

ДОКЛАД СОВЕТУ СБСЕ

4–15 ноября 1991 года

OSLO, NORWAY

ДОКЛАД СЕМИНАРА ЭКСПЕРТОВ
ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ СБСЕ
СОВЕТУ СБСЕ

Представители и эксперты государств-участников: Австрии, Албании, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Канады, Кипра, Латвии, Литвы, Лихтенштейна, Люксембурга, Мальты, Монако, Нидерландов – Европейского сообщества, Норвегии, Польши, Португалии, Румынии, Сан-Марино, Святейшего Престола, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, Союза Советских Социалистических Республик, Турции, Финляндии, Франции, Чешской и Словацкой Федеративной Республики, Швейцарии, Швеции, Эстонии и Югославии, – провели встречу в Осло с 4 по 15 ноября 1991 года в соответствии с относящимися к Семинару экспертов по демократическим институтам СБСЕ положениями, содержащимися в Парижской хартии для новой Европы.

С приветствием от имени принимающей страны на открытии Семинара выступила Ее Превосходительство Гру Харлем Брундтланд, премьер-министр Норвегии.

Вступительные заявления были сделаны представителями государств-участников. Вклады в работу Семинара были сделаны Генеральным секретарем Совета Европы и Председателем Европейской комиссии "Демократия через закон". На закрытии Семинара с заключительным словом выступил министр иностранных дел принимающей страны г-н Торвальд Столтенберг.

Государства-участники напомнили о своем обязательстве осуществлять в полном объеме положения, касающиеся прав человека, демократии и верховенства закона, которые содержатся в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Парижской хартии для новой Европы и других документах СБСЕ, включая, в частности, Документы Копенгагенского и Московского совещаний Конференции по человеческому измерению.

Исходя из обязательств, содержащихся в этих документах, эксперты провели подробное обсуждение путей и средств консолидации и укрепления жизнеспособных демократических институтов в государствах-участниках, включая сравнительные исследования законодательства в области прав человека и основных свобод.

Представители государств-участников выразили глубокую благодарность народу и правительству Норвегии за прекрасную организацию Семинара и теплый прием, оказанный участвовавшим в Семинаре делегациям.

* * * * *

Представители напомнили, что мандат Семинара в Осло, как он изложен в Приложении II Парижской хартии, предусматривает подготовку участниками Семинара краткого отчета о состоявшемся обсуждении для передачи Совету СБСЕ. Они приняли во внимание, что в Семинаре участвовали эксперты, не являющиеся представителями правительств, а также тот факт, что вклады этих экспертов имеют особую ценность для всех участников. С целью надлежащего отражения хода обсуждения и обеспечения адекватного изложения всех точек зрения настоящий Доклад, в котором не ставится цель сформулировать какие-либо новые обязательства со стороны государств-участников, содержит в качестве отчета о своей работе следующее резюме хода обсуждения:

I

В ходе обсуждения эксперты выдвинули предложения относительно практических мер по укреплению демократических институтов и верховенства закона. Эксперты сформулировали также свои оценки политических, экономических, социальных и правовых факторов, влияющих на функционирование и эффективность демократической формы правления и его институтов.

В этом контексте было вновь отмечено, что государства-участники уже приняли нормы высокого уровня в области прав человека, основных свобод, плюралистической демократии, базирующиеся на регулярных и свободных выборах на основе всеобщего и равного избирательного права и верховенства закона. Был широко признан тот факт, что демократическая форма правления зависит от способности демократических институтов к эффективному функционированию. Для этого структура и полномочия таких институтов нуждаются в поддержке информированной и активной общественности и широком признании со стороны того общества, которому они служат. Культура демократии является необходимым элементом функционирования всех демократических форм правления и требует постоянного поощрения. Для утверждения новых демократических институтов там, где давние демократические традиции не могли сформироваться или были нарушены, необходимо развивать культуру демократии на местном, региональном и национальном уровне. Отмечалось, что в этом деле важна взаимосвязь международных норм в области прав человека и национальной практики. Общество может способствовать развитию культуры демократии на многих уровнях – основ гражданского воспитания, средств массовой информации, религиозных и гражданских движений и организаций, политических партий, лиц свободных профессий, особенно юристов, судебной системы, государственного управления, а также в вооруженных силах и полиции при обеспечении их абсолютной лояльности по отношению к гражданским властям и демократической форме правления.

