

РАЗДЕЛ 9 МЕЖПАРЛАМЕНТСКИЙ СОЮЗ*

9.1. ДЕКЛАРАЦИЯ О КРИТЕРИЯХ СВОБОДНЫХ И СПРАВЕДЛИВЫХ ВЫБОРОВ (Принята на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза, Париж, 26 марта 1994 года)

Совет Межпарламентского союза,
вновь подтверждая значение Всеобщей декларации прав человека и Международно-го пакта о гражданских и политических правах человека, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном на регулярных и подлинных выборах;

признавая и одобряя фундаментальные принципы, относящиеся к регулярным свободным и справедливым выборам, которые признаны государствами в официальных документах о всеобщих и специальных правах человека, включая право каждого принимать участие в государственном управлении непосредственно или опосредованно через свободно избранных представителей, голосовать на таких выборах тайно, иметь равные возможности для выдвижения своей кандидатуры на выборах, излагать свои политические взгляды индивидуально или совместно с другими;

осознавая факт, что каждое государство обладает правом суверенитета в соответствии с волей своего народа, свободного выбора и развития собственных политической, социальной, экономической и культурной систем без вмешательства со стороны других государств в строгом соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций;

желая способствовать утверждению демократических плюралистических систем представительного государственного управления во всем мире;

признавая, что установление и укрепление демократических процессов и институтов является общей ответственностью правительств, избирателей и организованных политических сил, что регулярные и подлинные выборы представляют собой необходимый и обязательный элемент поддержания усилий по защите прав и интересов граждан и что, как следует из практики, право каждого участвовать в государственном управлении своей страной есть решающий фактор в эффективной реализации каждым прав человека и основных свобод;

приветствуя возрастающую роль Организации Объединенных Наций, Межпарламентского союза, региональных организаций и парламентских ассамблей, международных и национальных неправительственных организаций в обеспечении помощи по просьбе правительства при проведении выборов,

принимает следующую Декларацию о свободных и справедливых выборах и настоятельно призывает правительства и парламенты во всем мире руководствоваться установленными в ней принципами и нормами.

1. СВОБОДНЫЕ И СПРАВЕДЛИВЫЕ ВЫБОРЫ

В любом государстве полнота власти может проистекать только из волеизъявления народа, выраженного на подлинных свободных и справедливых выборах, организуемых через регулярные периоды на основе всеобщего равного и тайного голосования.

* **Примечание.** В Сборник не включены документы, не переведенные на русский язык, в частности: *Inter-Parliamentary Union, Codes of Conduct for Elections (by Guy S. Goodwin-Gill: Geneva, 1998).*

2. ГОЛОСОВАНИЕ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА

- 1) Каждый взрослый гражданин имеет право голосовать на выборах без какой-либо дискриминации.
- 2) Каждый взрослый гражданин имеет право доступа к действенной, беспристрастной и равной процедуре регистрации избирателей.
- 3) Имеющий право голоса не может быть лишен права голосования или исключен из списков избирателей иначе как на законных основаниях, причем эти основания должны соответствовать обязательствам данного государства по международному праву.
- 4) Каждый гражданин, лишенный права голосования или исключенный из списков избирателей, должен иметь право обжаловать такое решение в судебном порядке для быстрого и действенного устранения ошибки, если она совершена.
- 5) Каждый избиратель имеет право на равный и реальный доступ на избирательный участок, с тем чтобы осуществить свое право на голосование.
- 6) Каждый избиратель имеет право осуществить на равной основе с другими избирателями свое право, причем его голос имеет такой же вес, как и голоса других избирателей.
- 7) Право на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено.

3. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ КАНДИДАТА, ПАРТИИ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

- 1) Каждый имеет право участвовать в управлении своей страной и должен иметь равные возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах. Критерий участия в управлении определяется в соответствии с национальными конституциями и законами и не противоречит международным обязательствам государства.
- 2) Каждый имеет право вступить или совместно с другими организовать политическую партию или организацию с целью конкуренции на выборах.
- 3) Каждый индивидуально или совместно с другими лицами имеет право:
 - свободно выражать политические взгляды;
 - искать, получать и сообщать информацию и делать обоснованный выбор;
 - свободно передвигаться по стране, участвуя в предвыборной кампании;
 - участвовать в предвыборной кампании на равной основе с другими политическими партиями, включая партию, сформировавшую существующее правительство.
- 4) Каждый кандидат или каждая политическая партия должны иметь равные возможности доступа к средствам информации, особенно к средствам массовой информации с целью изложения своих политических взглядов.
- 5) Право кандидатов на безопасность их жизни и собственности должно быть признано и защищено.
- 6) Каждое лицо и каждая политическая партия имеют право на охрану законом и на защиту от нарушений политических и избирательных прав.
- 7) Вышеуказанные права могут быть ограничены в исключительных случаях, которые предусмотрены законом и обоснованно применяются в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали, а также защиты прав и свобод граждан, причем данные ограничения должны соответствовать обязательствам государства перед международным правом. Допустимые ограничения для выдвижения кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий и избирательных прав, применяются в случаях, когда это не связано с дискриминацией на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национальности или социального происхождения, собственности, места рождения или другого положения.
- 8) Каждое лицо или политическая партия, чья кандидатура или избирательные права подверглись ограничениям или были отменены, имеет право обжаловать в судебном

порядке принятые решения с целью их пересмотра и исправления ошибок быстро и эффективно.

9) Кандидат, партия несут ответственность перед обществом. Прежде всего, ни один кандидат или политическая партия не должны использовать насилие.

10) Каждый кандидат и политическая партия, участвующие в выборах, должны уважать права и свободы других.

11) Каждый кандидат и политическая партия, участвующие в выборах, должны согласиться с результатами свободных и справедливых выборов.

4. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВ

1) Государства должны принимать законодательные и другие меры в соответствии с собственным конституционным процессом в целях обеспечения гарантии прав и институциональных рамок для проведения регулярных подлинных свободных и справедливых выборов в соответствии с международными правовыми обязательствами. Прежде всего, государства должны:

– устанавливать действенную, беспристрастную и недискриминационную процедуру регистрации избирателей;

– определить четкие критерии регистрации избирателей, такие, как возраст, гражданство и место жительства, обеспечивая применение этих критериев без каких-либо различий;

– способствовать становлению и свободной деятельности политических партий, регулировать по возможности финансирование политических партий и избирательных кампаний, обеспечивать разделение партии и государства, устанавливать равные условия для соперничества в ходе выборов;

– принимать национальные программы гражданского образования, обеспечивать условия для ознакомления с избирательными процедурами и правилами.

2) Кроме того, государства должны предпринимать необходимые политические и институциональные шаги для постепенного достижения и утверждения демократических целей, в том числе через установление нейтрального, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов. Поступая таким образом, государства должны среди других мер:

– обеспечить подготовку и беспристрастность всех лиц, ответственных за различные аспекты выборов, устанавливать последовательные процедуры голосования, о которых проинформированы избиратели;

– обеспечивать регистрацию избирателей, обновление списков избирателей и процедур голосования, прибегая к помощи национальных и международных наблюдателей;

– добиваться от партий, кандидатов и средств массовой информации принятия и выполнения кодекса поведения, который регулирует их действия в период проведения избирательной кампании и голосования;

– обеспечить честность голосования путем принятия соответствующих мер, не допускающих многократного голосования одного лица или неправомочных лиц;

– обеспечить честный подсчет голосов.

3) Государства должны уважать и обеспечивать соблюдение прав человека для всех граждан, проживающих на их территории и на территории субъектов, находящихся под их юрисдикцией. Во время выборов государство и его органы должны поэтому обеспечивать:

– свободу передвижения, собраний, объединений и выражения мнений, особенно во время политических собраний и митингов;

– партиям и кандидатам свободу в распространении их взглядов среди избирателей и возможность равного доступа к государственным и общественным средствам массовой информации;

РАЗДЕЛ 9

– принятие необходимых мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании государственными и общественными средствами массовой информации.

4) Для того чтобы выборы были справедливыми, государства должны предпринять необходимые меры для обеспечения партиям и кандидатам разумных возможностей для представления своих избирательных платформ.

5) Государства должны предпринять все необходимые меры для обеспечения соблюдения принципа тайного голосования и для того, чтобы избиратели имели возможность голосовать свободно, без страха и не опасаясь запугивания.

6) Кроме того, государственные органы должны обеспечить такие условия, когда при голосовании исключается подкуп или другие противозаконные действия, сохраняются безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов проводится подготовленным персоналом и может быть выведен на монитор и/или подвергнут беспристрастной проверке.

7) Государства должны предпринять все необходимые и соответствующие меры для обеспечения ясности и понятности всего избирательного процесса, осуществляемые, например, через присутствие представителей партий или должным образом аккредитованных наблюдателей.

8) Государства должны предпринять необходимые меры, чтобы партии, кандидаты и их сторонники пользовались равной безопасностью, а государственные органы предпринимали необходимые шаги для предотвращения случаев насилия в ходе выборов.

9) Государства должны обеспечить меры для того, чтобы случаи нарушения прав человека и жалобы, относящиеся к избирательному процессу, рассматривались быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими независимыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии или суды.

Примечание к документу. Принята единогласно на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза. За принятие Декларации голосовали представители всех 112 стран, присутствовавших на заседании, в том числе представители Российской Федерации.

9.2. ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ О ДЕМОКРАТИИ*

*(принята без голосования на 161-й сессии Межпарламентского
Совета, Каир, 16 сентября 1997 года)*

Межпарламентский Совет,

Подтверждая приверженность Межпарламентского союза миру и развитию и будучи убеждена в том, что укрепление процесса демократизации и представительных учреждений будет содействовать к изживанию этой цели,

Подтверждая также призывание и приверженность Межпарламентского союза делу содействия демократии и установлению плюралистических систем представительного правления во всем мире и **желая** способствовать упрочению своей устойчивой и многообразной деятельности в этой области,

Напоминая, что каждое государство обладает суверенным правом свободно выбирать и развивать — в соответствии с волей своего народа — свои собственные политические, социальные, экономические и культурные системы без вмешательства других государств в строгом соответствии с Уставом ООН,

* См.: Материалы конференций Межпарламентского союза. 1996–1999.// М.: Издание Государственной Думы. 2001. С. 147–150.

Напоминая также о Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года, равно как и о Международном пакте по гражданским и политическим правам и Международном пакте по экономическим, социальным и культурным правам, принятых 16 декабря 1996 года, Международном соглашении о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятом 21 декабря 1965 года, и Соглашении о ликвидации всех форм дискриминации против женщин, принятом 18 декабря 1979 года,

Напоминая далее в Декларации о критериях свободных и честных выборов, которая была принята в марте 1994 года и в которой подтверждается, что в любом государстве полномочия правительства могут определяться только волей народа, как она выражена на подлинных, свободных и честных выборах,

Ссылаясь на Повестку дня для демократизации, представленную 20 декабря 1996 года Генеральным секретарем ООН 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН,

Принимает следующую Всеобщую декларацию о демократии и призывает правительства и парламенты во всем мире руководствоваться ее содержанием:

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ПРИНЦИПЫ ДЕМОКРАТИИ

1. Демократия является всеобщим признаваемым идеалом, равно как и целью, которая основывается на общих целях, разделяемых народами всего мирового сообщества, вне зависимости от культурных, политических, социальных и экономических различий. Она является, таким образом, базисным правом гражданства, которое должно осуществляться в условиях свободы, равенства, транспарентности и ответственности, с должным уважением к плюралистичности воззрений и в интересах государственности.

