.

Вовлеченность в периоды прерывания демократического конституционного порядка: Участники Совещания за круглым столом детально обсудили вопрос о роли ООН и других организаций в периоды, когда после демократических выборов происходит разрушение конституционного порядка или неконституционные переходы государственной власти. В то время как большинство региональных организаций приняла политику абсолютной нетерпимости в этом отношении, ООН зачастую является единственной организацией, которую можно привлечь к участию и которая предоставляет помощь в таких ситуациях, рискуя подвергнуться критике либо за вмешательство во внутренние дела, либо за терпимое отношение к неконституционному удержанию политической власти. Это ставит вопросы о том, следует ли ООН настаивать на тщательной проработке последовательного и системного, основанного на демократических нормах и принципах подхода ко всем ситуациям или прибегать к более нюансированному подходу в каждом отдельном случае. Хотя второй аргумент, казалось, был

Демократия и права человека: роль ООН

более весомым, выступавшие признали, что отсутствие последовательности теоретически может нанести вред доверию к ООН.

Рекомендации

В результате обсуждений за круглым столом были выработаны следующие ключевые рекомендации:

1. Взаимоотношение между демократией и правами человека является сложным, симбиотическим и взаимно образующим. Основанный на правах человека подход к демократии, опирающийся на фундамент верховенства права, во все большей степени рассматривается как наиболее последовательная гарантия против нарушений прав человека. ООН следует, с одной стороны, прислушиваться к призывам о проведении демократических реформ по мере их возникновения, а с другой – принимать участие в процессах укрепления устойчивости демократии, основанной на правах человека.
2. Успех дела укрепления демократии будет напрямую зависеть от всеохватывающего и совещательного характера процесса разработки конституции, а стандарты в области прав человека создают детально проработанную основу этих процессов. ООН следует стремиться к обеспечению всеохватности и активного участия в процессе разработки конституции и выявлять соответствующие и достаточные ресурсы для оказания поддержки этим процессам в долгосрочной перспективе.
3. ООН должна выявлять и мобилизовывать существующие основные средства в пределах своей системы и работать в едином ключе, чтобы еще более улучшать свою уникальную способность продвижения

основанных на правах человека демократических процессов, особенно в том, что касается социально незащищенных групп, не имеющих надлежащего представительства, включая женщин и молодежь.

4. ООН следует оставаться во главе дискуссии об универсальности прав человека и о том, каким образом уважение, защита, продвижение и осуществление прав человека являются частью важного рамочного механизма эффективного демократического управления. ООН следует внедрить процесс взаимной оценки демократии, чтобы оценить, как государства-члены выполняют обязательства перед своими народами, взятые согласно ратифицированным ими международным договорам в области прав человека.

Более конкретные выводы и рекомендации резюмируются ниже. Они разбиты на три группы:

- Построение всеохватывающего рамочного механизма демократического управления, основанного на правах человека;
- Взгляды на действия ООН и сравнительное преимущество ООН; а также
- Согласованность действий ООН в обеспечении устойчивого демократического управления, основанного на правах человека.

Построение всеохватывающего рамочного механизма демократического управления, основанного на правах человека

Успех дела укрепления демократии будет напрямую зависеть от всеохватывающего и совещательного характера процесса разработки конституции в той же мере, что и от окончательного содержания конституции. Стандарты и общая теория прав человека

создают детально проработанную основу процессов, являющихся всеохватывающими и совещательными, а также существа того, что содержится в конституции. В отношении последнего материально-правовая защита охватывает природу прав, которые надлежит уважать, защищать, продвигать и осуществлять, а также институты, необходимые для обеспечения того, чтобы в области нарушения прав человека действовали практические средства правовой защиты. Рамочный механизм управления, который не основан на правах человека и основных свободах, будет лишен элементов, жизненно важных для действующей демократии.

- ООН, следовательно, необходимо выявлять соответствующие и достаточные ресурсы для оказания поддержки долгосрочным процессам разработки конституции с целью обеспечения того, чтобы права человека были защищены и чтобы в ходе надлежащего процесса – основанного на рамочном механизме в области прав человека – были установлены справедливые процедуры, создающие возможность рассмотрения жалоб и нарушений закона, а также мирного урегулирования социальных конфликтов.
- ООН следует также стремиться к обеспечению всеохватности и активного участия в процессе разработки конституции с максимально широким, насколько это возможно, представительством всех слоев общества.
- Всем участникам процесса разработки конституции требуется достаточно времени, чтобы должным образом рассмотреть весь диапазон политических, экономических и культурных факторов, которые должны найти свое отражение в новой конституции. Международному сообществу следует воздерживаться от подталкивания в сторону сокращения времени на разработку конституции, поскольку это может понизить эффективность процесса и нанести ущерб содержательному качеству конечного документа.
- Роль ООН в мероприятиях по разработке конституции следует концентрировать на расширении диалога и предоставлении возможности выразить свое мнение всем субъектам политического процесса, включая, в частности, более отчужденные и социально незащищенные группы.
- Организации следует служить источником сравнительного знания и опыта, полученных в ходе всеохватывающих процессов формирования конституций с широким участием, особенно тех, которые получены в странах Глобального Юга.
- ООН следует опираться на практический опыт, имеющий непосредственное отношение к различным аспектам разработки конституций и полученный внутри своей системы, включая УВКПЧ, которое играет ведущую роль в области прав человека, а также на опыт межправительственных организаций, занимающихся вопросами всеохватывающего политического диалога, региональных организаций и неправительственных организаций, работающих в этой области.
- Кроме того, ООН следует сконцентрироваться на информационно-пропагандистской работе, а также финансовой поддержке всеохватывающих процессов с широким участием.

Демократия и права человека: роль ООН

Взгляды на действия ООН и сравнительное преимущество ООН

- ООН следует найти более творческие пути расширения состава групп, с которыми она взаимодействует, чтобы решить проблему озабоченности по поводу уклона в сторону исполнительной власти и обеспечить свое эффективное участие в процессе демократизации. Директивная записка Генерального секретаря по вопросам разработки конституций (Генеральный секретарь ООН, 2009а) содержит руководящие указания по определению значимых групп общества, с которыми следует

консультироваться в процессе разработки конституций, включая женщин, молодежь и религиозные меньшинства.

- ООН следует предпринимать дополнительные усилия для того, чтобы использовать свои сравнительные преимущества и основные средства – в том числе свои возможности в области нормотворчества, мобилизации, распространения и защиты – с тем, чтобы повышать свою роль в продвижении демократии, основанной на правах человека. Создание Координационно-консультативной группы ООН уже сыграло в этом отношении полезную координирующую роль; при этом следует поощрять различные специализированные агентства ООН к более активному сотрудничеству друг с другом в деле оказания содействия укреплению демократии.

Согласованность действий ООН в обеспечении устойчивого демократического управления, основанного на правах человека

- ООН следует оставаться во главе дискуссии об универсальности прав человека и о том, каким образом уважение, защита, продвижение и осуществление прав человека являются частью важного рамочного механизма эффективного демократического управления. Никакая другая организация не обладает такой легитимностью, которая позволяет взять эту роль на себя. Секретариат ООН и Генеральный секретарь могут играть важную роль в дальнейшем развитии данного политического курса без необходимости реализации принципа наименьшего общего знаменателя.
- Хотя единой формулы создания, функционирования и эволюционного развития демократического управления не существует, ООН не следует стесняться заявлять о своей решительной позиции в тех случаях, когда наносится

вред демократическому управлению и нарушаются права человека.

- ООН следует использовать все соответствующие механизмы и процедуры для того, чтобы побуждать государства, которые еще не являются демократическими (или номинально считаются демократическими, но на практике не защищают права человека), к осуществлению демократических реформ, в результате которых возникнут открытые, плюралистические общества, основанные на свободе выражения мнений, ассоциации и собраний, демократическом избирательном праве и независимой судебной системе, а также общества с прочно укоренившимся принципом демократического управления, отраженным в ходе голосования народа во время регулярно проводимых, открытых и справедливых выборов.
- ООН следует рассмотреть процесс проведения взаимной оценки демократии в соответствии с механизмом «Универсального периодического обзора» (УПО), установленным Советом по правам человека. В рамках УПО, наряду с представлением докладов в органы, учрежденные согласно соответствующим международным договорам, государства следует побуждать к публичным заявлениям о том, какие действия они предпринимают для установления демократического управления или укрепления своих демократических укладов и как они выполняют обязательства перед своими народами, взятые согласно ратифицированным ими международным договорам в области прав человека и закрепленные в их конституциях и законах. ■

Введение

11 -12 июля 2011 года Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций (ДПВ ООН), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), а также Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА) организовали в Нью-Йорке двухдневное Сопещание за круглым столом, посвященное вопросам демократии и прав человека. Данное Сопещание за круглым столом было призвано дать возможность проанализировать взаимосвязи между демократией и правами человека и их значимость для текущей деятельности ООН. Концептуальная записка к этой встрече представлена в Приложении 1.

На этом Сопещании за круглым столом собралось более 50 политических деятелей, специалистов-практиков и ученых; оно стало последним в серии из четырех встреч по рассмотрению вопросов поддержки ООН в области укрепления демократии. Первая из них, проведенная в сентябре 2008 года, была посвящена теме «Демократия для развития и развитие для демократии»². Вторая, состоявшаяся в марте 2010 года, исследовала проблематику «Демократия, мир и безопасность»³. Третье Сопещание, под названием «Гендерное равенство и демократия», состоялось в мае 2011 года⁴. Все эти четыре встречи стали коллективным ответом на прозвучавший в ноябре 2007 года призыв Генерального секретаря о разработке для всей организации стратегии, призванной точнее определить подход ООН к оказанию поддержки в области укрепления демократии, лежащий в основе главных направлений деятельности ООН: мир и безопасность, развитие и права человека. Кроме того, данные встречи имели целью наполнить новым содержанием то, каким образом ООН понимает, защищает и продвигает демократические принципы и ценности, а также координирует соответствующие мероприятия по вопросам демократии и прав человека в рамках всей системы, чтобы обеспечить их оптимальное воздействие.

Демократия и права человека: роль ООН

История вопроса и задачи Сопещания за круглым столом

Значимые нормы и стандарты, связанные с демократией и правами человека, приведены во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) 1948 года, пункт 3 Статьи 21 которой гласит: *«Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и подлинных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»*. Эти связанные концепции получили дальнейшее развитие в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), который закрепляет ряд политических прав и гражданских свобод, лежащих в основе функционирования демократии.

В 1993 году на Всемирной конференции по правам человека была принята Венская декларация, провозгласившая взаимозависимость демократии, экономического развития и прав человека. В ходе Саммита ООН 2000 года, посвященного выработке Целей развития тысячелетия (ЦРТ), и Всемирного саммита ООН 2005 года, международное сообщество вновь подтвердило

² Организована ДПВ, ПРООН и ИИДЕА.

³ Организована ДПВ, ДОПМ, ПРООН и ИИДЕА (см. Томмазоли, 2010).

⁴ Организована ДПВ, «ООН-женщины», ПРООН и ИИДЕА.

свою приверженность правам человека, верховенству права и демократии как универсальным и неделимым основным ценностям и принципам Организации Объединенных Наций.

В 2002 году Комиссия ООН по правам человека приложила усилия к тому, чтобы содействовать достижению общего понимания демократии, приняв историческую резолюцию, определяющую ее существенно важные элементы, которые включают уважение прав человека и основных свобод, свободу ассоциации, право на свободу убеждений и на их свободное выражение, доступ к власти и ее осуществление в соответствии с господством права, проведение периодических свободных и справедливых выборов на основе всеобщего и тайного голосования как волеизъявление народа, плюралистическую систему политических партий и организаций, разделение властей, независимость судебной власти, прозрачность и подотчетность в работе органов государственного управления, а также свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации. Эти существенно важные элементы демократии были вновь подтверждены в 2012 году Советом по правам человека в его резолюции 19/36 «Права человека, демократия и верховенство права» (Организация Объединенных Наций, Совет по правам человека, 2012). Опубликованная в 2008 году Руководящая записка Генерального секретаря ООН была посвящена подходу ООН к оказанию помощи в области обеспечения законности (Генеральный секретарь ООН, 2008). В более поздних Директивных записках Генерального секретаря ООН по вопросам содействия в процессе разработки конституций (Генеральный секретарь ООН, 2009а) и по вопросам демократии (Генеральный секретарь ООН, 2009б) было очень ясно заявлено о ключевой роли ООН в деле оказания поддержки всеохватывающим процессам разработки конституций при обеспечении широкого участия, а также указывалось,

что демократии без прав человека быть не может и что права человека не могут соответствующим образом осуществляться в недемократической среде.

За последние 20 лет развитие событий в трех различных сферах повлекло за собой новое осмысление сложных взаимосвязей между повестками дня в области демократии и по вопросам прав человека, обсуждаемых в рамках ООН:

1. Так называемая третья волна демократизации, которая в начале 1990-х годов привела к росту вовлеченности ООН в избирательные процессы и укрепление демократии.
2. Расширенное участие ООН в постконфликтном восстановлении и миростроительстве включало в себя поиск путей решения непростых проблем взаимодействия экономических, социальных и политических реалий в ряде стран.
3. Принятие основанных на правах человека подходов к развитию выдвинуло на первый план политические измерения развития (относящиеся к проблемам всеохватности, легитимности и подотчетности), особенно с точки зрения гендерного равенства.

Недавние восстания во многих арабских странах не только знаменуют собой крупные перемены в политическом ландшафте региона и критически важное развитие событий в области демократизации, но и требуют тщательной оценки роли ООН в рассмотрении вопроса о крайне важном взаимодействии между укреплением демократии и правами человека.

Существует общее согласие в отношении того, что демократия и права человека тесно взаимосвязаны и что они взаимно поддерживают друг друга и зависят друг от друга. Несмотря на эту степень ясности, достигнутую на нормативно-концептуальном уровне, перевод политических заявлений или научной

полемики на язык практических действий на местах оказался сложным делом. Во время Совещания за круглым столом его участникам было предложено критически рассмотреть взаимоотношение между демократией и правами человека, а также роль ООН и региональных организаций в контексте их поддержки демократии и прав человека. Эти общие темы были облечены в форму более конкретных вопросов, например: «Как разрешать ситуации, когда демократический процесс (власть большинства) вступает в противоречие с правами человека?», «Каков уровень понимания неоднозначной и сложной взаимосвязи между демократией и правами человека, проявляющегося на практике внутри соответствующих сообществ и в диалоге между ними?», «Является ли деятельность ООН эффективной?», «Как она воспринимается?», «Каким образом можно обеспечить устойчивость и всеохватность работы системы ООН в плане обеспечения одновременности поддержки как в области прав человека, так и в сфере демократии?», «Как можно лучше воплотить политические решения в практические действия на местах?»