Было также широко признано, что независимость и полномочность судебных органов являются решающим элементом гарантий верховенства закона и эффективного осуществления прав человека и основных свобод. Независимая судебная система служит сохранению неприкосновенности. Высказывалась мысль о том, что создание национальных центров по демократическим институтам может способствовать дальнейшему укреплению демократии, прежде всего в странах, осуществляющих радикальные демократические реформы. Такие национальные центры могли бы поддерживать связь с бюро СБСЕ по демократическим институтам других демократических институтов, повышает их эффективность и предотвращает злоупотребления властью.

Было также широко признано, что наряду с совершенствованием демократических институтов и политических процедур существует необходимость преобразований в

области частного права в государствах, в которых в настоящее время проводятся радикальные демократические реформы. Для функционирования экономики необходима правовая основа, обеспечивающая права личности заниматься конструктивной экономической деятельностью, включая право владеть собственностью и распоряжаться ею по закону самому или в ассоциации с другими лицами.

Кроме того, было широко признано, что способность общества удовлетворять основные материальные потребности населения имеет важное значение для демократического политического процесса культуры и развития демократии, основывающейся на общих ценностях и целях.

II

В ходе обсуждения вопроса о конституционных реформах эксперты обращались к национальному опыту. Они отметили, что государства избирают различные средства для осуществления демократической формы правления в зависимости от своих конкретных условий и традиций, а также с учетом особенностей своей конституционной истории. До тех пор пока гарантированы основополагающие ценности демократической формы правления, ни один из подходов к институтам и процедурам демократической формы правления не может рассматриваться как имеющий универсальное применение.

Вопрос о конституционных реформах обсуждался с различных точек зрения, охватывающих как технические аспекты процесса реформ, так и вопросы существа. В центре обмена мнениями по вопросам существа находились принцип разделения властей и конституционные или законодательные гарантии прав человека и основных свобод.

Особое внимание в ходе обсуждений на встрече было уделено продолжению усилий со стороны новых демократий по созданию политической и правовой инфраструктуры, обеспечивающей на практике плюралистическую демократию, права человека и верховенство закона. В этом контексте был выявлен ряд зачастую конфликтующих требований.

В центре внимания оказалась проблема, связанная с тем, что новые демократические государства сталкиваются в настоящее время с настоятельной необходимостью закрепить в соответствующей правовой форме свой разрыв с прежней недемократической системой, обеспечить стабильность институтов и эффективную реализацию политических установок, а также взвешенной и справедливой административной практики.

Было признано, что широкие конституционные реформы затрагивают сами основы государства и, таким образом, в идеале требуют тщательного анализа и обсуждения. С другой стороны, фундаментальные политические преобразования нуждаются в быстром подкреплении их конституционной реформой. Возможно, что решение об окончательном варианте новой конституции, принятое до того, как общество полностью уточнит и выработает свою концепцию демократической формы правления, вскоре придется пересматривать. По мнению экспертов, в подобной ситуации можно было бы, вероятно, достигнуть сбалансированности путем внедрения таких процедур внесения поправок в конституцию, которые позволят изменять ее, одновременно укрепляя некоторые фундаментальные положения, такие, как положения, связанные с правами человека, основными свободами и верховенством закона.

Эксперты обсудили состав и характер органа, уполномоченного разрабатывать проект новой конституции и условия ее принятия. Эксперты пришли к общему мнению относительно того, что для достижения национального консенсуса такой редакционный орган должен отражать взгляды различных политических сил. Новая конституция должна приниматься таким образом, чтобы обеспечить законность.

Был также рассмотрен вопрос о полезности или приемлемости предоставления исключительных полномочий исполнительным органам на время переходного периода для осуществления не популярных, но необходимых экономических реформ. В то время, как некоторые эксперты считали, что подобные исключительные полномочия могут быть оправданы созданием долгосрочных условий для стабильной, жизнеспособной демократии, другие эксперты придерживались того мнения, что такие меры замедлят развитие культуры демократии. В любом случае следует определенным образом обусловить предоставление исключительных полномочий, а их осуществление поставить под надлежащий контроль.