2. Демократия является и идеалом, которому должно следовать, и образом правления, который должно применять в соответствии с конкретными условиями, отражающими многообразие опыта и культурных особенностей без какого-либо отступления от международно признаваемых принципов, норм и стандартов. Это является, таким образом, постоянно совершенствуемым и всегда поддающимся совершенствованию состоянием или условием, прогресс которого будет зависеть от разнообразных политических, социальных, экономических и культурных факторов.

3. В качестве идеала демократия нацелена прежде всего на сохранение и содействие достоинству и фундаментальным правам индивида, на достижение социальной справедливости, на ускорение экономического и социального развития общества, на укрепление согласия в обществе и достижение национального спокойствия, равно как и на создание климата, благоприятствующего сохранению международного мира. В качестве формы правления демократия выступает как наилучший способ достижения этих целей; она является также единственной политической системой, обладающей способностью к самокоррекции.

4. Достижение демократии предполагает подлинное партнерство между мужчинами и женщинами при ведении ими общественных дел таким образом, чтобы они работали в условиях равенства и взаимодополняемости, обеспечивая достижение взаимного обогащения из своих различий.

5. Состояние демократии обеспечивает положение, когда процессы, посредством которых осуществляется вступление во власть, пользование ею и смена власти, допускают свободную политическую конкуренцию и являются продуктом открытого, свободного и недискриминационного участия народа, осуществляемого в соответствии с правлением как буквы, так и духа закона.

6. Демократия неотделима от прав, установленных в международных документах, упоминаемых в преамбуле. Эти права должны поэтому применяться эффективно и их надлежащее осуществление должно быть согласовано с индивидуальной и коллективной ответственностью.

РАЗДЕЛ 9

7. Демократия основывается на верховенстве закона и осуществлении прав человека. В демократическом государстве никто не может быть выше закона и все равны перед законом.

8. Мир и экономическое, социальное и культурное развитие являются и условиями, и плодами демократии.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. ЭЛЕМЕНТЫ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВЛЕНИЯ

9. Демократия основывается на существовании хорошо структурированных и хорошо функционирующих институтов, равно как и набора стандартов и правил и на воле общества в целом, полностью осведомленного относительно своих прав и ответственности.

10. Задача демократических институтов – осуществлять посредничество в урегулировании напряженности и поддерживать равновесие между конкурирующими требованиями разнообразия и единообразия, индивидуальности и коллективности, с целью увеличения гармонии и солидарности в обществе.

11. Демократия основывается на праве каждого принимать участие в управлении государственными делами; она поэтому требует существования представительных учреждений на всех уровнях и в особенности существования парламента, в котором представлены все компоненты общества и который располагает необходимыми полномочиями и средствами для того, чтобы выразить волю народа посредством разработки законодательства и контроля над деятельностью правительства.

12. Ключевым элементом в осуществлении демократии является проведение свободных и честных выборов через регулярные интервалы времени, которые обеспечивали бы возможность выражения воли народа. Эти выборы должны проводиться на основе всеобщего, равного и тайного голосования таким образом, чтобы все избиратели могли выбрать своих представителей в условиях равенства, открытости и транспарентности, которые стимулировали бы политическую конкуренцию. Для достижения этой цели существенное значение имеют гражданские и политические права и среди них в особенности право избирать и право быть избранным, права, относящиеся к свободе выражения и собраний, доступу к информации и право организации политических партий и осуществления политической деятельности. Организация, деятельность, финансы, финансирование деятельности и этика партий должны надлежащим и беспристрастным образом регулироваться для обеспечения целостности демократических процессов.

13. Существенно важной функцией государства является обеспечение гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав его граждан. Демократия идет, таким образом, рука об руку с эффективным, честным и транспарентным правительством, свободно выбранным и подотчетным за свое управление государственными делами.

14. Подотчетность перед обществом, которая существенна для демократии, относится ко всем тем, кто занимает посты публичной власти, будь они избраны или не избраны, и ко всем органам публичной власти без исключения. Подотчетность предполагает публичное право доступа к информации относительно деятельности правительства, право обращаться к правительству с запросами и добиваться исправления несправедливостей через беспристрастные административные и правовые механизмы.

15. Публичная жизнь в целом должна быть отмечена этичным смыслом и транспарентностью, и должны быть установлены надлежащие нормы и процедуры для их поддержания.

16. Индивидуальное участие в демократических процессах и публичной жизни на всех уровнях должно регулироваться честно и беспристрастно и должно избегать какой-либо дискриминации, равно как и риска запугивания со стороны государственных или негосударственных деятелей.

17. Правовые учреждения и независимые, беспристрастные и эффективные надзорные механизмы являются гарантами правления закона, на котором основана демократия. Для того чтобы эти учреждения и механизмы полностью обеспечивали уважение к правам, способствовали бы повышению честности в характере происходящих процессов и исправлению несправедливостей, должен существовать доступ ко всем административным и правовым средствам на основе равенства, равно как и уважение к административным и правовым решениям со стороны как органов государства и представителей публичной власти, так и каждого члена общества.

18. Хотя существование активного гражданского общества является существенным элементом демократии, способность и готовность индивидов участвовать в демократических процессах и принимать решения по вопросам государственного управления не могут считаться само собой разумеющимися. Поэтому необходимо формировать условия, способствующие реальному осуществлению прав участия при одновременном снятии препятствий, которые бы предотвращали, создавали помехи или воспрещали такое осуществление. Поэтому является необходимым обеспечение постоянного повышения, среди прочего, равенства, транспарентности и уровня образования и устранения препятствий, таких, как невежество, нетерпимость, апатия, отсутствие подлинного выбора и альтернатив и отсутствие мер, предназначенных для компенсации несбалансированности или дискриминации социального, культурного, религиозного или расового характера или по признакам пола.

19. Устойчивое состояние демократии требует, таким образом, демократического климата и культуры, которые постоянно воспитывались бы и подкреплялись посредством образования и других инструментов культуры и информации. Следовательно, демократическое общество должно быть привержено образованию в широчайшем смысле слова и, более конкретно, гражданскому образованию и формированию ответственных граждан.

20. Ускорению демократических процессов способствует благоприятная экономическая среда; поэтому в своих усилиях, направленных на развитие, общество должно исходить из приверженности удовлетворению базисных экономических нужд наиболее обездоленных путем обеспечения, таким образом, их полной интеграции в демократические процессы.

21. Состояние демократии предполагает свободу мнений и выражения; это право предполагает свободу придерживаться тех или иных мнений без вмешательства извне и искать, получать и распространять информацию и идеи через любые средства и независимо от границ.

22. Учреждения и процессы демократии должны быть согласованы с участием всех людей как в однородных, так и в разнородных обществах для того, чтобы создать гарантии разнообразия, плюрализма и права быть отличным от других в условиях толерантности.

23. Демократические учреждения и процессы должны также содействовать ускорению децентрализации местного и регионального управления и администрации, которое является правом и обязанностью и которое делает возможным расширение базы публичного участия.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ. МЕЖДУНАРОДНОЕ НАМЕРЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ

24. Демократия должна быть также признана в качестве международного принципа, применимого к международным организациям и государствам в их международных отношениях. Принцип международной демократии означает не только равное или справедливое представительство государств; он охватывает также экономические права и обязанности государств.

25. Принципы демократии должны применяться к международному управлению вопросами глобального интереса и общего наследия человечества, в особенности среды человеческого существования.

РАЗДЕЛ 9

26. Для сохранения международной демократии государства должны обеспечить такое положение, чтобы их поведение находилось в согласии с нормами международного права, воздерживаться от использования или угрозы применения силы и от любого поведения, которое угрожало бы или нарушало суверенитет и политическую или территориальную целостность других государств, и предпринимать шаги с целью урегулирования разногласий между ними мирными средствами.

27. Демократия должна поддерживать демократические принципы в сфере международных отношений. В этом отношении демократические государства должны воздерживаться от недемократического поведения, выражать солидарность с демократическими правительствами и негосударственными участниками политической жизни, подобными неправительственным организациям, и предлагать свою солидарность тем, кто является жертвами нарушений прав человека в руках недемократических режимов. Для того чтобы укреплять международную справедливость в отношении преступности, демократические государства должны отвергать попытки освобождения от наказания за международные преступления и за серьезные нарушения фундаментальных прав человека и поддерживать создание международного уголовного суда.

9.3. Резолюция «50-я ГОДОВЩИНА ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА»^{*} (принята на 161-й сессии Межпарламентского Совета, Каир, 16 сентября 1997 года)

Межпарламентский Совет,

Напоминая о Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года,

Подчеркивая, что Декларация установила «общий стандарт достижения для всех народов и всех наций, с целью того, чтобы каждый индивид и каждый орган общества стремился... путем обучения и просвещения содействовать уважению этих прав и свобод и путем прогрессивных мер национальных и международных способствовать созданию гарантий их всеобщего и эффективного признания и соблюдения»,

Приветствуя тот факт, что в течение многих лет Декларация служила источником вдохновения и содержанием для разработки комплекса принципов и стандартов по правам человека, в особенности в том виде, как они содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, а также в региональных документах по правам человека и в национальных законодательствах,

Напоминая о том, что Венская декларация и Программа действий, принятые консенсусом в 1993 году Всемирной конференцией по правам человека, подтвердили приверженность международного сообщества этим принципам и стандартам прав человека и их всеобщему и неделимому характеру,

Отмечая также с глубокой озабоченностью, что цели, установленные полвека назад, все еще остаются далекими от своей реализации, поскольку стандарты прав человека не уважаются в полной мере и на всеобщей основе, и права человека и фундаментальные свободы продолжают нарушаться во всех частях мира,

Осознавая особую ответственность парламентов и их членов как гарантов прав человека защищать и содействовать утверждению прав человека и таким образом содейство-

^{*} См.: Материалы конференций Межпарламентского союза. 1996–1999.// М.: Издание Государственной Думы. 2001. С. 150–152.