В центр внимания Совещания за круглым столом были также поставлены действия ООН по обеспечению общесистемной согласованности и действенности, особенно в свете недавних событий в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Здесь цель состояла в том, чтобы представить высшему руководству предложения о том, как лучше поддерживать демократию в целях продвижения прав человека и как лучше поддерживать права человека в целях развития демократии.

Структура Совещания за круглым столом

Повестка дня Совещания за круглым столом по вопросам демократии и прав человека была разработана ДПВ, УВКПЧ и ИИДЕА во взаимодействии друг с другом.

До проведения этой встречи ИИДЕА распространил справочный документ «Демократия и права человека: проблемы и возможности ООН», подготовленный профессором Здиславом Кедзя из Университета города Познань. Повестка дня была структурирована вокруг трех основных заседаний. В центре внимания первого из них находились вопросы, относящиеся к роли прав человека в укреплении демократии с упором на поддержку процесса разработки конституции. В ходе второго заседания были рассмотрены вопросы, связанные с восприятием странами-партнерами роли ООН и других региональных организаций в продвижении подхода к демократии, основанного на правах человека. Наконец, третья сессия была посвящена тому, насколько согласован общий подход ООН к построению устойчивого демократического управления, основанного на верховенстве права.

В настоящем сводном докладе о работе Международного Совещания за круглым столом по вопросам демократии и прав человека представлены ключевые выводы и рекомендации, возникшие в результате обсуждений между его участниками. ■

Демократия и права человека: роль ООН

Права человека и укрепление демократии: установление конституционных основ и структуры управления

Первое тематическое заседание было посвящено рассмотрению стратегических, политических, операционных и связанных с исследовательской деятельностью вопросов, относящихся к тому, как ООН и региональные организации реагируют на неконституционные изменения в правительстве, а также роли гражданского общества и национальных, региональных и международных руководящих органов в построении всеохватывающих основ демократического управления после смены режима. В ходе дискуссии были также затронуты вопросы о необходимости и сфере действия переходных механизмов управления и о том, как отразить права человека, включая права меньшинств, в ходе конституционной реформы.

Особое внимание было уделено процессу установления конституционного порядка, в отношении которого участники пришли к согласию в том, что сам процесс разработки и составления проекта конституции оказывает жизненно важное воздействие как на конституцию, так и на течение жизни соответствующего общества⁵. Широкое участие и прозрачность процесса разработки конституции помогает обеспечить отражение в окончательном тексте конституции существенных основ демократии, таких как гарантирование того, что легитимность государства создается и поддерживается по воле его народа, а также закрепление основных прав человека и групп людей в обществе. Кроме того, обеспечение реализации такого процесса помогает гарантировать возможность мирного и своевременного урегулирования существующих или потенциальных взаимных претензий и конфликтов.

Учитывая вышеизложенное, участники отметили, что роль органа по составлению

проекта конституции необходимо определять очень тщательно, чтобы защитить процесс от господствующего влияния могущественных партий или групп и предотвратить завершение работы принятием такого документа, который не согласован надлежащим образом с более широкими кругами общественности. Использование правила «квалифицированного большинства» при принятии конституции является одним из важных средств предотвращения преобладающего влияния на процесс со стороны привилегированных кругов. В этой связи была высказана идея встраивания в конституцию положений о ее автоматическом пересмотре по истечении определенного периода времени, причем было признано, что эта идея заслуживает внимания.

Необходимость широкого участия в процессе разработки конституции получила решительную поддержку со ссылкой на Статью 25 МПГПП, которая обеспечивает правовую основу участия в ведении государственных дел как стандарт в области прав человека.⁶ Такая вовлеченность общества также служит практическим и зримым примером, что структура демократических процессов может позволять всем группам во всеулышание озвучивать свои взаимные претензии и обеспечивать возможность мирного разрешения конфликтов между ними. В этой связи то, как население приняло активное участие в процессе разработки конституции в Южной Африке⁷ – в результате чего со стороны общественности было подано более двух миллионов предложений и замечаний – было сочтено тесно соотносящимся с конечным признанием легитимности процесса. Упомянулся и процесс разработки конституции в Руанде⁸, где двенадцать

⁵ За последние несколько лет интерес к конституциям и процессам их разработки и переработки вырос вследствие, в частности, все возрастающего числа процессов разработки конституции, имевших место после окончания «холодной войны». Недавно ИИДЕА и «Интерпис» опубликовали практические руководства и справочники по этой теме (Böckenförde et al., 2011; Brandt et al., 2011).

⁶ В своих соображениях по конкретному сообщению Комитет по правам человека пришел к заключению о том, что Статья 25 МПГПП применима к процессам разработки конституции. См. Маршалл против Канады, Сообщение № 205/1986 (Организация Объединенных Наций, Комитет по правам человека, 1986).

членов конституционной комиссии в течение шести месяцев жили среди простых людей, чтобы узнать об их проблемах из первых рук. Выступавшие отметили, что принцип эффективного участия населения зачастую требует реализации программы

воспитания гражданственности, дающей гражданам возможность понять, что такое конституция на самом деле, из чего состоит процесс разработки конституции и какую пользу они могут извлечь из конституции.

Вставка 1: Венгрия – критическая важность процесса разработки конституции

Венгрия является примером того, что может произойти, если процесс разработки конституции не имеет надлежащей процедуры и временных рамок. Было высказано предположение о том, что в 1989 году при пересмотре Конституции Венгрии 1949 года не удалось обеспечить достаточное количество времени и процедуру закрепления принципов, воплощенных в конституции. Хотя данный процесс и увенчался успехом в плане создания условий, позволивших осуществить мирный переход от однопартийного коммунистического государства к плюралистической политической системе, практически не предпринималось согласованных усилий, поощряющих участие в процессе широких кругов общественности, в результате чего воплощенные в Конституции права и ценности получили лишь незначительное закрепление. На выборах 2011 года правоцентристская политическая партия завоевала квалифицированное большинство в парламенте, обеспечивающее ей достаточно сил, чтобы изменить Конституцию. С тех пор это господствующее положение используется в широких масштабах: в течение первого года пребывания у власти поправки в Конституцию вносились десять раз, а затем была принята совершенно новая Конституция, вступившая в силу 1 января 2012 года. Это привело к концентрации практически всей власти в руках нынешней правящей партии на обозримое будущее.

Демократия и права человека: роль ООН

Противодействие социальному отчуждению – это существенно важный структурный элемент построения демократического общества при полном уважении прав человека. На практике это означает, что процесс разработки конституции должен обеспечивать активное привлечение всех меньшинств и ранее отчужденных групп наряду с представителями элиты и большинства. В Директивной записке Генерального секретаря об оказании содействия в процессе разработки конституций указывается, что ООН следует поощрять информационно-пропагандистскую работу среди всех групп общества, в том числе правозащитников, ассоциаций профессиональных юристов, средств массовой информации и других организаций гражданского общества, включая те из них, которые представляют

интересы женщин, детей, меньшинств, коренных народов, беженцев, лиц без гражданства и перемещенных лиц, а также среди организаций трудящихся и предпринимателей. Хотя было признано, что процесс разработки конституции нуждается в лидерах, проблема состоит в том, чтобы предотвращать ситуацию, когда эта элитная группа людей начинает доминировать за счет отчуждения остальных. Для того чтобы гарантировать всеохватность, могут понадобиться заранее предусмотренные меры.

Участники выразили озабоченность в связи с введением временных ограничений на процессы разработки конституций, в том числе международными субъектами действия. Необходимо достаточное количество времени, чтобы рассмотреть все многообразие политических, экономических и культурных факторов,

7 Конституция Южной Африки была обнародована Президентом Нельсоном Манделой 10 декабря 1996 года и вступила в силу 4 февраля 1997 года, заменив собой Временную конституцию 1993 года.

8 Конституция Руанды была принята на референдуме, проведенном 26 мая 2003 года, заменив собой предыдущую Конституцию 1991 года.

которые необходимо учитывать, включая вызывающие озабоченность вопросы в области прав человека и демократии. Международному сообществу следует, таким образом, воздерживаться от подталкивания в сторону сокращения времени на разработку конституции в ущерб процедурному и содержательному качеству этого процесса. В Южной Африке, например, на реализацию процесса с участием всех заинтересованных сторон было отведено три года, и выступавшие высказали предположение о том, что для того, чтобы процессы разработки конституций приносили те плоды, которые от них ожидают, необходим творческий подход к привлечению ресурсов, обеспечивающих возможность выделения

необходимого количества времени. В этой связи прозвучало напоминание о заявлении Генерального секретаря ООН о темпах демократизации: «Неотъемлемой чертой этой концепции является то, что демократизация не обязательно ведет сразу же к полностью демократичному обществу. Эта цель может достигаться и поэтапно, путем постепенного превращения какого-либо авторитарного общества в менее авторитарное. Темпы демократизации неизбежно зависят от целого ряда политических, экономических, социальных и культурных факторов, и некоторые из этих факторов в том или ином обществе могут оказаться невосприимчивыми к быстрым изменениям» (Генеральный секретарь ООН, 1995).

Вставка 2: Угрозы демократии и региональные организации – примеры Африканского Союза (АС) и Организации американских государств (ОАГ)

В то время как ООН до сих пор не заняла никакой официальной позиции в отношении неконституционных изменений в правительстве, и АС, и ОАГ удалось разработать четкие нормы и принципы решения этой проблемы. Африканская хартия по вопросам демократии, выборов и управления (2007 г.), хотя еще и не вступившая в силу, включает юридические формулировки в отношении неконституционных изменений в правительстве, в том числе военных государственных переворотов, направленных против демократически избранного правительства, его смены вооруженными группами инакомыслящих и/или повстанческими движениями и отказа действующих правительств от передачи власти победившей партии после проведения свободных, справедливых и регулярных выборов.

В Резолюции 1080 ОАГ содержатся весьма конкретные положения по вопросу о приостановке демократического порядка, а также четко прописываются меры, обязательные к применению в таких случаях. В том, что касается борьбы с угрозами демократии, Межамериканская демократическая хартия идет дальше и призывает государства – члены ОАГ действовать коллективно, возлагая на них скорее неукоснительное обязательство, а не расплывчатый моральный долг. Утверждалось, что не следует недооценивать важность этих региональных норм и документов и силу связанных с ними санкций, поскольку они способствуют выявлению угроз демократии и оказывают поддержку гражданскому обществу в обеспечении подотчетности правительств.

В качестве средства обеспечения достаточного времени для тщательного определения содержания и разработки окончательной конституции обсуждалось использование временных или переходных конституций либо конституционных

актов с минимальным содержанием. Соответствующий период времени может облегчить встраивание механизмов разрешения конфликтов в процесс разработки конституции, что в конечном итоге может помочь сохранить процесс в

целом в случае возникновения разногласий или споров. Кроме того, конституция переходного периода может оказаться необходимой для обеспечения нормативно-правовой основы текущего управления страной, если предыдущие политические институты развалились, или заменить собой предыдущую конституцию, которая в силу исторических или идеологических соображений считается неприемлемой. В случае особо ожесточенного противостояния в обществе использование временной конституции, позволяющей реализовать разделение властей в переходный период, может в краткосрочной перспективе оказаться необходимой мерой реагирования. Тем не менее, использование механизмов распределения власти как долгосрочного решения в постконфликтных ситуациях вызвало обеспокоенность у многих участников Совещания за круглым столом, которые подчеркивали необходимость того, чтобы способы решения общих проблем диктовались интересами общества, а не отдельных групп.

Некоторые участники задавались вопросом о том, следует ли вводить глобализированный подход, включающий в себя основополагающие права человека и принципы, которые будут регулировать процессы разработки конституций. Если да, то следует ли учреждать национальный орган по разработке конституции как суверенное образование или его следует ограничивать в том, что он может делать? Следует ли правительствам оставаться у власти, если они не поддерживают эти права и принципы? И действительно ли международное сообщество играет роль в обеспечении общих принципов правовой санкцией? Отвечая на эти вопросы, выступавшие в целом высказывались в поддержку того, чтобы разработка конституций осуществлялась в соответствии с универсальными стандартами в области прав человека. Необходимость придерживаться этих стандартов не является помехой для суверенитета, но наполняет его современным содержанием и

смыслом. Суверенитет включает в себя не только власть, но и ответственность. Тем не менее, в соответствии с общепринятыми стандартами главная ответственность за осуществление прав человека в конечном счете возлагается на правительства.

Участники также рассмотрели роль региональных организаций, особенно в ситуациях, связанных со сменой режима и угрозами демократии (см. вставку 2).

В этой связи были подняты и вопросы о том, можно ли в отдельных случаях обвинять ООН и региональные организации в принятии двойных стандартов по отношению к недавним народным революциям в регионе БВСА. Некоторые участники задавались вопросом о том, не занималась ли ООН либо закреплением, либо поддержкой ситуаций, которые были вопиюще неконституционными. Эта проблема является сложной, и на каждую конкретную ситуацию существуют различные взгляды. В качестве примера приводились события в Кыргызстане в апреле 2010 года: одни участники увидели в них оппортунистический переворот, направленный против ослабленной власти президента и деспотичного, коррумпированного режима, другие сочли их легитимным народным восстанием, поддержанным международным сообществом. Комитет АС по вопросам мира и безопасности весьма интересным образом отреагировал на события в Египте, выразив солидарность с египетским народом, чье «стремление к демократии согласуется с соответствующими документами АС и приверженностью континента к поощрению демократизации, добросовестного управления и уважения прав человека». Реакция АС была, таким образом, основана на том убеждении, что народные революции являются легитимными и не представляют собой неконституционной смены правительства. Возник вопрос о том, где именно международному и региональным сообществам следует провести черту, но ясного и простого ответа на него найдено не было. ■

Демократия и права человека: роль ООН

Роль и воздействие ООН и региональных организаций в продвижении подхода к управлению, основанного на правах человека

Второе тематическое заседание было сконцентрировано на восприятии усилий ООН и региональных организаций по оказанию содействия в укреплении демократии на основе принципов прав человека, а также на сравнительных преимуществах ООН в сопоставлении с другими международными и региональными субъектами действия в этой области.

По мнению участников, восприятие ООН и региональных организаций разнородно и зависит от того, кому задается вопрос, причем мнения представителей гражданского общества, правительства и частных лиц заметно различаются. Ряд участников высказались в том плане, что некоторые специализированные учреждения ООН рассматриваются как слишком тесно связанные или аффилированные с нелегитимными правительствами или режимами, поскольку их мандат требует от них вести работу с правительством. Это особенно актуально в отношении координаторов-резидентов, которые сталкиваются с дилеммой необходимости взаимодействия с проблемными правительствами и одновременно - необходимости защиты и продвижения международных норм и ценностей.