В качестве средства повышения интереса избирателей к общественным делам и расширения их вовлеченности в эти дела было названо прямое участие населения в принятии важных политических решений путем проведения плебисцитов или референдумов. Как и при любом демократическом процессе, следует провести с соответствующими гарантиями "совет с народом".

Разноречивые мнения вызвал вопрос о том, в какой степени институты прежнего тоталитарного режима могут быть приспособлены к использованию в новых демократических рамках. Несмотря на признание необходимости определенной преемственности, подчеркивалось, что само отождествление таких институтов с тоталитарным режимом могло бы подорвать законность их существования даже после проведения в таких органах структурной перестройки.

При обсуждении вопроса о разделении властей между законодательными, исполнительными и судебными органами отмечалось, что, хотя классическая доктрина разделения властей в ее чистом виде воплощается в жизнь главным образом в системах с президентским правлением, суть ее находит свое отражение и в практике многих иных политических систем.

Подчеркивалось также, что важным и требующим соответствующих гарантий является разделение функций между судом и прокуратурой. Усиление роли судебной системы и создание хорошо подготовленного и независимого корпуса судей особенно важно в тех государствах-участниках, которые расстаются со своим тоталитарным прошлым. В качестве важных факторов были названы процедуры назначения, вознаграждение и гарантия пребывания в должности.

В контексте конституционной реформы упоминался вопрос о целесообразности вертикальной децентрализации и разделении функций управления на федеральной, региональной и местной основе для самых разных целей. Для учета исторических, региональных, лингвистических или этнических различий имеются многочисленные формы. Административная децентрализация, развитие функций управления на региональной основе и укрепление и реформирование местных институтов управления могли бы различным образом отвечать чаяниям групп населения, включая национальные меньшинства.

Внимание было обращено на трудности, возникающие при частой смене коалиционных правительств, вызванной раздробленностью парламента. Одним из путей предотвращения нестабильности является возможность прибегать к голосованию вотума недоверия только в тех случаях, когда партии, выступающие за проведение такого голосования, в состоянии сформировать альтернативное правительство.

Эксперты обсудили взаимосвязь между организацией выборов и политических партий и функционированием демократических институтов. На их взгляд, существует дилемма между идеалом – представительством партий в парламенте непосредственно по результатам голосования – и необходимостью иметь стабильное и эффективное правительство.

Пропорциональные избирательные системы достаточно хороши для обеспечения математически правильного представительства избирателей. В то же время такие системы связаны с возможностью увеличения числа политических партий с последующим возникновением трудностей при создании парламентского большинства. Это в свою очередь могло бы привести к появлению слабых и нестабильных правительств. Снять эту проблему можно путем введения предельных норм и корректировкой математических методов, применяемых для определения представительства. Считается, что способствовать формированию стабильного парламентского большинства могут скорее избирательные системы, основанные на принципе одномандатных избирательных округов, но в этом случае существует риск, что некоторые группы населения могут оказаться не представленными в парламенте.

Отмечалось, что для разрешения спорных вопросов в ходе выборов, а также для формирования и переформирования избирательных округов важными являются также положения, касающиеся организации выборов. В этом отношении государства-участники применяют различные системы: одни признают полномочия своих законодательных учреждений, в то время как другие принимают компетентность судебной системы. Третья упоминавшаяся система – это учреждение специального судебного органа, обладающего достаточным опытом в вопросах проведения выборов и полностью свободного от влияния со стороны законодательных и исполнительных органов.

Подчеркивалось, что представительная форма правления в наши дни сталкивается с ситуацией, когда средства массовой информации, группы лиц, имеющих определенные интересы, спонтанно возникающие общественные движения и группы, оказывающие давление с целью решить один-единственный вопрос, перенимают некоторые из функций, осуществлявшихся ранее политическими партиями. В то же время уровень активности избирателей во многих сложившихся демократических обществах понизился. Высказывались различные мнения относительно последствий таких изменений для той среды, в которой действуют демократические институты. Отмечалось, что неправительственные организации и новые подходы средств массовой информации к политическому процессу могли бы сыграть конструктивную роль, активизируя избирателей и доводя их заботы до сведения политических партий.