вать построению мира, в котором человеческие существа пользовались бы всем спектром гражданских, культурных, экономических, социальных и политических прав,

Напоминая о многих резолюциях, принятых в последние годы Межпарламентским союзом по проблемам прав человека и предлагающих правительствам и парламентам рекомендации по конкретным действиям, направленным на поддержание и содействие утверждению прав человека в различных областях, включая в особенности:

«Укрепление национальных структур, учреждений и общественных организаций, которые играют роль в содействии развитию и защите прав человека» (Копенгаген, 17 сентября 1994 года);

«Защита меньшинств как глобальная проблема и предпосылка стабильности, безопасности и мира» (Стамбул, 19 апреля 1996 года);

«Содействие большему уважению и защите прав человека вообще и женщин и детей в особенности» (Пекин, 20 сентября 1996 года),

Принимая во внимание то обстоятельство, что ООН в резолюции Генеральной Ассамблеи 51/88 пригласила государства «проанализировать и оценить прогресс, достигнутый в области прав человека со времени принятия Всеобщей декларации прав человека, выявить препятствия и способы их преодоления с целью достижения прогресса в этой области, предпринять дополнительные усилия и разработать программы просвещения и информации, имея в виду распространение текста Декларации и обеспечение лучшего понимания этого всеобщего по характеру послания»,

1. **Выражает твердую убежденность** в том, что все государства имеют обязанность – в сотрудничестве с ООН – стремиться к обеспечению всеобщего уважения и соблюдения всех прав человека и фундаментальных свобод, и **подтверждает**, что права человека являются вопросом законной международной озабоченности, поскольку уважение к ним является опорой международного порядка;

2. **Подтверждает** важность Всеобщей декларации прав человека и **рекомендует**, чтобы парламентское сообщество отметило ее 50-ю годовщину в 1998 году целой серией мероприятий в поддержку защиты и содействия продвижению прав человека;

3. **Призывает** все парламенты и их членов предпринять действия на национальном уровне с целью обеспечения того:

i) чтобы международные и региональные договоры о правах человека были ратифицированы и в скорейшем порядке введены в действие в своих странах в случае, если этого не было сделано ранее, и чтобы были сняты оговорки, вступающие в противоречие с предметом и целью соответствующего договора;

ii) чтобы были осуществлены законодательные меры, вводящие в действие эти договоры, и чтобы положения национальных законов и нормативных актов были гармонизированы с нормами и стандартами, содержащимися в этих документах, имея в виду их полную реализацию;

iii) чтобы полномасштабное сотрудничество и адекватная информация были предоставлены международным и региональным органам, занимающимся правами человека, включая международные уголовные суды, и чтобы были приняты процедуры представления индивидуальных жалоб, предусмотренные международными договорами по правам человека;

iv) чтобы независимые национальные учреждения по правам человека, включая институт уполномоченного по правам человека или эквивалентное ему учреждение, вместе с парламентскими органами, осуществляющими надзор над вопросами прав человека, были созданы или реактивированы в соответствии с нормами прав человека;

v) чтобы неправительственные организации, работающие в целях содействия развитию и защите прав человека, получали необходимую поддержку и защиту;

vi) чтобы были предусмотрены необходимые бюджетные выделения на деятельность, направленную на содействие развитию и защите прав человека, в особенности на содействие просвещению в вопросах прав человека;

РАЗДЕЛ 9

4. **Приглашает** все парламенты провести специальное заседание 10 декабря 1998 года или вблизи этой даты, с поддержкой со стороны национальных парламентских органов по правам человека, чтобы отметить 50-ю годовщину Всеобщей декларации прав человека и обсудить положение с защитой и содействием развитию прав человека;

5. **Приглашает также** все парламенты содействовать поощрению большего участия молодежи в национальных мероприятиях по празднованию юбилея Всеобщей декларации прав человека;

6. **Призывает** парламенты и их членов распространить поддержку и сотрудничество на международном уровне на работу ООН и в особенности Верховного комиссара ООН по правам человека, равно как и на региональные органы по правам человека;

7. **Рекомендует**, чтобы вопрос об уважении прав человека был обсужден по случаю 100-й Межпарламентской конференции в Москве и с этой целью **призывает** членов Межпарламентского союза представить заблаговременно до начала конференции доклады о своих действиях, предпринятых для выполнения данной резолюции;

8. **Принимает решение** о необходимости участия МПС – в форме, которая должна будет быть определена в надлежащее время, – в праздновании 50-й годовщины Всеобщей декларации прав человека, которое будет происходить во время сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1998 года, и подготовке вклада МПС в эти чествования в форме информации о парламентских механизмах содействия развитию и защите прав человека во всемирном масштабе;

9. **Просит** Генерального секретаря провести обсуждения, касающиеся деятельности, связанной с празднованием 50-й годовщины Всеобщей декларации прав человека, с ООН и межпарламентскими ассамблеями и организациями и доложить Межпарламентскому Совету на его 162-й сессии о дальнейших мерах, которые мог бы предпринять Межпарламентский союз.

9.4. МАТЕРИАЛЫ 98-й МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

«ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ ПОСРЕДСТВОМ УСТАНОВЛЕНИЯ ТЕСНЫХ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТОМ И НАРОДОМ»*

(*Каир, 11–16 сентября 1997 года*)

МЕМОРАНДУМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГРУППОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Явившись инициатором вынесения данной темы на рассмотрение международного сообщества парламентариев, Межпарламентская группа Российской Федерации исходила из трех основных соображений: (1) ее исключительной важности, обретающей в современную эпоху массовых коммуникаций новое специфическое звучание, в отличие от традиционных представлений; (2) ее универсальности, проистекающей из общности обнаружившихся в последние десятилетия проблем, связанных с поддержанием нормального функционирования механизмов взаимодействия представительных учреждений с народом, их дальнейшим развитием и укреплением; (3) всеобщей полезности взаимного обмена опытом, накопленным национальными парламентами в поисках решений этих проблем.

Установление тесных связей между парламентом и народом — это вне всякого сомнения ключевая проблема практического укрепления парламентаризма и демократии, про-

* См.: Материалы конференций Межпарламентского союза. 1996–1999.// М.: Издание Государственной Думы. 2001. С. 152–185.

блема, заслуживающая самого внимательного рассмотрения международным парламентским сообществом. Справедливо, что на различных встречах последнего времени, проводившихся под эгидой Межпарламентского союза, было уделено много времени и внимания рассмотрению его другой важной уставной цели — защите и укреплению прав человека, уважение к которым является важным фактором парламентской демократии и развития парламентаризма. Однако приходится признать, что обсуждению круга проблем, связанных с достижением лучшего, соответствующего современным реалиям коммуникационной революции второй половины XX века, понимания механизмов «функционирования представительных учреждений, укрепления и развития средств и способов их деятельности» (статья 1.2(d) Устава Межпарламентского союза), уделялось сравнительно меньше внимания, хотя потребность в этом была и остается нисколько не менее важной.

В существовании значительного интереса к проблеме взаимодействия парламентов и народа наглядно убедило руководство Межпарламентской группы Российской Федерации, обсуждая с зарубежными коллегами их отношение к постановке этого вопроса. Нужно подчеркнуть, что речь здесь идет по сути дела о путях и средствах осуществления не только индивидуальных демократических прав, но и коллективного права народа как суверена (а также коллективных прав групп или общностей избирателей) на адекватные формы и средства участия в политической жизни, в принятии политических решений. А такие коллективные права народа и групп населения ничуть не менее важны, чем индивидуальные права отдельных граждан. Если взаимоотношения избирателей со своими законно избранными представителями рассматриваются только и исключительно на уровне прав отдельных личностей, масштаб проблемы занижается, ее содержание атомизируется, а из сферы рассмотрения исключаются реальные возможности осуществления именно коллективных прав избирателей на адекватные формы и средства взаимодействия со своими представителями. В мире массовых коммуникаций избранным представителям народа должна быть законодательно и практически обеспечена возможность общения с массовой аудиторией с помощью средств массовой информации, и прежде всего электронных средств коммуникации (телевидения).

Чем более полно реализуется в дополнение к гражданским правам индивидов коллективное право народа на участие в политической жизни государства посредством избрания своих представителей в органы государственной власти и поддержания тесных связей с ними в течение всего срока их полномочий, тем эффективнее обеспечивается развитие народовластия, укрепление авторитета и практической отдачи представительных учреждений. Эти процессы находятся под влиянием множества исторических, социально-культурных, духовных, экономических и иных факторов, весьма специфичных для каждого народа и придающих национальным формам народовластия определенные особенности. И было бы неправильно усматривать в этих особенностях какую-то ущербность. Напротив, обмен опытом, несущим национальную специфику, может оказаться весьма полезным для лучшей реализации общепризнаваемых принципов и ценностей демократии и парламентаризма и должной оценки национальных вкладов в их развитие и укрепление.

Российские парламентарии, не без сожаления, констатируют в связи с этим, что российский исторический опыт развития представительных учреждений, выразивших в определенных исторических обстоятельствах с той или иной мерой полноты волю и интересы народа, остается недостаточно известным в других странах. Вследствие этого история российского парламентаризма в сознании многих людей лишается своих корней, и нередко считается, что она ограничивается периодом в несколько последних лет.

Между тем за тысячелетнюю историю Российского государства у нас были самые различные формы участия народа в обсуждении и принятии решений по вопросам государственного управления. Мы можем напомнить о существовании в России Новгородской республики с ее народным вече, то есть общим собранием жителей, утверждавшим

РАЗДЕЛ 9

князей на правление, о широком распространении на Руси этого института народных собраний. Мы можем напомнить также о существовании таких консультативных институтов, как боярские думы, которые были характерны для российской государственности еще со времен Киевской Руси.

В более позднюю эпоху в России в течение примерно 120 лет, начиная с 60-х годов XVI века, действовали Земские соборы, обеспечивавшие в рамках укреплявшегося самодержавия представительство наиболее влиятельных общественных сил и специфических местных интересов при принятии принципиальных политических и правовых решений. История Земских соборов примечательна тем, что этот институт, оставаясь в своей основе совещательным консультативным органом, не имевшим прямого контроля над действиями и решениями монарха, выполнял важнейшую функцию достижения консенсуса, согласования интересов, обеспечения общественного согласия и служил – благодаря своему общественному влиянию, основанному на моральном авторитете, – определенной и весьма существенной сдержкой и противовесом царской власти. В силу этих особенностей идея Земского собора как выразителя и представителя народных интересов оставалась – несмотря на исчезновение этого института в связи с возобладавшей тенденцией самодержавия – вплоть до Русской революции 1905 года важным символом для различных политических сил. И надо сказать, что ее специфическое значение в полной мере сохраняется и в нынешних российских условиях расслоения и напряженности в обществе.

Царские Государственные думы в начале XX века ознакомили с продвижением российского общества к освоению (пусть и в урезанном виде) современных форм конституционализма и представительной демократии. После революции 1917 года Думу сменила новая форма представительных учреждений – Советы, которые функционировали в СССР в течение 70 лет и заложили основы практики и процедур законодательного обеспечения государственной жизни путем обсуждения законопроектов в рабочих комиссиях Верховного Совета. Сейчас их роль по-разному оценивается в российском обществе, однако едва ли кто может подвергнуть сомнению то обстоятельство, что в Советах были выработаны хорошие и эффективные механизмы обеспечения прямой и обратной связи депутатов со своими избирателями, в полной мере сохраняющие свое значение и до настоящего времени.