В ходе встречи были обсуждены три основополагающих принципа, которые ООН и региональным организациям следует применять в своей деятельности по продвижению основанного на правах человека подхода к демократии: легитимность, доверие и подотчетность.

Говоря о *легитимности*, участники отметили, что деятельность в любой стране необходимо основывать на международном праве и поддерживать межправительственными решениями. Отмечалось, что значительное число стандартов в области прав человека не допускает отступлений от них, а это означает, что государства не имеют никакой правовой основы, даже в условиях чрезвычайного положения, для отказа от уважения этих прав. Участники также подчеркнули, что любая внешняя помощь должна оказываться по мандату, то есть ни одной организации не следует позволять приходить без приглашения. И, наконец, легитимность означает, что любое содействие следует обуславливать решительной поддержкой принципа широкого участия с привлечением гражданского общества. Участники также доказывали, что ООН следует уделять больше внимания работе с парламентами, а также предостерегали против того, чтобы рассматривать неуспех политических структур (например, парламентов и политических партий) в качестве причины для прекращения усилий по укреплению этих институтов. Было также отмечено, что работа среди молодежи как социальной группы является для ООН нетрадиционным видом деятельности – вывод, сделанный в свете недавних событий в регионе БВСА.

Доверие означает, что работу ООН необходимо строить на прочном фундаменте глобальных ценностей и международного права. Однако необходимо также, чтобы в ходе этой работы учитывались реалии на местах, включая локальные процессы, которые отличаются от страны к стране. Кроме того, в основе доверия лежит

долгосрочное участие и, в частности, стремление международных организаций обмениваться информацией об уроках, извлеченных из успешных или неуспешных действий в том или ином месте, в качестве

средства, позволяющего избегать ошибки прошлого. В этом контексте выступавшие призвали ООН избегать любых действий там, где она может быть подвергнута критике за применение двойных стандартов.

Вставка 3: Кения – потенциальная роль международного сообщества в оказании поддержки процессу укрепления конституции

В качестве наглядного примера той практической и поддерживающей роли, которую ООН и другие могут играть в процессе укрепления демократии, была приведена Кения. В 2003 году Комиссия по пересмотру Конституции Кении приступила к проведению конституционной реформы. Вовлеченность значительной части населения в разработку окончательного текста конституции стала беспрецедентной, особенно с точки зрения участия женщин. Было ясно, что обычные кенийцы обеспокоены своими основными правами (например, как прокормить свои семьи), в то время как политический класс больше интересовали вопросы власти и его роли в исполнительных органах. В то время как многие политики даже не знали о том, что такое билль о правах, ООН сыграла значительную роль в просвещении людей в области их прав в рамках программы воспитания гражданственности. Кульминацией этого процесса стала новая конституция, которая обсуждалась на национальной конференции. Ее проект (названный проект Вако) был поставлен на голосование в ходе референдума 2005 года, но в конечном итоге был отклонен, поскольку не соответствовал ожиданиям большинства кенийцев. Опять же благодаря программе массового гражданского образования, кенийцам было известно о том, что многие положения, включенные в проект, были спорными и ухудшенными вариантами, позаимствованными из первоначальных проектов, и поэтому не отвечали их требованиям. Работа возобновилась в 2008 году, а в августе 2010 года была окончательно принята новая конституция.

Демократия и права человека: роль ООН

Один из участников остановился на сложности поддержания долгосрочного участия, указав, что международное сообщество часто реагирует только в период чрезвычайных ситуаций, требующих предоставления неотложной гуманитарной помощи или срочных мер по поддержанию безопасности. После окончания этапа оказания чрезвычайной помощи становится трудно обосновывать продолжение присутствия на местах и предоставления поддержки соответствующей стране. Учитывая длительность времени, необходимого для подлинного утверждения демократических порядков, то же самое затруднение очевидно и при рассмотрении демократических процессов, что указывает на необходимость относиться к поддержке демократии как к непрерывному процессу,

а не просто реагированию на текущий ход событий. Участники также обсудили внутренние противоречия, возникающие в постконфликтных ситуациях между правами человека и демократически принятыми решениями, которые могут ограничивать сферу защищаемых прав в целях обеспечения безопасности. В соответствии с международными стандартами в области прав человека и многими национальными конституциями, угрозы безопасности могут оправдывать некоторые ограничения, налагаемые на свободы и права личности. Тем не менее, участники подчеркнули, что международное сообщество обязано настаивать на том, что решения, принятые демократически учрежденными органами, всегда должны соответствовать принципам прав человека.

Наконец, в отношении *подотчетности* было заявлено о необходимости внедрить систему оценки результатов любой предоставленной поддержки. Это также означает, что органы власти и общественность имеют право высказывать свое мнение и что международным организациям следует быть готовыми очень внимательно прислушиваться к тому, что говорится о результатах любой помощи. Подотчетность требует, чтобы международные и региональные организации были в состоянии сказать «нет» в ответ на просьбу, поступившую из той или иной страны. Тем не менее, это сложно, потому что никаких систематизированных исходных данных для сравнительной оценки и руководящих принципов в этом отношении не существует.

Развитие ситуации в регионе БВСА рассматривалось как создающее критическую проблему для системы ООН, причем один из участников высказался в том плане, что неспособность ООН доказать уместность своего содействия побудит страны искать поддержку в другом месте. Поэтому, если ООН преуспеет в понимании событий «арабской весны» и реагировании на них, это откроет перед ней огромные возможности не только с точки зрения регионального восприятия ее деятельности, но и в плане продвижения демократии и прав человека в данном регионе и других местах. Успех, однако, будет зависеть от того, осознает ли ООН конкретные элементы этих событий (см. вставку 4).

Вставка 4: «Арабская весна» – ключевые движущие факторы политических переходных процессов

- Демократия сама по себе все чаще воспринимается и востребуется как одно из прав человека.
- Гражданское общество доказало свою роль движущего фактора процесса, причем молодежь выступает как особо влиятельная сила.
- Критически важную роль играют женщины, при этом раздаются голоса, утверждающие, что международное сообщество закрывает глаза на массовость и разнообразие вовлеченности женщин в революции.
- Значительной была роль религии, что, возможно, представляет собой дилемму для международного сообщества, которое склонно отдавать приоритет светскому правовому пониманию концепции прав человека. Утверждалось, что и разработку конституции, и реализацию основ демократии требуется осуществлять в рамках процесса, который бы на деле отражал высказанные мнения, являющиеся составной частью демократии в конкретной стране.
- Традиционные институты, такие как политические партии и парламент, ставятся под сомнение не столько из-за их взаимосвязи со старыми правительствами, сколько по причине их недостаточной эффективности. При этом участники предостерегли также против того, чтобы рассматривать несостоятельность политических структур как предлог для отказа от работы с ними, и высказались за укрепление этих институтов в долгосрочной перспективе.

Для того, чтобы ООН могла пользоваться своими сравнительными преимуществами при поддержке демократических процессов, ей необходимо будет найти лучшие способы использования тех активов, которые уже имеются в ее распоряжении. К ним относятся следующие:

- **Сила нормотворчества:** ООН является основным глобальным институтом по установлению норм международного права. Это имеет особое значение в плане введения ограничений на использование аргументации культурного релятивизма в области прав человека и, несомненно, сыграет аналогичную роль в сфере демократии. Хотя потребность государств-членов в достижении консенсуса, как правило, позволяет определять нормы и решения, основанные на наименьшем общем знаменателе, Генеральный секретарь с успехом применяет свои руководящие записки (например, Директивную записку по вопросам демократии) как средство продвижения вопросов демократии в масштабах всей системы ООН.
- **Сила мобилизации ресурсов на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях:** ООН обладает выдающейся способностью к мобилизации ресурсов там и тогда, где и когда она желает иметь их в своем распоряжении. Было высказано предположение о том, что ООН следует не стремиться к использованию этой способности для управления процессом, а позволять процессам двигаться вперед под воздействием внутренних импульсов. ООН и другим следует реализовывать цель поддержания открытости дискуссии по вопросам демократии и прав человека, а не пытаться высказываться от имени общин или представлять их интересы. Один из участников настаивал на том, что следует сконцентрироваться на опыте взаимодействия по линии Юг-Юг путем вовлечения в процесс обсуждения большего числа стран-получателей.
- **Сила легитимности:** значительную часть силы ООН составляет ее легитимность. Вера людей в легитимность той или иной организации является источником силы, и это особенно верно в отношении такой организации, как ООН, которой для оказания влияния приходится полагаться на силу убеждения, а не на другие (финансовые, военные) стимулы.
- **Сила защиты:** данный актив, хотя и трудный для реализации, и используемый в недостаточной степени, является важным и мощным активом ООН.
- **Сила распространения:** ООН обладает огромной силой распространения мыслей и взглядов по всему миру с помощью своей обширной системы информационно-пропагандистской работы в глобальном масштабе, которая может быть развернута в ее еще большем объеме, если организация задействует новые коммуникационные технологии.
- **Сила вдохновения:** ООН может вдохновлять лидеров и придавать им силу, что до настоящего времени было особенно очевидно в вопросах охраны окружающей среды. Повестка дня в области прав человека и демократии может извлечь пользу из этого опыта.
- **Сила знания:** ООН владеет огромным банком информации о передовом опыте и извлеченных уроках, которые следует активно заимствовать и распространять.

Демократия и права человека: роль ООН

Согласованность действий ООН в построении устойчивого демократического управления, основанного на верховенстве права

Третье тематическое заседание было посвящено согласованности действий ООН в различных отношениях: концептуальной согласованности подхода к демократии, основанного на правах человека, согласованности мероприятий ООН по его осуществлению и согласованности подхода ООН к вовлечению гражданского общества в решение проблем демократизации.

Вставка 5: Усиление взаимосвязей между демократией и правами человека в рамках ООН

В ходе рассмотрения вопросов повышения сплоченности специализированных учреждений и департаментов ООН с целью укрепления взаимосвязи между демократией и правами человека был выдвинут ряд предложений:

- Подчеркивать концепцию неразрывной взаимосвязи между демократией и правами человека, начиная с высших эшелонов руководства ООН;
- Проводить дополнительную работу по распространению на область развития тех подходов, которые основаны на правах человека и укреплении демократии;
- Интегрировать подходы, основанные на правах человека и укреплении демократии, в соответствующие программы и проекты на глобальном, региональном и страновом уровнях;
- Обеспечивать повышение профессиональной компетентности, особенно в том, что касается хорошо информированного и хорошо подготовленного персонала на местах;
- Направлять дополнительное целевое финансирование на создание основанной на правах человека системы демократического управления, призванной содействовать смещению акцентов.

Говоря о концептуальной согласованности, участники встречи утверждали, что в научных трудах и нормативно-правовой базе четко установлены связи между правами человека и демократией. Каркас, на котором держится хрупкое здание демократии, состоит из рамочного механизма защиты, охватывающего все категории прав человека: гражданские, культурные, экономические, политические и социальные. С операционной точки зрения он включает следующее: голосование и участие в политической жизни, которые закреплены в качестве прав человека в МПГПП; первостепенное внимание, уделяемое свободе ассоциации и собраний, а также свободе выражения мнения и убеждений, включая независимые средства массовой информации; институционализация плюралистической системы, в которой оппозиционные партии воспринимаются не как противники, а как постоянный вызов власти, предержащим, заставляющий их либо лучше работать, либо уходить в отставку, когда так решат избиратели;

конституционный строй, отстаивающий права человека, демократические принципы, верховенство права, защиту меньшинств и закрепленный в конституции принцип защиты прав человека против временных эксцессов правления большинства.

Все эти концепции были сведены воедино в программных документах ООН, включая «Повестку дня для демократизации» (Boutros-Ghali, 1996) и более позднюю

Директивную записку Генерального секретаря по вопросам демократии (Генеральный секретарь ООН, 2009b).

Участники, однако, задались вопросом о том, что именно это означает для ООН в практическом плане и, в частности, где ООН будет изыскивать ресурсы для того, чтобы демократия стала одной из задач системы ООН достаточно приоритетного уровня для обеспечения необходимой непрерывности деятельности.

Вставка 6: Непал – важность диалога в укреплении демократии

Примером важности диалога в укреплении демократии в отдельно взятой стране, а также роли международных норм служит Непал. После подписания мирного договора в 2008 году вновь избранному непальскому Учредительному собранию было поручено написать новую конституцию. С учетом постконфликтного многокультурного контекста, в котором данное Собрание проводило свою работу, временная конституция требовала от него принимать решения на основе консенсуса. Эта целостная концепция выходит за рамки процессуальных и содержательных определений демократии и охватывает «демократию общего согласия» и «совещательную демократию» в качестве средства принятия решений и как конечный результат.

Учитывая чрезвычайную раздробленность местного населения, члены Учредительного собрания пришли к общему выводу о том, что, поскольку Непал ратифицировал ряд международных документов по правам человека, в преамбуле к Конституции следует выразить признание принципов Устава ООН. Таким образом, был создан основанный на правах человека рамочный механизм, о котором каждый человек мог высказать свое мнение, а затем обсудить, как этот механизм будет работать в непальском контексте. Был приведен пример признанного в международном праве вопроса о национальности. В Непале формулировки в области прав, связанных с национальностью, были всеохватывающими и функциональными, гарантируя права всех признанных в Непале групп населения и объявляя преступлением обращение с любым человеком как с неприкасаемым в любой ситуации. Значимость этих прав рассматривается как феноменальное средство социальных преобразований в Непале.

Демократия и права человека: роль ООН

Была выражена сопутствующая обеспокоенность тем, что различные подразделения ООН занимают разные позиции в отношении неразрывности взаимосвязи между демократией и правами человека. Концепция «Единство действий ООН», возможно, остается скорее замыслом, чем реальностью, и это оказывает отрицательное влияние на способность ООН обеспечивать долгосрочную поддержку с учетом того, что переход к демократии в разных странах отличается

незавершенностью и неустойчивостью, если он не включает в себя соответствующие институциональные реформы.

Участники ссылались на споры и отсутствие ясности в том, какое значение следует придавать универсальным правам человека в сравнении с правами человека в исключительных обстоятельствах, и отметили существующую необходимость согласованности в отношении того, каким именно правам человека международное

сообщество отдает приоритет. Многие утверждали, что реальная демократия должна включать в себя процесс консультаций, и говорили о том вреде, который наносится, когда международное сообщество говорит о правах от имени людей, которые в состоянии выражать свое мнение самостоятельно, но при этом мнение не устраивает международное сообщество. Один из участников задался вопросом, как ООН отреагировала бы на закон в поддержку калечащих операций на гениталиях, принятый с полным соблюдением демократических процедур и при поддержке большинства населения.