Упоминалось о том, что демократии необходимо действовать в отношении антидемократических сил общества, не нарушая демократические процедуры и идеологию, от которых зависит культура демократии.

Неоднократно говорилось о ведущей роли, которую играют во многих зарождающихся демократических обществах широкие, неоднородные массовые движения, объединенные и вдохновленные собственным опытом противостояния тоталитарным

режимам. Отмечалось, что для того, чтобы подобные движения могли и впредь играть активную политическую роль в процессе постреволюционного перехода к демократии, им, возможно, надо будет перестраиваться.

Говорилось о том, что в государствах, имевших ранее однопартийную систему, процесс перехода к плюрализму может, видимо, потребовать кодификации роли политических партий. Законодательство должно определять условия, при которых должна осуществляться политическая деятельность партий, поступать финансовая помощь и удовлетворяться некоторые требования, например, готовность принимать участие в выборах. Было отмечено, что членам политических партий не должны препятствовать работать в качестве судей или в государственных органах власти.

Отмечалось, что несмотря на разнообразие форм добровольных организаций они имеют много общих черт. Они создаются группами лиц, преследующими общие интересы профессионального, экономического или некоммерческого характера. Различия между ними могут проводиться на основе таких критериев, как степень организованности, численность, уровень сложности структуры и выполняемые функции.

Хотя добровольные организации могут не ставить в качестве своей первоочередной задачи выполнение политических функций, они тем не менее могут содействовать четкому выражению требований граждан по конкретным вопросам. Они могут поощрять разнообразие и увеличение числа различных мнений и способствовать интеграции групп. Подчеркивалось, что добровольные организации играют в демократических обществах роль систем раннего оповещения на случай вмешательства правительства и антидемократической деятельности. Многие добровольные организации имеют важное значение в экономической жизни, дополняя в некоторых случаях рыночные силы. Многие эксперты отметили, что органы государственной власти должны воздерживаться от бюрократического контроля.

Было обращено внимание на некоторые опасности, которые могут грозить добровольным организациям: централизация процесса принятия решений и давление со стороны государственных органов. Также отмечался тот факт, что узкие, четко сформулированные интересы, в большей степени могут стать основой для добровольных организаций, чем интересы более общего характера.

Эксперты определили некоторые тенденции, влияющие на условия работы в современном обществе добровольных организаций и профессиональных союзов. В некоторых странах можно наблюдать определенную тенденцию к отказу добровольных организаций от участия в работе консультативных государственных органов и ослабление связей между профессиональными союзами и политическими партиями. То, как это скажется на гражданском обществе, пока еще не ясно.

Отметив жизненно важную роль добровольных организаций в деле функционирования демократических институтов, эксперты также затронули вопрос об их демократической законности. Только прямые, всеобщие и тайные выборы могут гарантировать развитие демократического процесса. Однако в добровольных организациях открытость и демократический контроль не всегда могут быть чем-то само собой разумеющимся. Связь между парламентами и добровольными организациями приобрела большее значение, поскольку во многих странах снизилась роль политических партий.

Подчеркивалось, что демократическая форма правления требует свободы выражения мнения, без которой ее граждане не могут получать информацию, необходимую для участия в политической и общественной жизни. Разнообразная и независимая пресса и система вещания играют важную роль в любом демократическом обществе. Обсуждался вопрос о применении некоторых правовых норм в отношении средств информации. Отмечалось, что требуется определенная защита от крайних проявлений, допускаемых прессой. В то же время подчеркивалось, что свобода выражения мнения может подпадать только под такие ограничения, которые предписываются законом и являются необходимыми в демократическом обществе. Некоторые участники отмечали необходимость наличия у средств информации высоких этических норм и увязывали это с системой найма и профессиональной подготовки журналистов. Однако подчеркивалось, что имеют право на существование как элитарные, так и популярные издания.