Государственная Дума, сформированная в соответствии с российской Конституцией 1993 года, продолжает сложившиеся усилиями прежних поколений парламентариев традиции поддержания тесных связей депутатов с избирателями и стремится их всемерно развивать. Однако она действует в кардинально изменившемся социальном контексте, в новых коммуникационных условиях, которые характеризуются возникновением независимых от государства органов массовой информации. Поэтому ей приходится искать новые формы и каналы общения с избирателями, учитывая новизну ситуации и возникающие на новом этапе трудности и проблемы.

Однако и до сих пор непосредственное живое общение депутатов с избирателями остается главным каналом их связи с населением. В соответствии с нынешним Регламентом Государственная Дума проводит в течение года две рабочие сессии, продолжающиеся примерно 10 месяцев. Три недели каждого месяца отводятся на участие в работе пленарных заседаний Думы и ее рабочих комитетов, а одна неделя на работу с избирателями в избирательных округах. В течение этой недели депутат Думы проводит в различных аудиториях встречи с избирателями (как правило, несколько встреч в день), а также ведет индивидуальный прием избирателей. На основе их обращений, писем и устных просьб депутат осуществляет контакты с представителями федеральных, региональных или местных органов власти с целью содействовать решению тех или иных проблем граждан.

Функция ходатая, непосредственного представителя и защитника интересов граждан – по сложившейся еще с советских времен традиции – является в глазах избирателей, особенно столкнувшихся с теми или иными жизненными проблемами, главной сре-

ди различных направлений деятельности депутата. Причины такого отношения – это, во-первых, конкретность, осязаемость результатов этого вида деятельности парламентариев. По успешности выполнения этой функции избиратели во многом оценивают и все другие деловые качества депутата. Во-вторых (отнюдь не в порядке значимости), общественное и личностное восприятие этого аспекта депутатской деятельности как первостепенного выступает в качестве национальной особенности российского парламентаризма, которая отражает как исторически сложившееся в государственной жизни могущество исполнительной власти и ее бюрократического аппарата, так и готовность населения рассматривать депутатов представительных органов власти как своих защитников, действующих прежде всего на моральных основаниях, на базе приверженности принципу справедливости.

Такое отношение населения также является традиционным в более глубоком смысле, чем чисто советская традиция нескольких последних десятилетий, и восходит к уже упоминавшимся Земским соборам XVI–XVII веков. Судить о государственных и общественных делах не столько по закону, сколько по совести, ставя во главу угла нравственные ориентиры, справедливость – это фундаментальное и неистребимое свойство российского менталитета. Нет ничего удивительного в том, что население в своей массе пользуется этим мериллом для оценки деятельности своих избранников в представительных органах власти.

Контакты депутатов Государственной Думы со своими избирателями не ограничиваются периодом их работы в избирательных округах. Из того факта, что примерно четверть своего рабочего времени депутаты проводят в округах, отнюдь не следует, что непосредственная их работа с избирателями ограничена этой четвертью. Она продолжается и в самой Думе, где депутаты продолжают встречаться со своими избирателями (естественно, не в тех масштабах, что в округах), направляют от своего имени запросы в правительство и в различные ведомства по вопросам, представляющим интерес для своих (или даже всех) избирателей, и в федеральных органах власти и различных ведомствах, где депутаты ищут содействия в решении тех или иных вопросов, поднятых их избирателями.

С учетом этого направления деятельности депутатов суммарное время, затрачиваемое ими на непосредственную работу с населением, составляет как минимум треть их общего рабочего времени. К этому можно добавить, что при Государственной Думе функционирует приемная, ведущая силами депутатов и сотрудников Аппарата прием населения, учет их обращений и предложений. О масштабах этого направления поддержания прямых и обратных связей депутатского корпуса с населением свидетельствует такая цифра. За первое полугодие 1997 года в приемной Государственной Думы было принято 3 тыс. посетителей, рассмотрено свыше 25 тыс. обращений граждан, общественных организаций и трудовых коллективов. Более того, при Государственной Думе функционирует ряд консультативных советов, включающих видных специалистов из различных областей науки, техники, культуры, представителей неправительственных организаций.

Все это означает, что, занимаясь другими, помимо непосредственных контактов с избирателями, сторонами своей парламентской деятельности (участием в разработке и обсуждении законопроектов на пленарных заседаниях Государственной Думы и на заседаниях рабочих комитетов, личной законопроектной деятельностью, участием в межпарламентских связях), депутаты располагают таким запасом непосредственных наблюдений и впечатлений о социально-экономическом и политическом положении в стране, почерпнутых в ходе своих встреч с избирателями и дополнительно подкрепленных информационно-аналитическими материалами из различных источников, который делает их одними из самых осведомленных людей в стране.

Общество могло бы извлечь большую пользу из использования этого громадного потенциала знаний и информации, которым располагают парламентарии. Тем более, что в силу политического плюрализма депутатского корпуса – это разносторонний, по-на-

РАЗДЕЛ 9

стоящему плюралистический потенциал, более или менее полно отражающий картину мнений, настроений и интересов населения, независимо от того, идет ли речь о депутатах, избранных по мажоритарной схеме в одномандатных округах, или депутатах, избранных по пропорциональной схеме по спискам политических партий или объединений. Этот второй сегмент депутатского корпуса также ведет работу с избирателями, которая имеет ту специфическую особенность, что она менее индивидуализирована и в большей мере рассчитана на взаимодействие с крупными аудиториями.

Так, характерной чертой деятельности депутатских объединений в Государственной Думе стали групповые поездки депутатов по различным регионам с целью общения с населением, изучения настроений избирателей. География таких поездок охватывает территорию всей страны, и их результаты в целом сопоставимы с той работой, которую проводят депутаты, избираемые по мажоритарной схеме. Поэтому избранная для современных российских условий смешанная пропорционально-мажоритарная система вполне себя оправдывает, хотя ее опыт вряд ли может рассматриваться в качестве аргумента в пользу предпочтительности той или иной части системы с точки зрения лучшего обеспечения народного представительства.

Если непосредственное общение депутатов и избирателей, основанное на прочных традициях, развивается без особых проблем, то положение с каналами связей, опосредствованными через средства массовой информации (особенно электронные), обстоит значительно сложнее. Хотя Государственной Думой был принят и вступил в силу закон о порядке освещения в государственных средствах массовой информации деятельности органов государственной власти, возможности использования депутатами этих каналов, особенно органов информации федерального масштаба, в целях общения с массовыми аудиториями населения остаются ограниченными. Многие российские парламентарии считают, что не обеспечены в достаточной мере равные (для представителей и различных ветвей государственной власти, и различных политических сил) возможности общения с населением в целях объективного информирования о целях, содержании и результатах своей деятельности. Это обстоятельство затрудняет развитие в обществе демократических процессов, негативно сказываясь на эффективности как связей парламентариев с народом в период их полномочий, так и выявления политических пристрастий и предпочтений населения в ходе избирательных кампаний.

Подобные сложности не имеют универсального характера, они свойственны в основном странам, находящимся в переходной ситуации. И при всей полезности взаимного обмена опытом их преодоления, гораздо важнее было бы рассмотреть общие проблемы, порожденные воздействием коммуникационной революции. Свобода информации – одно из важнейших гражданских и политических прав. Без нее немислима демократия. По ее наличию или, наоборот, отсутствию можно судить о реальном демократизме того или иного государственного организма. В системе сдержек и противовесов, составляющих основу демократического государства, средствам массовой информации как институту гражданского общества изначально принадлежала важная и позитивно оценивавшаяся роль выразителя общественного мнения, способного осуществлять контроль за деятельностью государства, различных ветвей государственной власти.

Однако в условиях коммуникационной революции стали наблюдаться вызывающие определенное опасение тенденции эрозии этой позитивной функции. Из института гражданского общества, призванного осуществлять информирование и просвещение населения, отражать взгляды и позиции всех без исключения групп населения, в том числе и оппозиционно настроенных к правительству, способного быть противовесом эгоистическим устремлениям государственной бюрократии и мощных частных интересов, средства массовой информации под влиянием стремительно развивающихся тенденций институциональной монополизации, коммерциализации информационной деятельности, гипертрофированного развития рекламы, недобросовестного использования приемов

и технологий политического маркетинга начали все больше превращаться в мощный инструмент деструктивного манипулирования общественным сознанием в корыстных интересах определенных групп, своего рода информационного насилия и терроризма, угрожающего фундаментальным правам и свободам многих людей, включая в особенности женщин и детей (с помощью пропаганды проституции и порнографии, о необходимости запрещения которой шла речь в пункте 32 резолюции 96-й Межпарламентской конференции «О содействии большему уважению и защите прав человека вообще и женщин и детей в особенности»).

Подобные негативные тенденции, касающиеся роли и воздействия средств массовой информации, проявляются и в той сфере, которая связана с осуществлением связей между парламентом и народом, хотя по-разному в различных современных обществах. Однако суть выявившейся общей проблемы – в притязаниях монополизированных средств массовой информации на действительную роль некоей «четвертой власти», в их попытке придать этой метафорической характеристике реальный смысл. Подобные притязания можно и должно рассматривать как попытку выхода за рамки того первоначально позитивного мандата, который был выдан обществом средствам массовой информации.

Осознав существование обсуждаемой проблемы, международное парламентское общество могло бы предпринять определенные меры, а именно – рекомендовать национальным парламентам в случае необходимости обращаться к разработке эффективных правовых механизмов общественного контроля за деятельностью средств массовой информации, которые без какого-либо посягательства на свободу создания и распространения информации и без введения какой-либо цензуры обеспечивали бы действительную ответственность средств массовой информации перед обществом, исключали бы саму возможность злоупотребления своим положением и деятельностью в целях манипулирования обществом, нагнетания в нем обстановки нетерпимости и конфликтности.

В силу универсальности проблемы, охватывающей не только сферу коллективных прав, то есть освещение в целом деятельности парламентов и их взаимоотношений с народом, но и сферу индивидуальных гражданских прав, включая не только вышеупомянутые права женщин и детей, но и индивидуальные политические права избирателей, связанные с получением через электронные средства массовой информации объективной и достоверной информации о деятельности парламентов и депутатского корпуса, было бы полезным, если бы парламенты приняли активное участие в разработке международной конвенции, регулирующей основы правового контроля за деятельностью средств массовой информации и создающей гарантии против их использования во вред интересам общества в целом.

В связи с этим было бы целесообразным сформировать специальную рабочую комиссию при Межпарламентском Совете, задачей которой стало бы обстоятельное изучение (в том числе и по материалам предстоящих обсуждений на 98-й Межпарламентской конференции) всех аспектов возможных форм и механизмов правового контроля за деятельностью средств массовой информации и надлежащим исполнением полученного ими от общества мандата, подготовка соответствующего доклада для Совета и на его основе разработка предложений к проекту конвенции для их последующего обсуждения.