Утверждалось, что роль международного сообщества должна состоять не в продвижении конкретной модели демократии, а скорее в оказании помощи всеохватывающим процессам широкого диалога посредством приведения примеров, достойных подражания. Другие высказали предположение о том, что надлежащей ролью для ООН было бы содействие диалогу по вопросам прав человека и обеспечение доступности необходимых для такого диалога ресурсов.

Кроме того, утверждалось, что роль международного сообщества заключается в предоставлении существенной вводной информации, основанной на нормах и принципах международного права. Далее, в рамках ООН должны иметься внутренние механизмы, позволяющие извлекать уроки из проведенной ООН работы и направляющие ее к достижению результатов, согласующихся с ее основополагающими принципами и целями, а не следовать за развитием событий. Поэтому международное сообщество присутствует не только для оказания содействия диалогу и предоставления необходимых ресурсов, но и для того, чтобы играть конструктивную роль посредством проведения консультаций и обмена международным опытом, одновременно настаивая на соблюдении международно признанных норм и стандартов.

Участники обсудили согласованность

действий международных и региональных организаций по вовлечению гражданского общества в странах, осуществляющих переход к демократии. Одна из проблем заключается в необходимости последовательного присутствия в стране для поддержания устойчивых эффективных взаимоотношений с гражданским обществом. Этого не может сделать ни одно из специализированных учреждений ООН. Однако присутствие ООН в стране также создает проблемы, поскольку от некоторых специализированных учреждений требуется работать в тесном контакте с правительством и, если их будут воспринимать как прямых или косвенных союзников оппозиции, то их положение станет крайне рискованным. Было рекомендовано прилагать необходимые усилия в масштабе всей системы ООН, чтобы улучшить поддержку организаций гражданского общества, которые искренне следуют курсу демократии и соблюдения прав человека, даже находясь под огромным давлением со стороны правительства. Один из участников отметил, что операции по поддержанию мира и специальные политические миссии создают весьма широкие возможности для повышения роли и заметности организаций гражданского общества.

Большое внимание в ходе обсуждений было уделено обеспокоенности по поводу того, что международные организации не располагают достаточным знанием о том, как вести дела с парламентами, и зачастую им оказывается легче работать с гражданским обществом. При этом парламентам имеют уникальное значение в деле построения устойчивой демократии, основанной на верховенстве права и принципах прав человека. В дополнение к своей роли в законодательном процессе, парламентам выполняют ключевую функцию в воспитании гражданственности, обеспечивая информированность населения о том, что нужно делать, а также управляя ожиданиями в отношении того, что может быть достигнуто. С учетом этого участники предположили,

что международным организациям следует сосредоточиться на укреплении парламентов, чтобы помочь им стать частью решения проблемы путем оказания поддержки действиям по увеличению представительства и повышению роли женщин в парламенте, обеспечению надлежащего места в парламентских слушаниях для оппозиции, разработке и внедрению в практику кодексов поведения и этики для парламентариев, доводящих данные ценности до сведения избирателей, обеспечению уважения свободы выражения мнений и сосредоточению внимания на прозрачности и доступности парламента для общественности. ■

Выводы и рекомендации

Выводы

Взаимоотношение между демократией и правами человека

Признание взаимозависимой связи:

Участники пришли к общему выводу о том, что связь между демократией и правами человека является взаимозависимой, сложной, взаимно дополняющей и симбиотической – причем некоторые участники предположили, что наиболее подходящим для использования термином является «взаимно образующая». Невозможно дать определение демократии в отрыве от прав человека. Права человека могут быть эффективно защищены только в демократическом государстве. Действующая демократия, вмещающая в себя разнообразие, поощряющая равенство и защищающая свободы личности, все чаще становится наилучшим выбором против концентрации власти в руках немногих и, соответственно, неизбежных нарушений прав человека. В свою очередь, наибольшая защита прав человека является результатом устойчивого демократического порядка, основанного на верховенстве права.

Демократия и права человека: роль ООН

Ответ на призывы к демократическому управлению и обеспечению прав:

Вдохновляющий призыв к переменам в Африке и на Ближнем Востоке рассматривался как сочетание требования устойчивого и всеохватывающего демократического управления и требования о защите прав. Демократические реформы и восстановление средств защиты прав человека представляются как составные части одного и того же видения перемен. И демократия, и права человека продвигаются вперед в глобальном масштабе: во всем мире проводится все больше демократичных и свободных выборов, а права человека соблюдаются в большей степени, чем когда-либо прежде. Кроме того, имеет место прогресс в развитии механизмов защиты и поощрения прав человека. «Арабская весна» вдохнула новые силы в сообщество

поддержки демократии, мотивируя людей на действия и являясь для международного сообщества подтверждением того, что оно находится на верном пути в своих усилиях по выдвиганию этой проблематики на передний план.

Углубление понимания основанного на правах человека подхода к демократии: Участники приложили значительные усилия для того, чтобы разобраться с концепцией подхода к демократии, основанного на правах человека. В то время как основанный на правах человека подход к развитию напрямую изменил качество помощи в целях развития, основанный на правах человека подход к демократии, хотя и в равной мере обоснованный, оказался более трудным для понимания. Демократия является непростой и требующей больших затрат времени системой. Тем не менее, ее описание как «наименее наихудшей» формы правления является лишь одним из вариантов словосочетания «лучшая, но требующая напряжения сил и нелегкая». В процессе укрепления демократии жизненно важно помнить, что составляющие ее черты должны включать «функциональность», «эффективность» и «действенность».

Поддержка устойчивого укрепления демократии, основанной на правах человека: Проблема устойчивости также вызвала полемику, причем участники отмечали, что укрепление демократии на основе прав человека может занять много времени. Кроме того, этот процесс не является прямолинейно нарастающим и легко может быть повернут вспять. Ползучий откат от демократизации может принимать форму небольших корректировок, затрагивая при этом важные элементы политических структур. Устойчивая демократия, основанная на правах человека, требует, помимо прочего, чтобы граждане были хорошо осведомлены о своих правах, чтобы участие общественности в политической жизни поощрялось посредством выборов и активной вовлеченности в работу органов местного самоуправления и чтобы обеспечивались институциональная

подотчетность и прозрачность.

Роль ООН в продвижении и поддержке подхода к демократии, основанного на правах человека

Эффективное исполнение информационно-пропагандистской роли: Участники выявили некоторую напряженность в системе ООН относительно того, обязан ли Секретариат приводить консенсус государств – членов ООН к наименьшему общему знаменателю или может действовать самостоятельно в качестве автономной ключевой стороны, заинтересованной в продвижении прав человека и демократии. В защиту второй точки зрения приводилась Статья 99 Устава ООН, которая гласит: «Генеральный Секретарь имеет право доводить до сведения Совета Безопасности любые вопросы, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности» (Организация Объединенных Наций, 1945). Это означает, что на Генерального секретаря действительно возложена четко выраженная ответственность, определяющая и позицию Секретариата ООН в целом.

Если от ООН требуется принимать меры в связи с любым вопросом, она должна быть вооружена универсальными ценностями и всеобщими нормами. Часть роли ООН состоит во внесении вклада в разработку нормативных положений и политических установок в области демократии и прав человека. Крупным шагом в этом направлении стала Директивная записка по вопросам демократии. Она была подготовлена Генеральным секретарем в его независимом качестве и, как таковая, является документом высокого уровня, оказывающим решающее влияние. Было признано, что ООН несет ответственность за то, чтобы возглавить дискуссию по проблеме универсальности прав человека и демократии на основе мирового опыта.

Определение масштабов информационно-пропагандистской роли ООН во всем мире: В ходе каждого из заседаний

Совещания за круглым столом обсуждался вопрос о том, насколько глубоко ООН следует вовлекаться в информационно-пропагандистскую работу по отстаиванию демократии, основанной на правах человека. В целом мнения склонялись в пользу вдумчивой вовлеченности – с полным учетом обстоятельств и, в частности, требования о национальной ответственности. Там, где община способна вести диалог самостоятельно, ООН следует концентрироваться на оказании содействия такому диалогу и его обогащении международным опытом. Кроме того, ООН может сделать многое в плане усиления всеохватывающего характера диалога в рамках общины, предоставляя дополнительные форумы для участия, в частности, ведя информационно-пропагандистскую работу среди более отчужденных слоев данной общины.

Исследование потенциального взаимоотношения между ООН и национальными, региональными и международными субъектами действия: Внимание участников было привлечено к зачастую исключительным отношениям ООН с органами исполнительной власти тех стран, в которых она работает. Это не следует принимать как норму, и ООН следует стремиться к формированию более широкого диапазона взаимоотношений, в том числе с парламентами, гражданским обществом и особенно женщинами и другими социально незащищенными группами. В этом отношении роль ООН еще более укрепились бы за счет углубления партнерских отношений с региональными и международными субъектами действия, которые уже разработали региональные стандарты и нормативные рамки в области демократии.

Ликвидация разрыва между заявлениями и действиями: Переход от политических заявлений к практическому осуществлению является непростым делом. ООН, как и другие международные и региональные субъекты действия, предпочитает концентрироваться на событиях, а не на процессе с тем, чтобы предотвратить

выход за рамки функции поставщика услуг и вторжение в сферу суверенитета. Для внешних субъектов особенно непростой является ситуация, когда им приходится принимать активное участие в таких процессах, как организация систем управления или разработка конституции, которые оказывают решающее воздействие на будущее страны. Любую международную поддержку следует основывать на универсальных ценностях и нормах таким образом, чтобы она служила источником сравнительного знания об успешных и неуспешных результатах в других местах. Структурная связность ООН необходима не только в области прав человека и демократии – это куда более широкая проблема, которую ООН необходимо решать постоянно.

Вовлеченность в периоды прерывания демократического конституционного порядка: Участники Совещания за круглым столом детально обсудили вопрос о роли ООН и других организаций в периоды, когда после демократических выборов происходит разрушение конституционного порядка или неконституционные переходы государственной власти. В то время как большинство региональных организаций приняли политику абсолютной нетерпимости в этом отношении, ООН зачастую является единственной организацией, которую можно привлечь к участию и которая предоставляет помощь в таких ситуациях, рискуя подвергнуться критике либо за вмешательство во внутренние дела, либо за терпимое отношение к неконституционному удержанию политической власти. Это ставит вопросы о том, следует ли ООН настаивать на тщательной проработке последовательного и системного, основанного на демократических нормах и принципах подхода ко всем ситуациям или прибегать к более нюансированному подходу в каждом отдельном случае. Хотя второй аргумент, казалось, был более весомым, выступавшие признали, что отсутствие последовательности теоретически может нанести вред доверию к ООН.

Демократия и права человека: роль ООН

Рекомендации

В результате обсуждений за круглым столом были выработаны следующие ключевые рекомендации:

1. Взаимоотношение между демократией и правами человека является сложным, симбиотическим и взаимно образующим. Основанный на правах человека подход к демократии, опирающийся на фундамент верховенства права, во все большей степени рассматривается как наиболее последовательная гарантия против нарушений прав человека. ООН следует, с одной стороны, прислушиваться к призывам о проведении демократических реформ по мере их возникновения, а с другой – принимать участие в процессах укрепления устойчивости демократии, основанной на правах человека.
2. Успех дела укрепления демократии будет напрямую зависеть от всеохватывающего и совещательного характера процесса разработки конституции, а стандарты в области прав человека создают детально проработанную основу этих процессов. ООН следует стремиться к обеспечению всеохватности и активного участия в процессе разработки конституции и выявлять соответствующие и достаточные ресурсы для оказания поддержки этим процессам в долгосрочной перспективе.
3. ООН должна выявлять и мобилизовывать существующие основные средства в пределах своей системы и работать в едином ключе, чтобы еще более улучшать свою уникальную способность продвижения основанных на правах человека демократических процессов, особенно в том, что касается социально незащищенных групп, не имеющих надлежащего представительства, включая женщин и молодежь.
4. ООН следует оставаться во главе дискуссии об универсальности прав человека и о том, каким образом уважение, защита, продвижение и осуществление прав человека являются частью важного рамочного механизма эффективного демократического управления. ООН следует провести независимый экспертный анализ демократии, чтобы оценить, как государства-члены выполняют обязательства перед своими народами, взятые согласно ратифицированным ими международным договорам в области прав человека.

Более конкретные выводы и рекомендации резюмируются ниже. Они разбиты на три группы:

- Построение всеохватывающего рамочного механизма демократического управления, основанного на правах человека;
- Взгляды на действия ООН и сравнительное преимущество ООН; а также
- Согласованность действий ООН в обеспечении устойчивого демократического управления, основанного на правах человека.

Построение всеохватывающего рамочного механизма демократического управления, основанного на правах человека

Успех дела укрепления демократии будет напрямую зависеть от всеохватывающего и совещательного характера процесса разработки конституции в той же мере, что и от определяемого развитием событий содержания конституции. Стандарты и общая теория прав человека создают детально проработанную основу процессов, являющихся всеохватывающими и совещательными, а также существа того, что содержится в конституции. В отношении последнего материально-правовая защита

охватывает природу прав, которые надлежит уважать, защищать, продвигать и осуществлять, а также институты, необходимые для обеспечения того, чтобы в области нарушения прав человека действовали практические средства правовой защиты. Рамочный механизм управления, который не основан на правах человека и основных свободах, будет лишен элементов, жизненно важных для действующей демократии.

- ООН, следовательно, необходимо выявлять соответствующие и достаточные ресурсы для оказания поддержки долгосрочным процессам разработки конституции с целью обеспечения того, чтобы права человека были защищены и чтобы в ходе надлежащего процесса – основанного на рамочном механизме в области прав человека – были установлены справедливые процедуры, создающие возможность рассмотрения жалоб и нарушений закона, а также мирного урегулирования социальных конфликтов.
- ООН следует также стремиться к обеспечению всеохватности и активного участия в процессе разработки конституции с максимально широким, насколько это возможно, представительством всех слоев общества.
- Всем участникам процесса разработки конституции требуется достаточно времени, чтобы должным образом рассмотреть весь диапазон политических, экономических и культурных факторов, которые должны найти свое отражение в новой конституции. Международному сообществу следует воздерживаться от подталкивания в сторону сокращения времени на разработку конституции, поскольку это может понизить эффективность процесса и нанести ущерб содержательному качеству конечного документа.
- Роль ООН в мероприятиях по разработке конституции следует концентрировать на расширении диалога и предоставлении

возможности выразить свое мнение всем субъектам политического процесса, включая, в частности, более отчужденные и социально незащищенные группы.

- Организации следует служить источником сравнительного знания и опыта, полученных в ходе всеохватывающих процессов формирования конституций с широким участием, особенно тех, которые получены в странах Глобального Юга.
- ООН следует опираться на практический опыт, имеющий непосредственное отношение к различным аспектам разработки конституций и полученный внутри своей системы, включая УВКПЧ, которое играет ведущую роль в области прав человека, а также на опыт межправительственных организаций, занимающихся вопросами всеохватывающего политического диалога, региональных организаций и неправительственных организаций, работающих в этой области.
- Кроме того, ООН следует сконцентрироваться на информационно-пропагандистской работе, а также финансовой поддержке всеохватывающих процессов с широким участием.