В идеале, экономические условия должны гарантировать полную независимость редакции. Отмечалось, однако, что вмешательство со стороны государства может иногда стать необходимым для сохранения разнообразия прессы. В этом контексте упоминалось, что следует также учитывать, что пресса и системы вещания являются элементами культурного облика страны.

При обсуждении сравнительных исследований законодательства в области прав человека и основных свобод внимание было обращено на взаимосвязь между защитой этих прав и эффективным функционированием демократических политических и судебных институтов.

Особое внимание было уделено вопросу о реализации на национальном уровне международных документов по правам человека. Прямое включение таких документов в национальное законодательство было названо в качестве одной из форм их реализации на национальном уровне. Другой вариант заключается в преобразовании положений международных документов в национальное законодательство. Отмечалось, что в некоторых государствах-участниках это уже реализуется через законодательные положения, регулирующие работу судебной системы. В этой связи подчеркивалось, что каждое государство несет ответственность за выполнение в полном объеме на национальном уровне своих международных обязательств по правам человека, независимо от выбранного способа их выполнения.

Было выражено мнение о том, что для выполнения на национальном уровне международных обязательств по правам человека необходимо наличие эффективных внутренних средств правовой защиты и механизмов для контроля за органами государственного управления.

Обсуждалась роль национальных институтов в деле поощрения и защиты прав человека. Указывалось, что дополнительно к обычной судебной системе, включающей административные суды, такие учреждения могут охватывать конституционные суды, национальные комиссии по правам человека, комиссии по рассмотрению жалоб, омбудсманов или посредников.

Опыт многих экспертов показывает, что институт омбудсмана доказал свою полезность в деле борьбы с административными злоупотреблениями. Надзирая за законностью административных актов, он выполняет функцию, дополняющую функции судов. Таким образом укрепляется вера в верховенство закона. Надзорные функции

института омбудсманов способствуют справедливой административной практике и укрепляют доверие к правительству.

Также отмечалось важное значение открытого характера государственного управления, включая доступ к информации и документам, и надлежащих процедур подачи жалоб. В качестве средства, дополняющего национальные процедуры подачи жалоб и их рассмотрения, было названо обращение в международные органы по правам человека. Положения о правовой помощи на всех уровнях являются важным элементом обеспечения успешного функционирования таких процедур подачи жалоб и их рассмотрения.

Подчеркивалось важное значение адекватного уголовно-процессуального кодекса как средства осуществления прав человека. В частности, обращалось внимание на международные нормы обращения с лицами, содержащимися под стражей. Высказывалось соображение о том, что практические формы международного сотрудничества в этой области могут оказать непосредственную помощь в деле реорганизации тюремных служб и пенитенциарных учреждений. Особое внимание следует уделять реализации на национальном уровне международных документов, направленных на предотвращение пыток или бесчеловечного и унижающего человеческое достоинство обращения. В этой связи отмечалось также значение профессиональной подготовки тех, кто работает с лицами, содержащимися под стражей, в частности сотрудников полиции, должностных лиц и служащих пенитенциарных учреждений.

Обсуждались экономические и социальные права. Было высказано мнение о необходимости проводить различие между теми правами, реализация которых обеспечивается судами, и положениями, которые следует рассматривать в качестве выражения политических целей. Было также отмечено, что регулирование экономики или обеспечение государством основных материальных потребностей своих граждан и защита окружающей среды вполне могут быть совместимы с эффективным функционированием рыночной экономики.

Отмечалось, что современному обществу придется тем или иным образом решать проблемы, возникающие в связи с изменениями в технологии, в частности в областях обработки данных и биотехнологии. Это направление, в котором могли бы оказаться полезными международные обмены информацией, исследованиями в сфере политики, законопроектами и действующими законодательными актами для предотвращения злоупотреблений.

Ссылка также была сделана на необходимость обеспечения надлежащего участия как мужчин, так и женщин во всех аспектах политической и общественной жизни с помощью соответствующего законодательства и контрольных органов.

III

Эксперты согласились с необходимостью укрепления сотрудничества СБСЕ в таких областях, как права человека, демократические институты и верховенство закона.