При разработке такой конвенции необходимо будет в полной мере использовать опыт парламентского телевидения, накопленный во многих странах. В частности, речь может идти об использовании материала, содержащегося в Меморандуме от 2 февраля 1996 года (документ AS/Parl 1996)2 Парламентской Ассамблеи Совета Европы). В контексте обсуждаемой проблемы роль парламентского телевидения следовало бы, по мнению российских парламентариев, выделить особо, поскольку, с одной стороны, оно в меньшей степени подвержено опасности коммерциализации, и, с другой стороны, парламенту,

РАЗДЕЛ 9

представительным учреждениям в структуре ветвей и органов государственной власти принадлежит право и обязанность контроля за деятельностью исполнительной власти.

МЕМОРАНДУМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГРУППОЙ КАНАДЫ

Введение

Вопрос о содействии развитию демократии и справедливого правления стал одним из центральных вопросов нашего времени. Этот доклад рассматривает некоторые из основных процессов и принципов, которые имеют решающее значение для укрепления парламентских учреждений и, следовательно, самой демократии. Однако фундаментальной предпосылкой обеспечения демократии является право всех граждан быть зарегистрированными и проголосовать.

I. Избирательные системы

Избирательные системы – это механизмы, посредством которых предпочтения граждан транслируются в места в представительных учреждениях. В качестве таковых они существенно влияют на целый ряд элементов, определяющих политический характер общества. Если, например, граждане не считают, что их предпочтения адекватно отражены в избранном законодательном органе, их поддержка всей системы в целом может уменьшиться: участие в выборах уменьшится, а законы, вводимые в действие правительством, не будут рассматриваться как вполне легитимные.

1. Мажоритарные избирательные системы

Системы, которые выбирают кандидатов на базе множественности или которые требуют большинства, дают несколько преимуществ. Первое – это способность приводить к созданию однопартийного, мажоритарного правительства. Такие правительства, как правило, более стабильны и более способны осуществлять свои законодательные программы. Второе важное преимущество мажоритарных систем – это их относительная простота в глазах электората; здесь не требуется никаких сложных формул, действует простое правило: побеждает тот кандидат, который получает большинство голосов.

Наиболее распространенным аргументом против мажоритарных систем является то, что вовсе не обязательно ими хорошо обеспечивается представительство народа. Поскольку эти системы склонны исказить результаты выборов посредством создания благоприятных условий для сильных партий и недостаточного представления более слабых, желания большинства избирателей часто не находят отражения в результатах выборов.

2. Пропорциональное представительство

Основным аргументом в пользу систем, обеспечивающих пропорциональность партийного представительства в законодательном органе, является утверждение о том, что они более точно отражают предпочтения избирателей. Считается, что избиратели в большей степени готовы отдать свои голоса за менее крупные партии, если они знают, что их голоса могут привести к осязаемым результатам, и если места распределяются на основе доли той или иной партии в числе поданных народом голосов. Аргумент, тесно связанный с предыдущим, заключается в том, что системы пропорционального представительства создают больше возможностей для законодательного представительства меньшинств и женщин. Утверждается также, что вследствие отсутствия маргинализации взглядов меньшинства в системах пропорционального представительства происходит оживление политических обсуждений и политического участия.

Однако аргументы против пропорционального представительства могут быть столь же убедительными. Некоторые критики указывают на то, что системы пропорционального представительства поощряют появление экстремистских взглядов. Они подверга-

ются также критике за усложненность используемой в них процедуры голосования и подсчета поданных голосов. Выражается также озабоченность относительно состава правительств, формируемых в результате функционирования систем пропорционального представительства. По сравнению с системами мажоритарного типа, благоприятствующими формированию однопартийных правительств, системы пропорционального представительства обычно приводят к возникновению различных коалиций.

II. Партийные системы

В демократических системах власть приобретает посредством избирательного процесса, и конкурентные взаимоотношения между партиями создают партийную систему. Двухпартийная система гарантирует стабильность правительства, но может скрывать наличие серьезного раскола внутри общества. Хотя многопартийная система может порождать правительства меньшинства или коалиционные правительства, возможности выбора при такой системе являются обыкновенно более широкими и более четко сформулированными. Однако многопартийная система может быть и отражением непримиримых противоречий внутри государства.

Мнения могут различаться относительно того, какого рода партийные системы или процессы являются более демократическими или какие социально-экономические механизмы имеют существенное значение для демократии или более совместимы с ней, чем другие. Однако обычно имеется согласие в том, что наличие, по меньшей мере, одной альтернативной партии является одной из отличительных черт либеральных демократий XX века.

В развитии политических процессов группы, ориентирующиеся на одну проблему или вопрос, способствовали ослаблению роли политических партий или даже в чем-то их заменили, так что партии уступили часть своих традиционных представительских функций группам, представляющим функциональные или секторальные интересы. Сторонники политики, осуществляемой посредством групп давления или интересов, утверждают, что такое положение дел является благом, поскольку форма представительства от избирательных округов не может считаться отражением или выражением всех требований общества к правительству.

III. Средства массовой информации

В западных странах роль политического информирования, осуществляемого средствами массовой информации, вышла за пределы простых связей парламентариев и общественности. Она рассматривается ныне как важный сдерживающий элемент против злоупотребления властью со стороны индивидов или правительства, так что СМИ рассматриваются как служащие «четвертой ветвью государственной власти», превращающей и парламент, и правительство в объект расследования, оценки и комментариев со стороны журналистов.

Эти функции СМИ, вытекающие из их роли «сторожевой собаки», вызывают большую часть возражений, окружающих отношения между парламентом и СМИ. СМИ могут рассматриваться как узурпирующие обязанность правительства участвовать в формировании перечня вопросов, рассматриваемых парламентом, обязанность оппозиции критиковать эту программу деятельности и пропагандировать альтернативную ей программу.

Представители академических, политических и журналистских кругов согласны в том, что СМИ, по меньшей мере, играют важную роль в формировании программы деятельности парламента. Широкий круг исследований показал, что вопросы, получающие особое внимание в программах национальных новостей, особенно «горячие новости» или часто упоминаемые сюжеты, становятся тем, что рассматривается публикой как на-

РАЗДЕЛ 9

ибо более важное и, следовательно, в наибольшей степени заслуживающее приоритетного внимания со стороны парламента и правительства. Таким образом, принято считать, что СМИ в Канаде (равно как и в других постиндустриальных западных обществах) превратились в основных распространителей политически значимых образов вследствие их способности охватывать крупные аудитории и отбирать идеи и образы, получающие широкое общественное освещение.

СМИ имеют, таким образом, важное значение в обоих аспектах связей между парламентами и гражданами: они передают информацию от парламента избирателям и от избирателей парламента.

IV. Представительство: фундаментальный вызов

Представительное правительство является фундаментальной чертой демократии, но контекст для представительства драматическим образом изменился. Прогресс в технологиях транспорта и коммуникаций означает, что действия и заявления избранных представителей в настоящее время оказываются доступными – почти мгновенно – для их рассмотрения избирателями. Природа и состав тех, кого представляют, также изменились драматическим образом. Там, где раньше страна была сравнительно однородной, она стала гораздо более плюралистической. Парламентарии, особенно те, которые избираются от городских избирательных округов, могут обнаружить, что они представляют людей, имеющих разнообразные этнические, религиозные и лингвистические корни. Избиратели находятся теперь в лучшем положении, чтобы иметь возможность оценивать качество деятельности своих представителей. Уровень образования граждан значительно возрос в большинстве демократических стран, так что все большее число избирателей, чем когда-либо прежде, оказывается способным понимать существо сложных проблем и выдвигать идеи относительно того, как их решать, более того, избранные представители не являются более единственными агентами представительства; профсоюзы, ассоциации, группы интересов, профессиональные лоббисты и другие предлагают все более привлекательные каналы для представительства граждан перед их правительствами.

Неслучайным совпадением является то, что упадок системы традиционного представительства сопровождался – и в Канаде, и в других странах – ростом интереса к популистским механизмам, обещающим гражданам усиление их власти над представителями посредством расширения возможностей прямого выражения их политической воли; причем основными популистскими механизмами являются право отзыва, народные инициативы и референдумы.

1. Право отзыва

Право отзыва дает избирателям возможность лишить полномочий члена парламента или провинциального законодательного собрания до истечения срока, на который они были избраны. Это система, «в рамках которой избиратели могут отозвать своих представителей в законодательном органе». Отзыв как инструмент прямой демократии является отражением теории, согласно которой представители являются просто делегатами выборщиков, морально связанными предпочтениями избирателей своего округа.

2. Народные инициативы

Народная инициатива – это процесс, посредством которого определенное количество избирателей может инициировать законопроект или потребовать изменения или отмены закона. В Канаде народные инициативы не институционализированы на провинциальном или федеральном уровнях, хотя они используются во многих муниципальных образованиях. Народные инициативы обычно осуществляются через посредство петиций и предоставляют избирателям возможность непосредственно участвовать в законотвор-

ческом процессе. Перспективы создания такого механизма на более высоких уровнях государственного управления в Канаде остаются неясными. Однако в октябре 1991 года 83 процента избирателей провинции Британская Колумбия по данному вопросу высказали одобрение процедуры народных инициатив.

3. Референдумы

Референдумы имеют длительную и разнообразную историю. Аргументы, приводимые в пользу референдумов, являются самыми разнообразными и зависят в значительной степени от того, о какого рода референдуме идет речь. Один из наиболее распространенных типов референдума связан с конституционными изменениями, которые, по мнению многих, должны быть легитимизированы посредством народного согласия. В других случаях, особенно тех, которые касаются вопросов экстерриториальности, суверенитета или структуры правительства, правительство может полагать, что всенародное голосование является необходимым, чтобы придать им необходимую степень легитимизации. Там, где затрагивается важная нравственная проблема, связанная, например, с запрещением разводов или аборт, правительство может пожелать передать часть ответственности электорату. Наконец, референдумы могут способствовать решению политической проблемы, например, вопроса, вызывающего внутрипартийные разногласия, или трудной политической дилеммы.

Самые активные сторонники прямой демократии утверждают, что более широкое использование референдумов обеспечивало бы рассмотрение всех вопросов, а не только тех, которые представляют интерес для партии, находящейся у власти, и приближение правительственных решений к народу, что обеспечивало бы большую степень ответственности и заинтересованности. Референдумы являются консультативным инструментом и их результаты не имеют обязывающего характера.

Комментаторы не могут выработать даже единой точки зрения по вопросу о том, являются ли референдумы имманентно консервативным механизмом или инструментом изменений. Они могут быть использованы в качестве тактического средства для того, чтобы оттянуть решение вопроса или разъяснить его суть, когда экстремистское меньшинство оказывает недолжное влияние на законодательство. За исключением стран с конституционно оформленным положением о референдуме право назначения референдума обычно принадлежит правительству. Это делает его мощным инструментом большинства.

Заключение

Институциональные механизмы исправления, будь то в форме изменений в практике парламентского представительства или в форме сделанных в духе прямой демократии дополнений к процессу представительства, окажут, по всей видимости, не более чем косвенное влияние на связи между парламентом и гражданами.