Демократия и права человека: роль ООН

Взгляды на действия ООН и сравнительное преимущество ООН

- ООН следует найти более творческие пути расширения состава групп, с которыми она взаимодействует, чтобы решить проблему озабоченности по поводу уклона в сторону исполнительной власти и обеспечить свое эффективное участие в процессе демократизации. Директивная записка Генерального секретаря по вопросам разработки конституций (Генеральный секретарь ООН, 2009а) содержит руководящие указания по определению значимых групп общества, с которыми следует консультироваться в процессе разработки конституций, включая женщин, молодежь и религиозные меньшинства.

- ООН следует предпринимать дополнительные усилия для того, чтобы использовать свои сравнительные преимущества и основные средства – в том числе свои возможности в области нормотворчества, мобилизации, распространения и защиты – с тем, чтобы повышать свою роль в продвижении демократии, основанной на правах человека. Создание Координационно-консультативной группы ООН уже сыграло в этом отношении полезную координирующую роль; при этом следует поощрять различные специализированные агентства ООН к более активному сотрудничеству друг с другом в деле оказания содействия укреплению демократии.
- ООН следует использовать все соответствующие механизмы и процедуры для того, чтобы побуждать государства, которые еще не являются демократическими (или номинально считаются демократическими, но на практике не защищают права человека), к осуществлению демократических реформ, в результате которых возникнут открытые, плюралистические общества, основанные на свободе выражения мнений, ассоциации и собраний, демократическом избирательном праве и независимой судебной системе, а также общества с прочно укоренившимся принципом демократического управления, отраженным в ходе голосования народа во время регулярно проводимых, открытых и справедливых выборов.

***Согласованность действий
ООН в построении устойчивого
демократического управления,
основанного на правах человека***

- ООН следует оставаться во главе дискуссии об универсальности прав человека и о том, каким образом уважение, защита, продвижение и осуществление прав человека являются частью важного рамочного механизма эффективного демократического управления. Никакая другая организация не обладает такой легитимностью, которая позволяет взять эту роль на себя. Секретариат ООН и Генеральный секретарь могут играть важную роль в дальнейшем развитии данного политического курса без необходимости реализации принципа наименьшего общего знаменателя.
- Хотя единой формулы создания, функционирования и эволюционного развития демократического управления не существует, ООН не следует стесняться заявлять о своей решительной позиции в тех случаях, когда наносится вред демократическому управлению и нарушаются права человека.
- ООН следует рассмотреть процесс проведения взаимной оценки демократии в соответствии с механизмом «Универсального периодического обзора» (УПО), установленным Советом по правам человека. В рамках УПО, наряду с представлением докладов в органы, учрежденные согласно соответствующим международным договорам, государства следует побуждать к публичным заявлениям о том, какие действия они предпринимают для установления демократического управления или укрепления своих демократических укладов и как они выполняют обязательства перед своими народами, взятые согласно ратифицированным ими международным договорам в области прав человека и закрепленные в их конституциях и законах. ■

Приложения

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Концептуальная записка и аннотированная повестка дня для международного Совещания за круглым столом «Демократия и права человека» 11-12 июля 2011 года Нью-Йорк, 11-12 июля 2011 г.

Концептуальная записка

I. Введение

1. В ноябре 2007 года Генеральный секретарь предложил разработать для всей организации стратегию, развивающую подход ООН к поддержке демократии, увязав такую стратегию с тремя основополагающими направлениями работы ООН, а именно, мир и безопасность, развитие и права человека.
2. В ответ на вышеупомянутый призыв Генерального секретаря в 2008 и 2010 году в Нью-Йорке было организовано два совещания за круглым столом. Первое из них, посвященное проблематике «Демократия для развития и развитие для демократии», состоялось 12 сентября 2008 года. Оно было организовано Департаментом по политическим вопросам Организации Объединенных Наций (ДПВ), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Международным институтом по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА). Его участники стремились определить те области политики, в которых в текущем глобальном контексте можно было бы предпринять

многосторонние действия – особенно со стороны ООН – по продвижению демократии и оказанию поддержки укреплению процессов устойчивого развития. Второе Совещание за круглым столом на тему «Демократия, мир и безопасность» было проведено 1-2 марта 2010 года под эгидой ДПВ, Департамента ООН по операциям по поддержанию мира (ДОПМ), ПРООН и ИИДЕА. Его участники рассмотрели работу ООН на стыке оказания содействия укреплению демократии, миротворчества, поддержания мира и миростроительства. На основе тематических исследований, охвативших Афганистан, Непал, Тимор-Лешти, Гаити и Западную Африку, участники Совещания за круглым столом обсудили извлеченные уроки и определили проблемы, требующие дальнейшего рассмотрения и принятия последующих мер.

3. Третье Совещание за круглым столом, посвященное теме «Демократия и права человека», будет организовано Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, Департаментом по политическим вопросам Организации Объединенных Наций (ДПВ) и Международным институтом по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИИДЕА). Планируется, что оно будет проведено в Нью-Йорке в течение полутора дней 11-12 июля 2011 года.

II. История вопроса: продвижение общего понимания принципов, норм и ценностей демократии

4. За прошедшие годы значительно изменились восприятие и понимание концепции демократии, ее различных измерений, процессов и последствий. С начала девяностых годов Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций и Комиссия ООН по правам человека (далее – Комиссия) приняли множество резолюций по различным аспектам демократии, подчеркивающих

Демократия и права человека: роль ООН

ее основополагающие принципы в увязке с универсальными ценностями, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека и нескольких международных правовых актах по правам человека. В ходе Саммита ООН 2000 года, посвященного выработке Целей развития тысячелетия, и Всемирного саммита ООН 2005 года международное сообщество вновь подтвердило свою приверженность правам человека, верховенству права и демократии как универсальным и неделимым основным ценностям и принципам Организации Объединенных Наций.

5. Опираясь на международную нормативную базу в области прав человека, Генеральная Ассамблея и Комиссия стремились содействовать достижению общего понимания демократии. В 2002 году Комиссия приняла историческую резолюцию, определяющую ее существенно важные элементы, которые включают:

- уважение прав человека и основных свобод,
- свободу ассоциации,
- право на свободу убеждений и их свободное выражение,
- доступ к власти и ее осуществление в соответствии с господством права,
- проведение периодических свободных и справедливых выборов на основе всеобщего и тайного голосования как волеизъявление народа,
- плюралистическую систему политических партий и организаций,
- разделение властей,
- независимость судебной власти,
- транспарентность и подотчетность в работе органов государственного управления,

- свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации.

6. Учитывая важность и сложность концепции демократии, Комиссия поручила Управлению Верховного комиссара по правам человека организовать два рабочих совещания экспертов в 2002 и 2005 годах по вопросам взаимосвязей и взаимозависимости между демократией, правами человека и верховенством права. Эти обсуждения способствовали лучшему пониманию концептуальных и практических аспектов демократии как «целостной» рамочной основы общественного порядка, охватывающей человеческое, организационное и процедурное измерения. Было подчеркнуто, что современный конституционализм, укорененный во внутренних правовых системах во всем мире, признает, что нормативно и этически демократия основывается на универсальных стандартах прав человека. Результаты этих рабочих совещаний, впоследствии воплощенные в резолюциях межправительственных органов ООН и развитые в других официальных документах, вновь подтвердили жизненно важную взаимосвязь между демократией, верховенством права, правами человека и устойчивым развитием и подчеркнули общие проблемы в этих областях, включая:

- недемократический приход к власти и ее удержание;
- нищету и социальное отчуждение;
- пренебрежение правами человека;
- дискриминацию и дискриминационную практику, лишение социально незащищенных групп доступа к правосудию;
- угрозы безопасности человека и размывание верховенства права, в том числе в контексте борьбы с терроризмом;

- вооруженные конфликты и насилие;
 - различия в уровнях потенциала, проявляющиеся, среди прочего, в слабых и разлаженных институтах управления;
 - отсутствие демократической подотчетности.
7. Поскольку ООН стремится обеспечить надлежащую поддержку тем странам, которые сталкиваются с серьезными ситуациями, угрожающими их политической, социальной и экономической стабильности и благополучию их населения, существует необходимость в разработке эффективных и последовательных стратегий быстрого реагирования путем оказания помощи процессам демократизации и решения проблем в области демократии. Эти стратегии следует основывать на полном признании взаимосвязи между демократией и правами человека. Как подчеркивается в Директивной записке Генерального секретаря по вопросам демократии, «ООН в настоящее время сталкивается с тройной задачей построения или восстановления демократии, сохранения демократии и повышения качества демократии в различных странах» (Генеральный секретарь ООН, 2009b).

III. Цели и центр внимания

8. Данное совещание за круглым столом даст возможность проанализировать современные аспекты взаимосвязей между демократией и правами человека и их актуальность для действий ООН в рамочных условиях сегодняшнего дня. По этой причине оно должно способствовать разработке стратегий и политических курсов ООН, призванных укреплять демократии, основанные на правах человека. Его участникам следует рассмотреть различные проблемы, встающие перед демократией и связанные с недостатками в области прав человека, в контексте недавних событий во многих частях света и опираясь на уроки, извлеченные из опыта работы на национальном уровне.
9. Обсуждение следует структурировать и направить на поиск практических, политически ориентированных мер реагирования, что позволит участникам Совещания за круглым столом внести свой вклад в разработку эффективного и приемлемого универсального рамочного механизма оказания содействия укреплению демократии в соответствии с последовательной политикой ООН вовлечения в работу по данному направлению.
- Основные области внимания
10. В своей резолюции 2000/47 «Развитие и упрочение демократии» Комиссия по правам человека «просит... Генерального секретаря и Верховного комиссара довести настоящую резолюцию до сведения государств-членов, компетентных органов Организации Объединенных Наций и межправительственных и неправительственных организаций и обеспечить ее как можно более широкое распространение» (Организация Объединенных Наций, Комиссия по правам человека, 2000).
11. В резолюции 2002/46 «Дальнейшие меры по развитию и упрочению демократии» Комиссия «призывает... уделить особое внимание рекомендациям Генерального секретаря о том, что Организации Объединенных Наций следует предпринять усилия по разработке комплексных программ по оказанию помощи в области демократии и общих страновых стратегий, предусматривающих местное исполнение проектов и вовлечение самых различных участников на местном уровне». Она рекомендует «обмениваться информацией и улучшать координацию в рамках системы Организации Объединенных Наций с целью облегчить обмен информацией об

Демократия и права человека: роль ООН

извлеченных уроках и наилучших видах практики в деле развития и упрочения демократии». Она также «призывает к расширению экспертных знаний в области демократии, получаемых во всех регионах мира» (Организация Объединенных Наций, Комиссия по правам человека, 2002).

12. В свете недавних событий в Северной Африке и на Ближнем Востоке цель данного совещания за круглым столом заключается в рассмотрении и повторной оценке действенности всей системы Организации Объединенных Наций с точки зрения обеспечения согласованности и эффективности в масштабах всей системы, а также в оказании помощи государствам-членам в реализации элементов указанной резолюции.

13. С этой целью рабочие заседания будут посвящены следующим темам:

a. Роль прав человека в деле укрепления демократии в ситуациях смены режима и угроз демократии

Вопросы, подлежащие обсуждению в рамках этой темы, включают:

- Концентрация власти в исполнительных органах – повторное возникновение веры в большую эффективность авторитарного правления в сравнении с демократией;
- Нарушения / отрицание прав человека при авторитарном или популистском правлении;
- Выстраивание рамочного механизма демократического управления – примирение правления большинства и прав меньшинств – разделение власти и проблемы в области прав человека;
- Переходные меры, ведущие к созданию рамочной системы демократических институтов;
- Обеспечение верховенства права – подотчетность, право на установление истины и примирение;

- Участие гражданского общества в переходных процессах;
- Реагирование на неконституционные изменения в правительстве (военный государственный переворот против демократически избранного правительства; свержение демократически избранного правительства вооруженными группами инакомыслящих, повстанческими движениями, наемниками, отказ от передачи власти победившей партии после проведения свободных, справедливых и регулярных выборов);
- Декларация ОАЕ о рамочном механизме реагирования на неконституционную смену правительства, принятая в 2000 году.

b. Восприятие странами-получателями роли и влияния ООН в продвижении основанного на правах человека подхода к управлению:

- Восприятие ООН и ее подхода к оказанию содействия укреплению демократии;
- Преимущества ООН в сравнении с другими международными и региональными субъектами действия;
- Каким образом привести подходы ООН к управлению, основанному на правах человека, в соответствие с конкретными потребностями данной страны / региона.

c. Согласованность действий ООН в построении устойчивого демократического управления, основанного на верховенстве права:

- Целостность концепции демократии – общие возможности и проблемы в области демократии, верховенства права и прав человека;
- Демократия – конституционность – добросовестное управление – участие ООН в процессах разработки

конституций и конституционных реформах;

- Демократия и суверенитет – суверенитет как ответственность;
- Противодействие социальному отчуждению – участие в управлении социально незащищенных групп (бедные слои населения, гендерное измерение, меньшинства);
- Право участвовать в ведении государственных дел, избирательные права и право равного доступа к государственной службе;
- Прозрачность и подотчетность как производные от прав человека, демократии и верховенства права, служащие их фундаментальной опорой;
- Гражданское общество как средство осуществления демократии и прав человека.

Участники и эксперты

14. На данном Совещании за круглым столом соберутся международно признанные эксперты и специалисты-практики в области прав человека, международного права и международных отношений из различных географических регионов, а также представители специализированных учреждений и программ ООН, включая Фонд демократии ООН. Эксперты будут отобраны УВКПЧ в консультациях с ДПВ и ИИДЕА.