Широкое распространение среди экспертов получило мнение о том, что одной из важнейших функций сотрудничества в рамках СБСЕ в этих областях будет установление контактов между правительствами, институтами и организациями, стремящимися приобрести опыт или получить помощь, и аналогичными учреждениями, которые в

состоянии предоставить такие ресурсы. Подчеркивалась необходимость обеспечения координации деятельности с целью укрепления демократических институтов.

Участники отметили в этом контексте поддержку, высказанную в отношении предложения о преобразовании Бюро СБСЕ по свободным выборам в многоцелевое бюро по демократическим институтам. В этой связи была сделана ссылка на пункт 30 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению.

Отмечая, что решение о любых изменениях мандата Бюро по свободным выборам должно приниматься соответствующим органом, участники высказали мнения о возможных дополнительных функциях, которые могло бы выполнять бюро СБСЕ по демократическим институтам. На данном этапе некоторые эксперты отметили следующие моменты:

- бюро по демократическим институтам могло бы служить в качестве институциональной основы для предоставления и обмена информацией об имеющейся в наличии технической помощи, опыте и национальных и международных программах, направленных на оказание помощи новым демократиям в становлении их институтов;
- оно могло бы способствовать контактам между теми, кто предлагает такие ресурсы, и теми, кто хочет использовать их, выступая тем самым в качестве координационного и информационного центра, который оказывает содействие совместным проектам;
- оно могло бы создать и использовать базу данных о таких ресурсах и услугах;
- оно могло бы устанавливать контакты с неправительственными организациями, действующими в области становления демократических институтов, с тем чтобы дать возможность заинтересованным государствам-участникам использовать их обширные ресурсы и опыт;
- оно могло бы содействовать сотрудничеству в области профессиональной подготовки и обучения по дисциплинам, имеющим отношение к демократическим институтам;
- по просьбе государств-участников оно могло бы организовывать совещания и семинары по вопросам, связанным со становлением и возрождением работы демократических институтов.

Многие участники отмечали необходимость тесного сотрудничества бюро по демократическим институтам с другими учреждениями, действующими в области становления демократических институтов, с тем чтобы избежать дублирования в работе. В этой связи некоторые эксперты подчеркнули важный характер роли Совета Европы в области верховенства закона и защиты прав человека, а также важность принятия во внимание его работы, опыта и обширных ресурсов, особенно в деле предоставления экспертизы по демократическим институтам, организации семинаров и разработки программ по демократической практике, а также использования его в качестве источника информации о деятельности, ресурсах и потребностях государств-участников, что в равной мере относится и к Европейской комиссии "Демократия через закон". Следует обеспечить эффективную связь между бюро СБСЕ по демократическим институтам и этими учреждениями.

Высказывалась мысль о том, что создание национальных центров по демократическим институтам может способствовать дальнейшему укреплению демократии, прежде всего в странах, осуществляющих радикальные демократические реформы. Такие национальные центры могли бы поддерживать связь с бюро СБСЕ по демократическим институтам.

IV

В ходе работы Семинара был выдвинут ряд практических предложений, касающихся будущего сотрудничества с целью укрепления демократических институтов. Была выражена надежда, что они могут стать предметом последующих действий в двустороннем или многостороннем контексте, в зависимости от ситуации. В этой связи также отмечалась программа в рамках Совета Европы.

Упоминались следующие конкретные возможности, с учетом необходимости их дальнейшей разработки:

- Программы подготовки кадров и обмена специалистами
- Сотрудничество в области преподавания демократии и прав человека
- Справочный список экспертов по демократическим институтам
- Семинары, неофициальные рабочие группы и круглые столы по демократическим институтам
- Программы предоставления стипендий студентам и преподавателям
- Финансирование высшего образования
- Сопровождения и семинары омбудсманов
- Сотрудничество между местными и региональными властями
- Привлечение НПО к практическому сотрудничеству
- Сотрудничество в области профессиональной подготовки персонала, работающего с содержащимися под стражей лицами
- Обмены информацией об условиях предоставления бесплатной правовой помощи.

Осло, 15 ноября 1991 года