Это обусловлено прежде всего комплексным характером этой связи, которая, как это обсуждалось выше, является результатом целого диапазона факторов, включая характер тех или иных политических партий, избирательных систем и воздействия СМИ. В основе более или менее явно политических факторов лежит масса экономических и социальных факторов, которые побуждают общества к неуклонному стремлению к более высоким уровням плюрализма, тем самым побуждая к усилению разнообразия, к более четкому определению индивидуальных интересов. В комбинации с более высокими уровнями образования социальный плюрализм благоприятствует появлению альтернативных способов представительства, включая прямое представительство группами своих собственных интересов, которое часто рассматривается как угроза парламентским учреждениям.

Число факторов и превалирование тех или иных взаимоотношений между различными институтами (между парламентом и СМИ, между политическими партиями и изби-

РАЗДЕЛ 9

рательными системами) делает задачу существенного изменения связей между парламентом и гражданами весьма проблематичной. Ключевой вызов будет состоять в определении надлежащего вклада избранных представителей в более полное осуществление демократической политики в конце XX века, с признанием того, что в современных демократиях парламентские учреждения больше не являются уникальными вместилищами в процессе представительства.

МЕМОРАНДУМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГРУППОЙ ЕГИПТА

Обзор событий на международной арене за последние два десятилетия XX века позволяет обнаружить одну из их базисных черт, которая представлена ростом демократии, начавшимся в Южной Европе в середине 70-х годов, распространившимся на многие части мира, такие, как Латинская Америка, Азия, Восточная и Центральная Европа после 1989 года и на некоторые африканские страны в 90-е годы. Эти демократические трансформации дают надежду на то, что XXI век приведет к существенным переменам и ознаменуется расцветом демократии как общей ценности, теоретической концепции, формы политического поведения и практики, как это продемонстрировано тенденцией распространения демократических политических режимов в последние годы.

Характерной чертой демократических трансформаций были введение механизма демократических выборов, переход от однопартийной к многопартийной системе и поддержка гражданского сообщества, обеспечившая осуществление этого процесса.

Несомненно, что успешный переход к демократии зависит от существенного по значению вызова, относящегося к жизнеспособности новых демократий в терминах выживания и развития, особенно ввиду связанных с этим проблем и сложностей, равно как и беспрецедентного увеличения человеческих страданий, которые угрожают пустить под откос процесс упрочения демократии, особенно в развивающихся странах.

Реализация перманентной демократии

Без копания в пустых спорах относительно смысла и измерений демократии можно с полным основанием допустить, что содействие развитию демократии недвусмысленно ассоциируется с защитой и обеспечением гарантий осуществления прав человека и фундаментальных свобод, обеспечением правового и социального равенства, а также участия граждан в политической жизни с помощью незыблемых правил и механизмов.

Соответственно, следует предпринимать неустанные усилия, с тем чтобы центральные и местные органы власти были демократичными и нацеленными на распространение общей политической культуры, основанной на терпимости, на согласованной общности интересов, на уважении чужих мнений, прав и свобод и на содействии утверждению чувства ответственности и надежности. Поэтому, если эти ценности будут подвергаться эрозии, реальная демократия не будет жизнеспособной и длительной.

Ссылаясь на имеющийся опыт перехода к демократии несколько лет назад, мы можем сказать, что прочная постоянная демократия должна сопрягаться с поддерживающими ее внутренними и внешними условиями. С одной стороны, для того, чтобы демократия обрела корни, должен быть адекватным образом обеспечен надлежащий уровень устойчивого социально-экономического развития, широкое большинство среднего класса наряду с разумно однородным сообществом и наличием консенсуса относительно базисных целей общества. С другой стороны, информационное сотрудничество играет существенную роль в продвижении демократического процесса прежде всего посредством принципов и стандартов, предусмотренных международным правом, касающимся защиты прав человека и базисных свобод, которые образуют массив значимых понятий, релевантных для национального законодательства и политики, равно как и влияние неправительственных организаций, рассматриваемых в качестве глобального гражданского сообщест-

ва, которое частично служит целям защиты и расширения демократии. Эти факторы поддерживаются экономическими и техническими стимулами, исходящими от некоторых стран, организаций и всемирных форумов, и неограниченным потоком информации, вызывающим заинтересованность граждан в политических делах и дающим им возможность делать взвешенный демократический выбор.

Египетская межпарламентская группа полагает, что весомый вклад в международное сотрудничество, нацеленное на все более зримую материализацию демократии, основывается на ясно сформулированных принципах этого сотрудничества, а именно – на уважении права народа на выбор своих политических, экономических и социальных режимов в соответствии с их опытом, на уважении присущих нации культурных ценностей и на невмешательстве во внутренние дела других стран. Таким образом, неприемлемо, что некоторые страны прибегают к экономическому или военному давлению, чтобы поставить у власти определенные правительства силой или свергнуть другие правительства якобы в целях защиты демократии или прав человека. Равным образом неприемлемы и попытки пользоваться лозунгами демократии и прав человека в качестве прикрытия для реализации амбиций некоторых государств, направленных на достижение превосходства, гегемонии, на расширение влияния и обеспечение частных интересов.

Развитие отношений между парламентом и народом

Имея в виду вышесказанное, достижение постоянной демократии основывается на разнообразных факторах, включая укрепление публичного участия в выработке общей политики, затрагивающей жизнь масс. Следовательно, содействие укреплению связей между парламентом и народом является элементарной предпосылкой для существенного участия в представительных демократиях.

Универсальная тенденция демократических режимов, включая уже сформировавшиеся ингредиенты, охватывающие избранный парламент, правительство, подотчетное перед парламентом, и периодические выборы, создает условия для появления трех основных вызовов:

i) это связано с той мерой, в какой эти режимы способны сделать максимально содержательным постоянное публичное участие в определении направлений и осуществлении контроля за деятельностью своих представителей в парламенте в частности и за законодательным процессом вообще, таким образом, чтобы оно не ограничивалось только периодическим участием во время выборов;

ii) это связано с тем, в какой мере парламенты способны идентифицировать интересы граждан в процессе осуществления их законодательных и контрольных полномочий через имеющиеся механизмы и каналы коммуникации между парламентариями и их электоратом;

iii) это относится к способности масс выражать свои интересы и регулярно заявлять о них через институты гражданского общества, первенствующую роль среди которых играют политические партии и группы интересов.

Поэтому укрепление отношений между парламентом и народом в значительной мере зависит от степени реакции того или иного общества на вышеуказанные три вызова.

1. Парламентские выборы и референдумы

Выборы и референдумы представляют собой практический способ реализации принципа «народ как источник власти». Парламентские выборы рассматриваются как главный механизм, посредством которого народ осуществляет свои полномочия по выбору своих представителей. Очевидно, что честные, свободные и периодические выборы являются неотъемлемым элементом процесса расширения демократии и что для их проведения должны быть обеспечены максимальные гарантии. Мы хотели бы подчеркнуть в этом

РАЗДЕЛ 9

отношении важное значение приведения в действие критериев и гарантий, включенных в Декларацию Межпарламентского Совета, принятую в Париже 26 марта 1994 года специально по критериям честных и свободных выборов:

i) право каждого гражданина принять участие в голосовании на выборах на не-дискриминационной основе;

ii) право каждого гражданина выставлять свою кандидатуру на выборах в соответствии с действующими правовыми и конституционными системами и соответствующими свободами, такими, как свобода формирования партий и участия в их работе, свобода выражения, доступа к средствам транспорта и коммуникациям в ходе проведения избирательных кампаний без какого-либо вмешательства, свобода получения информации и равные возможности в государственных средствах массовой информации;

iii) принятие необходимого законодательства и мер, призванных обеспечить честные, свободные, подлинные и периодические выборы, включая создание беспристрастных механизмов по проведению выборов и достижение транспарентности на различных стадиях избирательного процесса.

Несмотря на все значение, которым обладают парламентские выборы в демократических режимах, сами по себе они недостаточны для того, чтобы расширить участие граждан. Критика этих выборов основывается главным образом на тезисе о том, что они являются своего рода сезонным явлением, которое происходит через достаточно продолжительные интервалы времени, тогда как в перерывах между ними избиратели не имеют сколько-нибудь реальной власти над своими представителями в парламенте. В результате всего этого влияние избирателей на законодательство и решения, которые затрагивают их жизнь, уменьшается. На этой основе референдумы могут рассматриваться как значительный дополнительный механизм в целях обеспечения суверенитета и власти народа. Это – совершенно отличающийся от выборов и не альтернативный им механизм, хотя оба основаны на одном и том же фундаменте, а именно – на всеобщем праве голоса. Референдум представляет собой важную гарантию, при условии, что не происходит злоупотреблений этим механизмом и что обеспечивается его нейтральность и беспристрастность в терминах формулирования вопросов референдума и процедуры его проведения. Более того, он не должен быть инструментом, используемым исполнительной властью в целях придания легитимности ее решениям и политике.

2. Укрепление каналов коммуникаций между парламентом и народом

Каналы и механизмы постоянных коммуникаций между парламентом и народом действуют укреплению представительной демократии. Во-первых, они помогают гражданам понимать и отслеживать действия их представителей в парламенте и контролировать их работу, имея в виду эту оценку в случае участия в повторных выборах кампаниях. Это будет, в свою очередь, способствовать позитивной ориентации продуманных политических решений граждан. Во-вторых, парламент помогает повышению уровня осведомленности граждан и осознания ими сути и содержания политических вопросов таким образом, который благоприятно отражается на уровне их участия в государственной деятельности. В-третьих, эти каналы дают возможность гражданам и различным группам выражать свои точки зрения и интересы мирным и законным образом в том, что касается вопросов, рассматриваемых парламентом, и это определенно будет способствовать стабилизации демократического режима.

Поэтому механизмы коммуникаций могут быть консолидированы посредством целого ряда факторов, а именно:

i) обеспечения максимальной степени открытости и транспарентности в освещении деятельности парламента через различные средства массовой информации, особенно телевидение, и рассмотрения возможности создания специальных периодов ве-

пания или каналов, освещающих деятельность парламента, равно как представляющих общественному мнению информацию и публикующих сообщения о его работе и т.д.;

ii) необходимости участия экспертов и представителей различных направлений общественного мнения, равно как различных общественных и политических организаций, в обсуждении и разработке законопроектов в парламентских комитетах на этапах, предшествующих их принятию, либо на парламентских слушаниях, проводимых соответствующими комитетами, либо путем представления письменных заключений или замечаний по рассматриваемым соответствующими комитетами законопроектам;

iii) укрепления роли парламентских комитетов, занятых рассмотрением предложений и жалоб граждан по поводу их контактов с исполнительной властью, включая систему уполномоченных по правам человека, существующую в ряде стран;

iv) укрепления средств личных и непосредственных коммуникаций между парламентариями и гражданами, особенно в то время, когда нет заседаний парламента. Это может быть осуществлено посредством создания постоянно действующих приемных парламентариев в их избирательных округах или проведения дебатов, диалогов и семинаров по вопросам, находящимся на рассмотрении в парламенте.