Организация работы

15. Для каждого заседания выступающим с докладами экспертам будет предложено представить краткие рабочие материалы по истории порученных им вопросов, а также сформулировать политически ориентированные и нацеленные на действие рекомендации в отношении путей продвижения вперед. После краткого представления каждого доклада участники приступят к их пленарному обсуждению. ■

Демократия и права человека: роль ООН

Повестка дня Совещание за круглым столом «Демократия и права человека» 11-12 июля 2011 года, Нью-Йорк Штаб-квартира ООН

Организовано Управлением Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций, Департаментом по политическим вопросам Организации Объединенных Наций и ИИДЕА при содействии Постоянного представительства Италии при Организации Объединенных Наций

ПОНЕДЕЛЬНИК, 11 ИЮЛЯ 2011 ГОДА

08:30 РЕГИСТРАЦИЯ

09:15 ОТКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ ЗА КРУГЛЫМ СТОЛОМ

Г-н Иван Шимонович, помощник Генерального секретаря по правам человека
Г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы Департамента по политическим
вопросам Организации Объединенных Наций
Д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при Организации
Объединенных Наций

09:45 ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Профессор Здислав Кедзя, Университет города Познань
«Демократия и права человека: проблемы и возможности ООН»

10:05 ОБСУЖДЕНИЕ

10:45 ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ

**11:00 ТЕМАТИЧЕСКОЕ ЗАСЕДАНИЕ 1: РОЛЬ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЛЕ
УКРЕПЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ В СИТУАЦИЯХ СМЕНЫ РЕЖИМА И
УГРОЗ ДЕМОКРАТИИ – ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАМОК КОНСТИТУЦИОННОГО
УСТРОЙСТВА И СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Председатель: Е.П. Посол Кристиан Строхал, Постоянный представитель Австрии
при Организации Объединенных Наций в Женеве

Выступающие: Профессор Луи Окуан, Университет Тафтса
Профессор Габор Халмаи, Будапештский университет
Профессор Тяньняна Малува, Университет штата Пенсильвания

На основе своего опыта работы в Восточном Тиморе, Венгрии и Африканском Союзе докладчики рассмотрят проблемные вопросы стратегического, политического, операционного и исследовательского уровня, относящиеся к следующим темам:

- Каким образом ООН и региональные организации решают проблемы, связанные с неконституционной сменой правительства или спорами, касающимися выборов;
- Роль гражданского общества и государственных субъектов действия на национальном, региональном и международном уровне в построении всеохватывающей системы демократического управления после смены режима;
- Необходимость и сфера действия переходных механизмов государственного управления;
- Какую помощь следует оказывать при определении и проектировании оптимальной системы государственного управления, включая механизмы распределения властных полномочий;
- Каким образом отражать права человека, включая права меньшинств, в программе конституционной реформы;
- Правосудие переходного периода: подотчетность в области прав человека – привлечение виновных к ответственности, право на установление истины и примирение, возмещение ущерба жертвам нарушений прав человека; необходимость создания механизмов правосудия, специализирующихся на нарушениях прав человека в ходе конфликта, объектом которых становятся женщины.

13:00 ОБЕД

**14:30 ТЕМАТИЧЕСКОЕ ЗАСЕДАНИЕ 2: ВОСПРИЯТИЕ СТРАНАМИ-
ПАРТНЕРАМИ РОЛИ И ВЛИЯНИЯ ООН И РЕГИОНАЛЬНЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОДВИЖЕНИИ ОСНОВАННОГО НА ПРАВАХ
ЧЕЛОВЕКА ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ**

Председатель: г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы Департамента
по политическим вопросам ООН.

Выступающие: Посол Кристиан Строхал, Постоянный представитель Австрии при Организации Объединенных Наций в Женеве;
д-р Азза Карам, старший советник по вопросам культуры, ЮНФПА;
г-н Ибрагим Летхоум Асмани, Общество юристов Кении.

На основе своего опыта работы в арабском мире, Кении и регионе ОБСЕ докладчики рассмотрят следующие вопросы:

- Восприятие ООН и региональных организаций и их подхода к оказанию содействия укреплению демократии на основе принципов прав человека;
- Преимущества ООН в сравнении с другими международными и региональными субъектами действия;
- Каким образом приводить подходы ООН к управлению, основанному на правах человека, в соответствии с конкретными потребностями данной страны / региона.

15:30 ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ

15:45 ПРОДОЛЖЕНИЕ ГРУППОВОГО ОБСУЖДЕНИЯ

16:45 ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ 1-ГО ДНЯ И ВЫВОДЫ ИЗ СОСТОЯВШИХСЯ ОБСУЖДЕНИЙ

17:00 ЗАВЕРШЕНИЕ 1-ГО ДНЯ

ВТОРНИК, 12 ИЮЛЯ 2011 ГОДА

09:15 ТЕМАТИЧЕСКОЕ ЗАСЕДАНИЕ 3: СОГЛАСОВАННОСТЬ ДЕЙСТВИЙ ООН В ПОСТРОЕНИИ УСТОЙЧИВОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ, ОСНОВАННОГО НА ВЕРХОВЕНСТВЕ ПРАВА

Председатель: г-жа Джеральдин Фрейзер-Молекети, директор по вопросам практики Группы по вопросам демократического управления Бюро по политике в области развития (БПР) ПРООН.

Выступающие: профессор Стивен Маркс, Гарвардский университет;
г-н Уинлак Уахиу, ИИДЕА;
профессор Кристи Уоррен, Колледж Уильяма и Мэри;
г-н Рожье Хьюзенга, Межпарламентский союз (МПС).

Демократия и права человека: роль ООН

На основе своего опыта работы в Кыргызстане, Дарфуре, Непале и других местах докладчики рассмотрят следующие вопросы:

- Целостная и всеохватывающая концепция демократии – возможности и проблемы в области демократии, верховенства права и прав человека;
- Прозрачность и подотчетность как производные от прав человека, демократии и верховенства права и лежащие в их основе;
- Гражданское общество как средство продвижения демократии и прав человека и поддержания их устойчивости.

11:30 ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ

11:45 ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ И ВЫВОДЫ

Председатель: Г-н Роланд Рич, Административный руководитель Фонда демократии ООН

13:00 ПРИЕМ ОТ ИМЕНИ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИТАЛИИ ПРИ ООН

15:00 ЗАВЕРШЕНИЕ 2-ГО ДНЯ ■



Вступительные замечания: д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН (слева), г-н Иван Шимонович, помощник Генерального секретаря по правам человека, ООН (в центре), г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы ДПВ ООН (справа)



Г-н Иван Шимонович, помощник Генерального секретаря по правам человека, ООН



Г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы ДПВ ООН



Д-р Массимо Томмазоли, Постоянный наблюдатель от ИИДЕА при ООН



Профессор Здислав Кедзя, Университет города Познань



Тематическое заседание 1: профессор Габор Халмаи, Будапештский университет (слева), профессор Луи Окуан, Университет Тафтса (в центре слева), Е.П. Посол Кристиан Строхал, Постоянный представитель Австрии при ООН в Женеве (в центре справа), профессор Тяньняна Малува, Университет штата Пенсильвания (справа)



Профессор Габор Халмаи, Будапештский университет



Профессор Луи Окуан, Университет Тафтса



Е.П. Посол Кристиан Строхал, Постоянный представитель Австрии при ООН в Женеве



Профессор Тяньняна Малува, Университет штата Пенсильвания



Тематическое заседание 2: г-н Ибрагим Летхоум Асмани, Общество юристов Кении (слева), д-р Азза Карам, старший советник по вопросам культуры, ЮНФПА (в центре слева), г-жа Элизабет Спехар, директор Отделения Европы ДПВ ООН (в центре справа), Е.П. Посол Кристиан Строхал, Постоянный представитель Австрии при ООН в Женеве (справа)



Д-р Азза Карам, старший советник по вопросам культуры, ЮНФПА



Г-н Ибрагим Летхоум Асмани, Общество юристов Кении



Тематическое заседание 3: профессор Кристи Уоррен, Колледж Уильяма и Мэри (слева), г-н Уинлак Уахиу, ИИДЕА (в центре слева), г-н Рожье Хьюзенга, МПС (в центре справа), профессор Стивен Маркс, Гарвардский университет (справа), г-жа Джеральдин Фрейзер-Молекети, директор по вопросам практики, ГДУ БПР ПРООН (за пределами фото)



Профессор Стивен Маркс, Гарвардский университет



Г-жа Джеральдин Фрейзер-Молекети, директор по вопросам практики, ГДУ БПР ПРООН



Профессор Кристи Уоррен, Колледж Уильяма и Мэри



Г-н Уинлак Уахиу, ИИДЕА



Г-н Рожье Хьюзенга, МПС



Подведение итогов и выводы: г-н Роланд Рич, Административный руководитель ЮНДЕФ



Участник: г-н Эндрю Брэдли, директор, Представительство ИИДЕА при ЕС



Участник: г-жа Ана Лукатела, специалист по программам, Отдел по вопросам мира и безопасности, «ООН-женщины»



Участник: фра Эмека Крис Обьецу, Постоянный представитель Ордена св. Августина при ООН



Участник: г-н Роберт Хазбэндз, Секция по вопросам верховенства права и демократии, УВКПЧ

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Вступительные замечания г-на Ивана Шимоновича, помощника Генерального секретаря по правам человека

Глубокоуважаемые эксперты!
Дамы и господа!

Я с глубоким удовлетворением открываю данное Совещание за круглым столом по вопросам демократии и прав человека, организованное УВКПЧ, ДПВ и ИИДЕА. Эта дискуссия должна стать весьма интересной, поскольку она нацелена на исследование взаимозависимости и взаимосвязей между демократическим управлением и правами человека. Я думаю, что большинство людей согласилось бы с тем, что демократические политические системы должны служить не только концептуальными рамками для определения властных полномочий, ограничений, накладываемых на институты государства, порядка их взаимодействия, а также не просто общим описанием процедур, которым необходимо следовать при проведении выборов и которые сконцентрированы на таких атрибутах, как право участия в голосовании и выдвигать свою кандидатуру на выборах. Скорее, успешное демократическое управление неизбежно должно быть сосредоточено на продвижении и защите прав человека и основных свобод. Ибо без этой защиты никакой демократии, наполненной сколько-нибудь значимым содержанием, быть не может. Только государство, приверженное защите личных свобод, равенства и человеческого достоинства может, в конечном итоге, быть на практике свободной и демократической страной.

Чтобы демократия работала удовлетворительным образом, она также должна предлагать своим гражданам и постоянным жителям перспективу лучшей

жизни, как на индивидуальном уровне, так и в плане жизни в сообществе. Признание этого может и должно быть основано на правозащитном подходе с особым упором на экономические, социальные и культурные права. Как отмечают многочисленные политики, богатые и бедные не могут сосуществовать бок о бок без значительного риска социальных потрясений и переворотов. Поэтому демократия также должна заботиться о том, чтобы целью общества являлось удовлетворение таких основных жизненных потребностей граждан, как достаточное питание, вода и жилье для всех. Как мы можем реалистично говорить о праве на жизнь в политическом или гражданском смысле, если человеку не хватает еды или его жизнь может оказаться под угрозой из-за нехватки чистой воды или надлежащей медицинской помощи? Аналогичным образом, в основе хорошо функционирующей демократии лежит защита социальных и культурных прав всех людей, в том числе меньшинств и уязвимых лиц и групп.

Я подумал, что сегодня утром было бы интересно поразмышлять о демократии и правах человека как о понятиях, поскольку я знаю, что цель данного Совещания за круглым столом состоит в том, чтобы сосредоточиться на взаимоотношениях между ними. Слово «демократия», как, возможно, многим из вас известно, происходит из греческого языка и в буквальном смысле означает «власть народа». Установление демократии в Афинах около 2 500 лет назад стало ответом на доминирующее положение аристократии, которое привело к значительным политическим, экономическим и социальным проблемам, включая, в частности, значительную концентрацию политической и экономической власти в руках немногих. Отвергая господство аристократических элит, афинская демократия выковала совершенно иную модель, основанную на принципе равенства прав, и дала доступ к власти большинству граждан.

Примечательно, что у афинской демократии была и еще одна особенность, характерная для современных демократических укладов – суды, уполномоченные контролировать другие органы власти и политических лидеров. Перикл, которого часто называют одним из основателей афинской демократии, вошел в историю как человек, описавший афинскую систему правления следующим образом, и я цитирую: «И так как у нас городом управляет не горсть людей, а большинство народа, то наш государственный строй называется народоправством. В частных делах все пользуются одинаковыми правами по законам... на почетные государственные должности выдвигают каждого по достоинству, поскольку он чем-нибудь отличился не в силу принадлежности к определенному сословию, но из-за личной доблести. Бедность... не мешает человеку занять почетную должность... В нашем государстве мы живем свободно и в повседневной жизни».

Афинский эксперимент в области демократии побудил древнегреческих философов к изучению и осмыслению различных систем государственного управления. Аристотель, например, проанализировал различные системы управления, существовавшие в древнегреческих городах-государствах, и подразделил их на три категории: демократии; олигархии/аристократии и автократические режимы. В своем эпохальном трактате «Политика» Аристотель писал, что «основным началом демократического строя является свобода». Он пояснил, что «одно из условий свободы – по очереди быть управляемым и править; в самом деле, основное начало демократического права состоит в том, что равенство осуществляется в количественном отношении, а не на основании достоинства... так что в демократиях неимущие оказываются обладателями большей власти, нежели состоятельные; ведь они составляют большинство, а верховную силу имеет решение большинства».

У демократии в Древней Греции, однако, были и свои хулители, а некоторые древнегреческие философы описывали ее как неустойчивую систему правления, при которой власть находится в руках либо людей незнатного происхождения, толпы, либо менее имущих классов. Платон, например, поддерживал власть элитных классов.

Но этим утром я вовсе не намерен читать лекцию по истории. Тем не менее, бросается в глаза, что некоторые из проблем, которые стоят перед нами сегодня – и которые вы будете обсуждать сегодня и завтра – это проблемы, появившиеся много веков назад. Концепции власти большинства, узаконивающей действия правительства, равных возможностей голосовать и участвовать в общественной жизни, упора на заслуги независимо от социального статуса в качестве основного принципа равенства, равенства в справедливости, свободы в политической жизни и в обычной жизни и независимости судов, сдерживающих действия правительства – эти концепции и проблемы выглядят сейчас столь же актуальными, что и 2500 лет тому назад.

Аргументы против демократии, которым уже более двух тысячелетий – о том, что демократия нестабильна, что она лишь способствует выдвижению неумелых лидеров масс и что правление элиты лучше – как представляется, звучат также весьма знакомо. Можем ли мы не признать сегодня, что альтернативные демократии политические системы напоминают олигархии и режимы авторитарного правления, определенные Аристотелем? Разве мы не слышим в рассуждениях нашего времени, как политические лидеры оправдывают олигархические или авторитарные государства тем, что демократия принесет нестабильность в ту или иную страну или что их государство еще не готово к демократии и больше подходит для правления элиты – политической, военной или технократической? Хотя эти мнения могут быть искренними, они куда более часто

Демократия и права человека: роль ООН

маскируют нежелание отказаться от власти и экономических привилегий, отражают неверие в права и свободы человека из страха, что их результатом может стать критика правителей, чьи интересы будут поставлены под угрозу, и боязни того, что демократические системы могут привести к власти тех, чья политическая философия не подходит тем, кто занимает государственные посты в настоящее время.

Хотя я понимаю, что такое сравнение несовершенно, я не могу не думать, что народные бунты против авторитарных режимов нашего времени – и здесь я имею в виду, в частности, движения, порожденные «арабской весной» – можно сравнить с народными восстаниями в Древней Греции, в ходе которых разгневанное и обедневшее большинство выступало против устоявшегося меньшинства, наслаждавшегося сравнительно большим богатством и монополией на политическую власть.

Кроме того, выступая перед вами, я провел эти исторические параллели с тем, чтобы подчеркнуть, что многие из вопросов, относящихся к обсуждению демократического управления и прав человека – это отнюдь не новые, а очень старые проблемы, связанные с глубоко укоренившимися и зачастую противоположными представлениями о политической системе управления.

Прежде чем я завершу свое выступление этим утром, я хотел бы остановиться на двух документах Организации Объединенных Наций, которые очень важны с точки зрения обсуждения взаимоотношения между демократией и правами человека. Первый из них – это резолюция 2002/46 бывшей Комиссии по правам человека, в общих категориях описывающая те права человека, которые существенно важны для эффективного функционирования демократии (Организация Объединенных Наций, Комиссия по правам человека, 2002). Хотя я уверен, что во время вашей дискуссии вы будете подробно обсуждать эти права, их, пожалуй, стоит упомянуть

уже сейчас, в самом начале нашей дискуссии за круглым столом. Эти элементы включают в себя следующее:

- уважение прав человека и основных свобод,
- свобода ассоциации,
- право на свободу убеждений и на их свободное выражение,
- доступ к власти и ее осуществление в соответствии с господством права,
- проведение периодических свободных и справедливых выборов на основе всеобщего и тайного голосования как волеизъявление народа,
- плюралистическая система политических партий и организаций,
- разделение властей,
- независимость судебной власти,
- транспарентность и подотчетность работы органов государственного управления, а также
- свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации.

Кроме того, в той же самой резолюции Комиссия по правам человека вновь подтвердила, что право на развитие и искоренение крайней нищеты может существенно способствовать развитию и упрочению демократии. В резолюции отмечается, что демократия совместима с широким разнообразием философских воззрений, убеждений и социальных, культурных и религиозных традиций, которые существуют в мире, и должна быть открыта для них.

Вторым важным документом ООН, на который я хотел бы сослаться в этой связи, является Директивная записка Генерального секретаря по вопросам демократии, в которой отмечается, что в самом Уставе ООН содержатся упоминания

о главных основах демократии, которыми являются права человека, основные свободы, равные права мужчин и женщин, а также устранение различий по признаку расы, пола, языка или религии. В этой Директивной записке делается акцент на том, что во Всеобщей декларации прав человека также запечатлены многие из важных элементов демократии и, в частности, та концепция, согласно которой «воля народа должна быть основой власти правительства; (и) эта воля должна находить выражение в периодических и подлинных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве...» (Генеральный секретарь ООН, 2009b). Хотя данная Директивная записка указывает на существенную важность гражданских и политических прав для функционирования демократии, в ней также объясняется, что притягательная сила демократии в определенной степени обусловлена тем, что она ассоциируется с повышением качества жизни всех людей.

Глубокоуважаемые эксперты!
Дамы и господа!

Я хотел бы выразить свою сердечную благодарность ДПВ и ИИДЕА за их сотрудничество с УВКПЧ в планировании и организации этого Совещания за круглым столом. Важно поддерживать этот вид совместной подготовительной работы, и я надеюсь, что в будущем мы увидим и другие примеры такого типа сотрудничества. На этом я завершаю свое выступление. Благодарю вас. ■

Демократия и права
человека: роль ООН

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: **Выступление г-жи Элизабет Спехар,** директора Отделения Европы, Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций

Я с глубоким удовлетворением принимаю участие в этой встрече, организованной в партнерстве с УВКПЧ и ИИДЕА. Наше мероприятие призвано стать важной вехой в деле укрепления парадигмы демократии в ООН не только концептуально и в категориях ее взаимоотношения с основополагающими принципами и ценностями Организации, но и с точки зрения практики. Это четвертая подобная встреча, организованная в ООН с помощью ИИДЕА и посвященная обсуждению важных взаимосвязей между демократией и тремя фундаментальными основами деятельности ООН, а также гендерной проблематикой.

Сегодняшний акцент на взаимоотношении между демократией и правами человека ставится в нужное время. По всей Северной Африке, на Ближнем Востоке и за их пределами множатся призывы к большей свободе, уважению прав и достоинства человека и участию в политической жизни. Это – цели, которых может достичь и которые может сохранить только демократическое общество. Как не раз отмечал Генеральный секретарь, прежде всего именно лидеры стран с переходной экономикой должны прислушиваться к мнениям, выражаемым их народами, и реагировать на них. Международному сообществу, однако, также необходимо прислушиваться к этим голосам и быть готовым оказывать помощь в охране основных прав и свобод данных общин, как обязались делать это все нации, и поощрять

участие в политической жизни. Наш Устав и наши документы по правам человека ясно формулируют эти основополагающие принципы. Наша задача заключается не в том, чтобы продвигать какую-либо конкретную модель, поскольку единой модели демократии для всех стран не существует. Но мы призваны оказывать помощь в осуществлении основных прав для всех, в том числе политических и гражданских – демократических – прав, универсально закрепленных в документах ООН.

В ходе Всемирного саммита 2005 года правительства однозначно высказались по вопросу о жизненно важных взаимосвязях между демократией и правами человека, а также об их связи с развитием. Они подчеркнули, что «демократия, развитие и уважение всех прав человека и основных свобод взаимосвязаны и подкрепляют друг друга». А тем, кто ставит под сомнение место демократии в контексте ООН, в своей Директивной записке по вопросам демократии 2009 года Генеральный секретарь напоминает, что «демократические принципы пропитывают все нормативные положения Организации Объединенных Наций».

В наше время, полное волнений и перемен, Организация Объединенных Наций должна быть готова более активно оказывать превентивную поддержку странам, всемерно содействуя укреплению демократии и предоставляя им помощь в выполнении их обязательств в области прав человека – эти два вида деятельности естественно идут рука об руку. Кроме того, нам необходимо сделать нашу помощь более эффективной и лучше координировать работу различных структур ООН, а также других субъектов действия на местах. Нам, как международному сообществу, также необходимо задать себе несколько принципиальных вопросов, связанных с нашей поддержкой демократии и прав человека, в том числе: «Обращаем ли мы основное внимание на те вопросы, на которые нужно?» «Как воспринимаются наши действия по развитию и поддержке

демократии?» «Как нам добиться того, чтобы предоставляемая поддержка была существенной и всеохватывающей и полностью соответствовала принципам прав человека?»

Говоря конкретнее, нам необходимо задуматься над следующим:

- Как ООН и региональные организации воспринимаются с точки зрения их ролей в деле поощрения прав человека и развития демократии?
- Как мы можем обеспечить доверие, легитимность и подотчетность в этой деликатной области работы?
- Как мы реагируем на мнения о существовании двойных стандартов в области прав человека и демократии?
- Как мы можем обеспечить последовательное и систематичное применение подхода, основанного на нормах и принципах, и в то же время проведение оценки и приведение мер реагирования со стороны ООН в соответствии с потребностями конкретной страны и в каждом отдельном случае?
- Как обеспечить консолидацию и устойчивость демократии и режимов, основанных на правах человека?

В области поощрения и защиты прав человека и демократии ООН важно выйти за рамки нашего внутреннего контекста и признать достижения различных региональных организаций, в том числе ОАГ и АС, которые приняли свои собственные прогрессивные, далеко идущие и всеобъемлющие документы по этим вопросам. В настоящее время ООН не располагает такими механизмами, и может оказаться полезным поучиться опыту этих организаций, имея конечной целью укрепление собственных инструментов всемирной организации в этом плане.

В заключение позвольте мне еще раз подчеркнуть, что эта встреча проходит в

решающий момент, когда люди во многих странах мира стремятся реализовать переход к демократии, а также к признанию и подлинному осуществлению основных прав человека. Но есть и тревожные случаи в тех странах, которые переживают откат назад в том, что касается их демократических стандартов и практики, результатом чего становится размывание принципа уважения прав человека. Критически важно, чтобы международное сообщество и, в частности, Организация Объединенных Наций, разработало всеобъемлющий и скоординированный подход к решению этих важных проблем и стремилось к расширению своей поддержки гражданского общества, общественных укладов, переживающих переходный период, и подходов в области поощрения прав человека и развития демократии, формирующихся снизу вверх. ■

Демократия и права человека: роль ООН

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Выступление д-ра Массимо Томмазоли, Постоянного наблюдателя от ИИДЕА при Организации Объединенных Наций

Я с глубоким удовлетворением приветствую вас на данном Совещании за круглым столом – четвертым в серии обсуждений, организованных ИИДЕА совместно с Организацией Объединенных Наций – которое посвящено взаимоотношениям между демократией и главными направлениями работы ООН. В ходе предыдущих встреч мы рассматривали вопросы демократии и развития, демократии и мира и безопасности, и демократии и гендерного равенства. Во всех этих случаях основной темой была взаимосвязь между демократией и правами человека.

Это согласуется с консенсусом, сформировавшимся за последние два десятилетия, который ясно подчеркивается в пункте 8 Венской декларации и Плана действий 1993 года: «Демократия, развитие и уважение к правам человека и основным свободам являются взаимозависимыми и взаимоукрепляющими». В справочном документе, подготовленном для этой встречи, рассматриваются концептуальные и операционные задачи и возможности, подразумеваемые утверждением этих взаимосвязей в рамках системы ООН.

Всего лишь несколько лет назад среди специалистов-практиков в области укрепления демократии развернулись дебаты по вопросу о неприятии идеи демократии. Они были вызваны оценками, в которых отмечались не только все ухудшающиеся показатели и тенденции, но также сужение поля деятельности защитников демократии и прав человека

во многих трудных ситуациях, несмотря на внутренние и международные усилия по их поддержке. Интересно, что, согласно утверждениям правозащитников-практиков, выразители автократических взглядов, стремящиеся к международной легитимации ущербных «демократических» процессов, употребляют модные словечки из лексикона демократии. Например, в докладе «Хьюман Райтс Вотч» (ХРВ) за 2008 год говорится: «История знает мало примеров, когда бы нормы демократии получали столь широкое признание, но в то же время так сильно нарушались; когда бы их столь энергично продвигали, но в то же время так попирали; когда они были бы настолько важны, но одновременно так плохо выполнялись» (HRW 2008, с. 1, см. также Roth, 2009, с. 140). Там же подчеркивается, что отсутствие устоявшегося правового определения «демократии» лишь частично объясняет сложившееся положение. Тем не менее, события в Северной Африке и на Ближнем Востоке показали способность гражданского общества и активных граждан – как женщин, так и мужчин – действовать на упреждение, участвуя в новых формах социальной и политической мобилизации и определяя новую повестку дня укрепления демократии на следующее десятилетие.

Действительно, понятие права на демократическое управление по-прежнему является предметом дебатов и не «закреплено в широко принятом правовом документе» (Rich, Newman, 2004, с. 8). При этом, как подчеркивается в директивной записке Генерального секретаря ООН по вопросам демократии за сентябрь 2009 года, у деятельности ООН по укреплению демократии есть мощная нормативно-концептуальная основа (Генеральный секретарь ООН, 2009b). И все же, как в области демократии, так и в сфере прав человека продолжают существовать «противоречия и разбалансированность между общественными ожиданиями справедливости и решимостью государств защищать свой суверенитет, между могущественными государствами, стремящимися к геополитической

гегемонии, и другими – желающими защитить международное право, а также между риторическим поощрением и отсутствием эффективной защиты» (Jolly, Emmerj, Weiss, 2009, с. 67).

Красной нитью трех тематических обсуждений на нашем совещании за круглым столом станет ряд общих вопросов:

- Может ли работа ООН в области укрепления демократии внести свой вклад в ликвидацию пробелов в процессе осуществления, которые все еще ощущаются в системе правозащитных механизмов ООН?
- Какую пользу правозащитные операции на местах, объединяющие функции наращивания потенциала и текущего контроля, могли бы извлечь из работы ООН по укреплению демократии в целом и как они могли бы более эффективно интегрироваться в нее?
- Каким образом соображения укрепления демократии и защиты прав человека могли бы оказать более значительное влияние на правозащитную деятельность других элементов системы ООН, например, подходы к развитию, основанные на правах человека, гуманитарную деятельность или операции по поддержанию мира и безопасности?

Вместе с ДПВ и УВКПЧ для рассмотрения вопроса о взаимосвязях между укреплением демократии и правами человека мы выбрали три угла зрения: работа ООН в ситуациях смены режима и угроз демократии, существующие на местах мнения о роли и эффективности ООН в деле продвижения подхода к управлению, основанного на правах человека, и согласованность действий ООН в построении системы управления, основанной на верховенстве права. Ключевой в этом плане является содействие разработке конституций – одно из приоритетных направлений

работы ИИДЕА, в рамках которой мы в партнерстве с ООН разрабатываем инструментарий сравнительного анализа и наращивания потенциала для применения специалистами-практиками, действующими на национальном и международном уровне.

Отзывчивость правительства к интересам и потребностям наибольшего числа граждан жестко связана со способностью демократических институтов и процессов к поддержке принципов прав человека, равенства и подотчетности. Основным элементом в развитии демократии является верховенство права, если рассматривать его не только как инструмент исполнительной власти, но и как правовую норму, которой связано все общество, включая правительство. Вместе с тем, к укреплению верховенства права необходимо подходить не только путем сосредоточения внимания на применении норм и процедур. Нужно также подчеркивать его основополагающую роль в защите прав человека и продвижении принципа всеохватности, что формирует правозащитный механизм в рамках более широкого дискурса развития человеческого потенциала.

Общий отличительный признак и демократии, и верховенства права состоит в том, что чисто институциональный подход ничего не говорит о фактических конечных результатах процессов и процедур, даже если последние формально правильны. При рассмотрении причинно-следственной связи между верховенством права и демократией необходимо проводить основополагающее различие между «правлением посредством закона», в результате чего закон является инструментом государственной власти, а правительство считается стоящим выше закона, и «верховенством права», подразумевающим, что каждый член общества, в том числе и правительство, связан требованиями закона. По существу, конституционные ограничения власти – ключевая особенность демократии – требуют строгого соблюдения прав человека и принципа верховенства права.

Демократия и права человека: роль ООН

Другим ключевым измерением причинно-следственной связи между правами человека, верховенством права и демократией является признание того, что укрепление демократии и верховенство права могут быть сходящимися в одной точке и взаимоукрепляющими процессами во всех случаях, когда верховенство права определяется в широких, основанных на конечных целях категориях, а не в узких, формальных и исключительно процессуальных терминах. Эта связь сильна, когда верховенство права воспринимается в увязке с существенными конечными результатами, такими как справедливость и демократическое управление. Это различие часто характеризуется путем противопоставления «тонких» и «толстых» концепций верховенства права.