3. Повышение роли гражданского общества, политических партий и групп интересов

Институты гражданского общества, такие, как партии, ассоциации и союзы, представляют собой значительную по масштабу сеть, охватывающую народ, парламента и правительство и заслуживающую дальнейшего развития. Развитие и защита демократии требуют существования мультигражданского общества, которое было бы независимо от правительственных органов и выстроено на фундаменте демократической политической культуры.

Общепризнано, что элементы гражданского общества, особенно политические партии, играют центральную и главную роль в поддержании контакта между парламентом и народом. Они представляют собой важные организационные структуры для сбора, организации, выражения и защиты интересов народа, будь то внутри парламента, через своих представителей, или вне его. Партии и различные группы интересов помогают в обеспечении членов парламента информацией по разнообразным вопросам. Они также представляют кандидатов и избирательные программы и призывают граждан участвовать в голосовании на выборах.

Партии и группы интересов не могут должным образом демонстрировать требующееся от них участие в политическом процессе без адекватного законодательства и политики, которые гарантировали бы соблюдение прав человека и фундаментальных свобод, особенно права на свободу выражения и на создание и членство в политических партиях и ассоциациях, поощряли бы добровольную общественную работу и частные инициативы и расширяли бы масштаб участия, обеспечивали бы равные возможности для партий претендовать на место в парламенте в рамках исправно функционирующей парламентской системы и честных и свободных выборов. Такая политика и законодательство должны также обеспечивать свободу и беспристрастность средств массовой информации и свободный, недискриминационный и равный доступ всех граждан к средствам массовой информации. Они должны также обеспечивать свободный поток и доступ к информации таким образом, чтобы достичь транспарентности в политической деятельности и в праве народа на информацию и знание фактов.

МЕМОРАНДУМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГРУППОЙ МАРОККО

Введение

Существует практически единодушное согласие в том, что демократия, основанная на плюрализме, представляет собой единственную и наилучшую альтернативу системам абсолютной диктатуры.

РАЗДЕЛ 9

Это убеждение находит отражение не только в идеалах, берущих свое начало в динамике нового миропорядка и основанных на либерализме, плюрализме и уважении прав человека, но также и в том, что оно стало главным критерием для измерения развития и прогресса народов.

Главная проблема в этой сфере заключается в том, что в настоящее время наблюдаются своего рода откаты в опыте демократического развития во многих регионах мира, такие, как военные или государственные перевороты или возвращение к диктатурам, которые разрушают все прежние достижения. Более того, экономическое развитие основывается в настоящее время на понятии устойчивого развития, которое гарантирует удовлетворение потребностей нынешнего поколения без создания угрозы для будущих поколений. Устойчивая демократия зависит главным образом от установления системы гарантий, позволяющих избежать любой возможной неудачи в будущем.

Подобного рода задача требует осуществления реального вклада в просвещение всех активных категорий населения по вопросам демократии и уважения прав человека, в особенности это касается политических партий и других компонентов гражданского общества.

Хотя осуществление власти с помощью избирательной урны является наилучшим средством установления демократии, даже если результаты выборов являются иногда разочарывающими, связи между парламентариями и их избирателями остаются настоящим мерлом для определения успеха или неуспеха демократии.

1. Проблематика устойчивой демократии в развивающихся странах

Многие развивающиеся страны страдают от диктаторских систем. Несмотря на это, наблюдается ясная глобальная тенденция движения к либеральной демократии, которая может рассматриваться как институциональная стадия, позволяющая индивидам и сообществам приходиться к власти путем получения большинства голосов.

Следовательно, хотя демократическое общество основывается на власти большинства, меньшинства должны иметь право протестовать, фундаментальные права всех должны быть гарантированы и права меньшинств, будь то этнические, религиозные или политические по характеру меньшинства, должны быть гарантированы.

Представительная демократия, которая действует на основе конституции, определяющей полномочия правительства и гарантирующей фундаментальные права всех граждан, является конституционной демократией.

В демократическом режиме, основанном на большинстве, являющемся результатом всеобщих свободных и справедливых выборов посредством тайного голосования, обеспечивается защита меньшинства от злоупотреблений властью и от угнетения со стороны большинства.

Фундаментальные права и свободы играют существенную роль, поскольку они дают возможность всем участвовать в демократическом процессе и влиять на него. Среди этих прав и свобод – право участвовать в голосовании и выдвигать свою кандидатуру, свобода выражения, свобода информации, свобода создания ассоциаций и т. д. Эти фундаментальные права и свободы представляют собой сдержки, ограничивающие находящиеся у власти, и гарантии против любых эксцессов.

Более того, неоспоримо, что демократический режим основан на суверенитете закона, который должен быть, предположительно, всеобщим, открытым и применимым даже к решению будущих проблем. Ясно, что закон может быть суверенным только в рамках системы, в которой судебная власть пользуется полной свободой по отношению к законодательной и исполнительной ветвям власти. Когда существует разделение властей, судебная власть находится в положении, позволяющем ей полностью выполнять свою роль, которая заключается в гарантировании безопасности и стабильности граждан и в сохранении баланса между различными ветвями государственной власти.

Хотя демократия неоспоримо рассматривает свободу как фундаментальную ценность, эта свобода является поэтому не абсолютной, ибо она ограничена и совместима с равенством перед законом. Свобода личности кончается там, где начинается свобода других. Соответственно, не может быть однопартийной системы в демократическом режиме. Плюрализм и возможность выражать расходящиеся воззрения являются предпосылками успеха демократии.

Некоторые из этих принципов, которыми определяется демократическое поведение, по-прежнему сталкиваются с трудностями при их реализации во многих развивающихся странах. В этих странах уровень неграмотности столь высок, что он сокращает возможности формирования общественного сознания и просвещения в вопросах демократии. Более того, бедность и ухудшение экономического и социального положения создают для тоталитарных режимов предлог воздерживаться от установления демократии, и политические лидеры берут себе, таким образом, всю власть и пытаются устранить оппозицию.

Проблема развивающихся стран заключается в том, что они должны не останавливаться на установлении демократического режима, а стремиться изыскивать средства для поддержания и развития такого режима. Некоторые примеры показывают, что многочисленные демократические достижения могут исчезнуть с первым же государственным переворотом или в результате действий тоталитарной группы.

Следовательно, самая сложная проблема связана с теми неудачами, которые может испытать нарождающаяся демократия, и с поиском гарантий, которые могли бы обеспечить непрерывность и поддержание функционирования демократического режима.

2. Укрепление связей между гражданами и парламентариями

Защита нарождающегося демократического режима зависит главным образом от степени доверия к избранным представителям народа.

Выборы представляют собой существенный институт для демократического правления и являются даже главным инструментом, призванным отражать степень удовлетворенности управляемых теми, кто находится у власти.

Демократические выборы не являются простым упражнением; они должны обеспечивать соревновательность, ибо оппозиционные партии должны иметь возможность пользоваться свободой слова, собраний и передвижения с целью открытой критики правительства, предлагать альтернативные программы, выдвигать других кандидатов и иметь равный доступ к информационным каналам, включая официальные органы массовой информации, в особенности к радио и телевидению. Выборы проводятся через регулярные интервалы времени таким образом, чтобы дать возможность избирателям повторно избирать определенных лиц для сохранения их мандата. Это предполагает, что в демократическом режиме лидеры должны принимать риск потери своего места на новых выборах.

Выборы являются всеобщими. Это означает, что любое лицо имеет право участвовать в них. Всем гражданам, достигшим избирательного возраста, мужчинам и женщинам в равной мере, должен быть предоставлен статус избирателей. Во многих обществах этнические или религиозные группы, а также женщины вынуждены вести жестокую борьбу за получение полноправного гражданства.

Выборы, далее, должны проводиться максимально честно и транспарентно. Когда имеют место мошенничество в ходе выборов, покупка голосов и искажение воли избирателей, те, кто избран, теряют доверие еще до того, как начнется выполнение их роли представительства.

Многие члены парламента полагают – и ошибочно полагают, – что доверие к ним автоматически устанавливается, как только заканчивается голосование. Парламентарий завоевывает доверие к себе в ежедневной и постоянной борьбе с целью защиты прав человека и создания гарантий для суверенитета закона. Воля избирателей находит свою кон-

РАЗДЕЛ 9

критизиацию в деятельности членов парламента, которая состоит в выработке законов, контроле за исполнительной властью и за процессом управления общественными делами.

В качестве представителей граждан и посредников между ними и государством парламентарии пользуются полным иммунитетом, чтобы иметь возможность выразить их мнения, и представляют собой важный элемент в развитии прав человека и демократической культуры, основанной на главенстве закона.

Именно в этом пункте оппозиция имеет возможность играть свою роль, ибо она должна быть способна осуществлять конструктивную критику внутри законодательной ветви власти. Она представляет полномасштабные правительственные программы, когда происходит смена политической власти, и поддерживает сбалансированность в парламентской деятельности посредством письменных и устных запросов к правительству, занятия руководящих постов в комитетах, участия в подготовке рабочих программ и разработке законопроектов.

Наилучшим способом создания связей между парламентариями и гражданами является целенаправленная деятельность, добросовестное участие в работе парламентских комитетов и регулярное посещение публичных парламентских сессий. Очевидно, что такое поведение укрепляет убежденность граждан в полезности демократии и ответственности, присущей парламентскому представительству.

Однако акцент на активном участии в парламентской деятельности не предполагает ослабления связей с избирателями; весьма многие зарождающиеся демократии терпели неудачу вследствие наличия барьеров между парламентариями и гражданами – на индивидуальном или партийном уровнях.

Следовательно, обязанностью парламентариев как представителей групп граждан является поддержание контактов с этими гражданами в целях ознакомления и выражения их взглядов; политические партии, которые представляют первую конституционную структуру, ответственную за организацию и руководство гражданами, не должны быть «случайными» органами, которые появляются перед выборами и исчезают сразу после подсчета голосов.

Когда нет политических партий, играющих свою конституционную роль, институты политической системы лишаются доверия к себе, конечным результатом чего является формирование молчаливого большинства, которое не является больше управляемым и которое скрывает сюрпризы, способные уничтожить все достижения демократического режима.

Доверие между членами парламента и избирателями не должно находить отражение исключительно в парламентских дебатах. Перемена политической власти в правительстве, основанная на правлении большинства, наделяет исполнительную власть подлинным доверием и служит в качестве инструмента мирного изменения с помощью избирательной урны.

Стабильность, с одной стороны, и это мирное изменение, с другой, которые совместно являются гарантиями демократии, служат наилучшей защитой против неудач и наилучшим средством достижения устойчивой демократии.

МЕМОРАНДУМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГРУППОЙ КОСТА-РИКИ

Демократия является большим пространством, в котором нации могут осуществлять свою свободу в надежде, что их решения не будут использованы против них. Неспособность правительства, избранного народом, выполнять свои обязанности не приводила бы к возникновению столь масштабной неопределенности и фатализма, если бы имелся в наличии механизм демократии, призванный немедленно корректировать ситуацию, на изменение которой в обычных условиях уходят годы. Подобное ограничение является, по существу, одной из главных причин неуправляемости.