Формальные и существенные понятия, безусловно, связаны друг с другом, и некоторые ученые возражают против дихотомии «тонкий» - «толстый», указывая на то, что в условиях социальных и политических перемен и формальные, и существенные отличительные черты верховенства права могут быть «тоньше» или «толще». Однако, в общих чертах, сконцентрированность на «тонких» определениях приводит к упору на процедуры формулирования и применения правил, в то время как «толстые» определения направлены на защиту прав и их оформление в рамках более широкого дискурса развития человеческого потенциала.

«Толстое» определение изображает верховенство права положительным образом как включающее такие элементы, как сильная конституция, эффективная избирательная система, приверженность гендерному равенству, законы о защите меньшинств и других уязвимых групп, а также сильное гражданское общество. Верховенство права, защищенное независимой судебной властью, выполняет решающую функцию, гарантируя, что гражданские и политические права и гражданские свободы находятся в безопасности и что равенство и достоинство

всех граждан не подвергаются угрозе. Это также помогает защитить эффективную результативность различных учреждений, обеспечивающих подотчетность перед избирателями, перед обществом и по горизонтали, от потенциальных препятствий и запугивания со стороны могущественных государственных субъектов действия.

Такое «толстое» определение верховенства права отличается от «более тонких» определений, которые делают акцент на процедурах формулирования и применения правил. Примеры принципиальных установок в рамках «толстого» определения содержатся в докладах о верховенстве права Генерального секретаря ООН. В 2004 году Генеральный секретарь подчеркнул, что для ООН верховенство права – это:

«(...) такой принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо применяются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности» (Генеральный секретарь ООН, 2004, пункт 6).

Ссылаясь на это определение в своей Директивной записке по вопросам демократии 2009 года, Генеральный секретарь также добавил, что ООН

предоставляет своих специалистов, которые поддерживают «разработку законодательства и содействуют укреплению, в частности, законодательных, исполнительных и судебных органов в соответствии с вышеупомянутыми принципами для обеспечения того, чтобы эти органы имели потенциал, ресурсы и необходимую степень независимости в процессе выполнения своих функций» (Генеральный секретарь ООН, 2009b).

На протяжении многих лет ООН культивировала принцип верховенства права на международном уровне через укрепление и развитие международной системы норм и стандартов, а также учреждение международных и смешанных судов и трибуналов и создание внесудебных механизмов. ООН уточнила рамочную основу своего участия в работе в области верховенства права на национальном уровне путем предоставления помощи в разработке конституций, национальной нормативно-правовой базы, формировании институтов юстиции, управления, безопасности и прав человека, обеспечении правосудия в переходный период, а также укреплении гражданского общества. В Руководящей записке Генерального секретаря 2008 года о подходе ООН к оказанию помощи в области обеспечения законности излагаются всеобъемлющие руководящие принципы и механизмы деятельности ООН в области обеспечения верховенства права на национальном уровне (Генеральный секретарь ООН, 2008). Более того, в своей Директивной записке о помощи ООН в процессе разработки конституций Генеральный секретарь обозначил составные части процесса разработки конституций в увязке с признанием важности разработки конституции при переходе к демократии (Генеральный секретарь ООН, 2009a).

Практическим примером важности верховенства права для укрепления демократии является тот факт, что верховенство права – это фундаментальный принцип, который воспринят в большинстве современных демократических стран.

Конституции содержат основополагающий и чаще всего высший закон государства, а верховенство права предписывает принудительное исполнение этих принципов превыше всех остальных законов. Кроме того, конституции охраняют фундаментальные принципы и ценности, поскольку процесс внесения в них поправок связан со значительными трудностями. Некоторые конституции обеспечивают постоянство определенных принципов и ценностей, запрещая внесение поправок. Судебная ветвь власти, которая применяет закон к отдельным случаям, выступает в качестве хранителя верховенства права. Таким образом, независимая и исправно функционирующая судебная система является необходимым предварительным условием верховенства права, которое требует наличия справедливой правовой системы, права на беспристрастное судебное разбирательство и доступ к правосудию (Böckenförde, Hedling, Wahiu, 2011, с. 17-18).

Конституции делают намного больше, чем учреждение правительства и регулирование его взаимоотношений с гражданами. Во многих странах они также стали инструментом урегулирования кризисных ситуаций. Преимущества конституций, разрабатываемых для государств, страдающих от конфликтов и глубокого раскола, зависят от их способности примирять группы людей, устранять причины нестерпимых обид и предотвращать дальнейшую поляризацию общества и углубление конфликта. Кроме того, первостепенное значение в этом отношении имеет принцип национальной ответственности. Выбор процесса следует оставлять на усмотрение национальных разработчиков конституции, способных одержать верх в местных условиях. Разработка конституций, удовлетворяющих требованиям об урегулировании конфликтов, приводит к определенным успехам. В то же время все более важными факторами, определяющими новые требования к разработке конституций, становятся другие элементы, например экономическое неравенство.

Демократия и права человека: роль ООН

Еще одним примером взаимосвязей между демократией, правами человека и верховенством права служит справедливость выборов. Принцип справедливости выборов гарантирует соответствие закону каждого действия, процедуры и решения, связанных с избирательным процессом, защиту и восстановление избирательных прав, при которых тем, кто считает что их избирательные права нарушены, обеспечивается возможность подать жалобу, добиться проведения слушаний и получить судебное решение. Система обеспечения справедливости выборов является ключевым инструментом верховенства права и конечной гарантией соблюдения демократического принципа проведения свободных, справедливых и подлинных выборов.

Как отмечалось в докладе Глобальной комиссии по вопросам демократии, выборов и безопасности (2012 г.), целостность выборов – на основе политического равенства, прозрачности и подотчетности – имеет решающее значение для прав человека и демократических принципов, поскольку воплощает в жизнь права, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и других международных документах и соглашениях в области прав человека⁹. В том, что касается целостности выборов, одна из основных задач заключается в укреплении верховенства права, позволяющего обосновать требования о соблюдении прав человека и обеспечении справедливости выборов таким образом, чтобы граждане, в том числе политические конкуренты и те, кто находится в оппозиции, имели средства правовой защиты для осуществления своих связанных с выборами прав¹⁰.

Продолжающиеся дебаты вокруг международной повестки дня в области развития на период после 2015 года предоставляют уникальную возможность подчеркнуть взаимные

связи между демократией, правами человека и верховенством права. Для обеспечения внутренней подотчетности в рамках механизмов демократической ответственности необходимо в Целях развития тысячелетия (ЦРТ) и Целях устойчивого развития (ЦУР) следующего поколения учитывать аспекты как демократии, так и верховенства права, а также потенциальную ценность добровольной постановки цели в области укрепления демократии, прав человека и верховенства права как вспомогательного движущего фактора формирования повестки дня в области развития. ■

⁹ Целостность выборов имеет значение в контексте многих осязаемых факторов – расширения прав и возможностей женщин, борьбы с коррупцией, предоставления услуг бедным слоям населения, улучшения системы управления и окончания гражданских войн.

¹⁰ К числу других задач относятся: выстраивание профессиональных и компетентных органов по управлению выборами (OVБ), создание институтов и норм многопартийной соревновательности и разделения властей, устранение препятствий к всеобщему и равному участию в политической жизни, а также регулирование неконтролируемого, скрытого и непрозрачного финансирования политической деятельности.

Справочные материалы и дополнительная литература

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), доступно по адресу: <<http://www.un.org/ru/documents/udhr/>>

Генеральный секретарь ООН, Доклад Генерального секретаря: Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий, А/50/332, 7 августа 1995 г., доступно по адресу: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/50/332>>

Генеральный секретарь ООН, Доклад Генерального секретаря: Верховенство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах, 23 августа 2004 г., S/2004/616, доступно по адресу: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/2004/616>>

Генеральный секретарь ООН, Руководящая записка Генерального секретаря: Подход ООН к оказанию помощи в области обеспечения верховенства права, апрель 2008 г., доступно по адресу: <<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2124>>

Генеральный секретарь ООН, 2009а, Директивная записка Генерального секретаря: Об оказании содействия Организацией Объединенных Наций в процессе разработки конституций, апрель 2009 г., доступно по адресу: <http://www.unrol.org/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf>

Генеральный секретарь ООН, 2009b, Директивная записка Генерального секретаря по вопросам демократии, сентябрь 2009 г., доступно по адресу: <<http://www.un.org/ru/events/democracyday/docs.shtml>>

Генеральный секретарь ООН, Доклад Генерального секретаря: Отправление правосудия: программа действий по укреплению верховенства права на национальном и международном уровнях, 16 марта 2012 г., А/66/749, доступно по адресу: <<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/66/749>>

Организация Объединенных Наций, Венская декларация и Программа действий, принятые на Всемирной конференции по правам человека 25 июня 1993 года в Вене, доступно по адресу: <<http://www.ohchr.org/ru/professionalinterest/pages/vienna.aspx>>

Организация Объединенных Наций, Комиссия по правам человека, Резолюция 2000/47 «Развитие и упрочение демократии», см. E/2000/23, с. 288-296, E/2000/23/Corr.1, доступно по адресу: <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=6698>

Организация Объединенных Наций, Комиссия по правам человека, Резолюция 2002/46 «Дальнейшие меры по развитию и упрочению демократии», см. E/2002/23(SUPP), с. 219-222, доступно по адресу: <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=21>

Организация Объединенных Наций, Комитет по правам человека, Маршалл против Канады, Сообщение № 205/1986. Документ ООН ССРР/С/43/Д/205/1986 (1991). См. ССРР/С/ОП/4, с. 54-57, доступно по адресу: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/SDecisionsVol4ru.pdf>>

Организация Объединенных Наций, Совет по правам человека, Резолюция А/НRC/RES/19/36, «Права человека, демократия и верховенство права», принятая 23 марта 2012 г., доступно по адресу: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/19/36&referer=/english/&Lang=R>

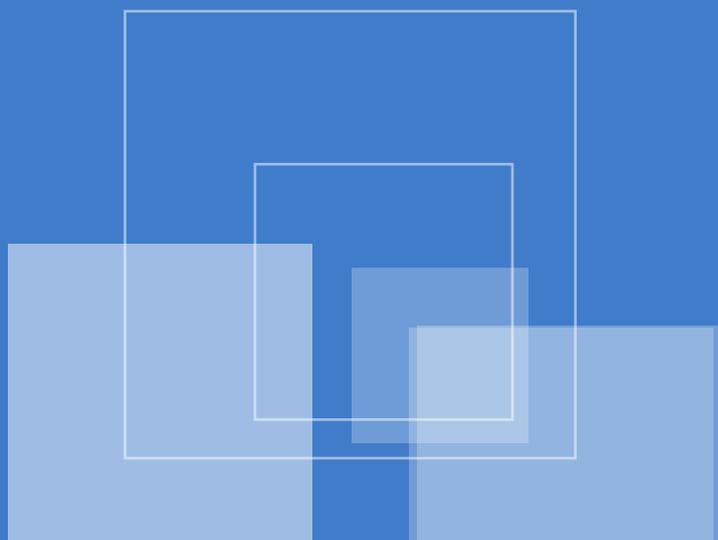
- Организация Объединенных Наций, 1945. Устав Организации Объединенных Наций. Сан-Франциско: Организация Объединенных Наций. Доступно по адресу: <<http://www.un.org/ru/documents/charter/>>
- Томмазоли, М. (ред.), Демократия, мир и безопасность: роль ООН. Программный документ (Нью-Йорк: ИИДЕА/ООН/ПРООН, 2010), доступно по адресу: <<http://www.idea.int/publications/democracy-peace-security-un/ru.cfm>>
- Böckenförde, M., Hedling, N., Wahi, W., A Practical Guide to Constitution Building (Stockholm: International IDEA, 2011), доступно по адресу: <<http://www.idea.int/publications/pgcb/index.cfm>>
- Boutros-Ghali, B., An Agenda for Democratization (New York: United Nations, 1996)
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y., and Regan, A., Constitution-making and Reform: Options for the Process (Geneva: Interpeace, 2011), доступно по адресу: <<http://www.interpeace.org/constitutionmaking/sites/default/files/Constitution-Making-Handbook.pdf>>
- Global Commission on Democracy, Elections and Security, Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide (Stockholm-Geneva: International IDEA and the Kofi Annan Foundation, 2012), доступно по адресу: <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>
- Human Rights Watch, World Report 2008: Events of 2007 (New York: HRW, 2008)
- Jolly, R., Emmerj, L., Weiss, Th. G. (eds), UN Ideas that changed the World (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2009)
- Organization of African Unity, Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government (AHG/Decl.5 (XXXVI) 2000), доступно по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/lomedec.htm>
- Rich, R., Newman, E., 'Introduction: Approaching democratization policy', pp. 3-31 in Newman, E., Rich R. (eds), The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality, (Tokyo-New York-Paris: UNU Press, 2004)
- Roth, K., 'Despots masquerading as democrats', Journal of Human Rights Practice, 1/1, March 2009, pp. 140–155

Сокращения

АС	Африканский союз
БВСА	Ближний Восток и Северная Африка
БПР	Бюро по политике в области развития [ПРООН]
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ГДУ	Группа по вопросам демократического управления [БПР ПРООН]
ДОПМ ООН	Департамент операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций
ДПВ ООН	Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций
ИИДЕА	Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПС	Межпарламентский союз
НЛБ	Здание на Северной лужайке [штаб-квартира ООН]
ОАГ	Организация американских государств
ОАЕ	Организация африканского единства
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ОУВ	Органы по управлению выборами
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СПЧ	Совет по правам человека
УВКПЧ ООН	Управление Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций
УПО	Универсальный периодический обзор
ХРВ	«Хьюман Райтс Вотч» (англ. Human Rights Watch, HRW) – неправительственная организация «Страж прав человека»
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЦУР	Цели устойчивого развития
ЮНДЕФ	Фонд демократии ООН
ЮНФПА	Фонд ООН в области народонаселения

Демократия и права
человека: роль ООН

Демократия и права
человека: роль ООН



International IDEA

Strömsborg
SE – 103 34 Stockholm
Sweden
Tel +46 9 698 37 00 Fax +46 8 20 24 22
E-mail info@idea.int
Website www.idea.int
Facebook.com/InternationalIDEA, Twitter@Int_IDEA

**Office of the Permanent Observer for
International IDEA to the United Nations**

336 East 45th Street, 14th Floor
New York, NY 10017 – USA
Tel +1 212 286 1084
Fax +1 212 286 0260
E-mail unobserver@idea.int
ISBN: 978-91-87729-33-1