Из всех имеющихся демократических институтов именно парламент играет, на наш взгляд, особую роль в рамках политической системы, ибо он является бесценным источником управляемости. Мы не будем поэтому давать характеристику некоторых элементов, на которых базируются наши первоначальные соображения, равно как и краткое резюме того, что мы могли бы сделать в Центральной Америке не для того, чтобы управлять больше, а управлять лучше. В чем мы нуждаемся, так это в умении более рационально использовать ограниченное время, имеющееся для целей управления.

Полномочия, которыми наделили нас наши граждане, очень часто используются для утверждений о том, что нам дано «право» управлять или быть во власти и что в результате те, кто являются субъектами власти, имеют «обязанность» повиноваться нам или до известной степени следовать нашим указаниям. Тем не менее в какой бы значительной мере ни было это «право» фундаментальным или этически обоснованным, правительство никогда не может рассчитывать на то, что за ним будут следовать или повиноваться ему, если не будет выполнено существенное условие: условие легитимности. Нет такой власти, нет таких полномочий, которые могут утвердиться без необходимой поддержки их возникновению.

Никакое правительство не может осуществлять демократическое управление народом, если народ не наделил его необходимыми полномочиями. И оно не может продолжать править демократически, если народ взял назад ранее выданный мандат доверия. Есть те, кто избран и тем самым получил право управлять, но это не обязательно означает право повиноваться.

Именно в этом пункте нам следует смотреть на эффективность наших политических институтов, их решений. Ибо если правительство рассчитывает на то, чтобы его предложения и его действия были приняты без каких-либо серьезных оговорок, оно должно прежде всего достичь определенной степени совпадения между тем, что оно говорит, и тем, что оно делает, так как неоспоримость его полномочий основывается на его собственной аутентичности. Только правительство, которое обретает легитимность, будет получать щедрую и спонтанную поддержку своего электората – базис политической стабильности всякого рода системы.

Эффективность парламента является одним из условий для демократической стабильности политической системы. Когда члены парламента будут неспособны принимать решения и немедленно осуществлять их перед лицом политического вызова, они столкнутся с эрозией своей поддержки народом. Однако когда парламент как существенный компонент политической системы демократии выполняет свою роль эффективно и реагирует на потребности общества, он способен сохранять и даже расширять свою законность. Нет сомнения, что неэффективность уменьшает поддержку, которой пользуется парламент, и вызывает тем самым эрозию престижа до такого низкого уровня, какие регулярно регистрируются с помощью опросов общественного мнения.

МЕМОРАНДУМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГРУППОЙ ТУНИСА

Любая демократия в фундаментальном смысле является хрупкой, ибо ее составные элементы находятся в непрерывном состоянии возобновляемого неравновесия, которое, в зависимости от обстоятельств, может качнуться в ту или иную сторону.

В области демократии принцип «поспешишь – людей насмешишь» всегда должен быть правилом для построения достаточно прочной структуры либо путем разъяснения функциональной специфичности каждого органа власти, либо путем переосмысления связей между парламентом и народом.

Демократия основана – де-юре и де-факто – на разделении властей: исполнительной, законодательной и судебной. Однако в течение определенного времени связи между парламентом и народом оставались чем-то весьма абстрактным.

РАЗДЕЛ 9

Члены парламента, как выразители мнения народа, являются не только его представителями, но и экраном, стоящим между народом и их прямым вмешательством в вопросы национального значения.

Народ не может быть непосредственно и полностью отождествлен либо с действиями исполнительной власти, либо с движущей силой законодательной или судебной властей. Он и подчинен им, и стоит над ними одновременно. Каждая страна в свете своего собственного опыта и имеющихся проблем стремится установить прочные и длительные отношения между своими различными социальными и политическими структурами.

Можно напомнить, что в Конституцию Туниса были внесены дополнения, подтверждающие суверенитет народа путем изъятия положений о пожизненном президентстве и автоматическом занятии государственных должностей.

В 1988 году был заключен Национальный пакт в целях реструктуризации политической жизни и формирования платформы согласия, посредством которой регулировались бы политические отношения и обеспечивался бы принцип плюрализма.

Наилучшей гарантией плюрализма в рамках нижней палаты было то, что Национальный пакт допускал к выборам представителей оппозиционных партий.

Тунисский подход, нацеленный на установление устойчивой демократии, состоит в том, чтобы постоянно улучшать связи между парламентом и народом в стране, которая де-юре и де-факто раз и навсегда выбрала для себя демократию и плюрализм.

Именно в этом смысле была расширена представительность Экономического и социального совета с тем, чтобы обеспечить лучшее участие в политической жизни страны посредством создания консультативного «предпарламентского» органа, в котором представители различных направлений могли бы совместно обмениваться взглядами по законопроектам, которые затем поступали бы на рассмотрение в нижнюю палату.

В том же русле два пересмотра Кодекса прессы в 1988 году и 1993 году дали возможность принятия здорового подхода к свободе слова и прессы путем укрепления свобод выражения мнения, выступлений и публикаций.

Пересмотр положений, связанных с правом ассоциации, еще больше укрепил подход, нацеленный на предоставление народу Туниса и других форм выражения своих интересов помимо парламента. Все это еще больше облегчит осуществление любых действий, нацеленных на переосмысление связей между парламентом и народом.

Необходимо еще раз упомянуть о борьбе Туниса против колонизации и тоталитарного режима беев (правителей), основанной на фундаментальном требовании: создании тунисского парламента.

Вносимые сейчас дополнения в Конституцию, нацеленные на включение принципа референдума для всех избирателей, создадут условия для прямого голосования по важнейшим вопросам, затрагивающим все государство.

Однако связи между парламентом и народом – особенно в развивающихся странах – значительно более разнообразны и различны и никоим образом не могут быть сведены к прямому или непрямоу отправлению власти.

Член парламента это больше, чем просто выразитель мнения своих избирателей.

Иногда члену парламента необходимо просвещать их, а не просто ретранслировать их взгляды.

Можно привести целый ряд примеров, особенно касающихся Персонального кодекса, законодательства, относящегося к положению женщин и к образованию в целом.

Там, где существует потребность в предвидении, член парламента становится предтечей, который подтверждает, что отношения между парламентом и народом чрезвычайно богаты, обладают обратной связью и временами даже несколько запутаны.

МЕМОРАНДУМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГРУППОЙ ИРАКА

Демократия – это система правления, в рамках которой народ является и источником, и обладателем суверенитета. Однако сама процедура осуществления этого сувере-

нитета принимает различные формы. Он предстает в различных формах в зависимости главным образом от условий, существующих в данном государстве, и от того, каким образом он осознается народом. Каждый народ может избрать ту систему, которую он считает наиболее подходящей для достижения его целей наилучшим образом.

Парламентская система стала самым распространенным методом осуществления демократии. Этот вид демократии основан на том принципе, что народ избирает своих представителей, которые осуществляют власть от его имени и в его интересах в течение специфицированного периода времени, определенного Конституцией. Следовательно, парламентская система концентрируется вокруг парламента, все или некоторые из его членов избираются народом на твердо установленный срок. Структура парламента может быть бикамеральной (двухпалатной) или уникамеральной (однопалатной). Избранный член парламента представляет, следовательно, весь народ, а не только избирателей своего избирательного округа.

Чтобы обеспечить реальную демократию, мы должны обеспечить эти фундаментальные основы, равно как и развивать политическую ответственность. Последняя представляет собой право парламента отказывать в доверии правительству – и правительству как одной команде, и отдельным министрам. В каждом случае из этого следует, что правительство или отдельный министр должны подавать в отставку в результате выраженного им недоверия.

Политическая ответственность составляет основу и ключевой инфраструктурный компонент парламентской системы. Следовательно, мы должны обеспечить политическую ответственность для того, чтобы создать гарантии выполнения того принципа, что народ является источником и инструментом легитимизации власти, и обеспечить поддержание контроля за исполнительной ветвью власти, с тем чтобы она не отклонялась от нормального исполнения своих обязанностей. Все это, в свою очередь, помогает нам создать тесные взаимоотношения между парламентом как представителем народа и самим народом, ибо действия государственной власти всегда касаются проблемы прав человека.

Действуя подобным образом, мы можем обеспечить укрепление демократии, которая является всеобъемлющим образом жизни со всеми ее политическими, экономическими, социальными или культурными измерениями. В свою очередь, развитие этих измерений помогает формированию у народа соответствующих представлений и утверждению значения демократических экспериментов и исторического развития цивилизации любого народа.

Используя это в качестве отправного пункта, чрезвычайно важно создать необходимое равновесие между законодателями и правительством посредством распределения между ними законодательных, контрольных или исполнительных обязанностей. Чтобы достичь этой цели, мы должны поддерживать полное сотрудничество между политическими и конституционными учреждениями и способствовать развитию отношений между гражданами и wybranными ими депутатами через процесс непрерывающихся контактов, через регулярное инспектирование депутатами положения народа или через расширение участия граждан в таких неправительственных организациях, как профсоюзы, различные федерации или ассоциации. Все это позволяет гражданам выражать свое мнение о законах еще до введения их в действие, особенно в тех случаях, когда разрабатываемые законы непосредственно касаются прав и обязанностей людей. Все это могло бы быть достигнуто посредством сотрудничества и координации между депутатами, представляющими народ, и местными народными или муниципальными советами, члены которых также избираются народом. Такая процедура позволит в конечном счете привести деятельность ветвей власти в соответствие с их ролями и обеспечить тесное взаимодействие между парламентом и народом.

Чтобы поддерживать подобную неразрывность связей между парламентом и народом и обеспечивать наиболее эффективное представительство, мы должны содействовать расширению базы политического участия в целях обеспечения развития демократии. Это

РАЗДЕЛ 9

могло бы быть достигнуто с помощью многопартийной системы, политического и культурно-этнического плюрализма, поскольку в таком случае были бы обеспечены более широкие возможности участия народа в принятии решений и осуществлении народного, преодолевающего узкие интересы, контроля над учреждениями государственной власти.

Тем временем более широкое участие предполагает, что женщинам должна быть предоставлена возможность играть соответствующую роль в обществе, что им должно быть обеспечено равенство с мужчинами в отношении гражданских и политических прав и что любые препятствия, затрудняющие развитие демократической системы, должны быть устранены. Избавиться от таких препятствий важно для поддержания отношений с народом, будь то самосозданные препятствия или субъективные внешние препятствия, такие, как войны, международные санкции, эмбарго и т.п. Эти препятствия ослабляют роль народа в осуществлении им своих политических, экономических и социальных видов деятельности и, следовательно, отрицательно воздействуют на состояние взаимоотношений между парламентом и народом.

Эмбарго, наложенное на Ирак, и иностранное вмешательство в различных формах в его внутренние дела являются факторами, которые оказывают негативное влияние на функционирование демократии в ее самых различных проявлениях. Поэтому абсолютно существенно устранить все препятствия с тем, чтобы содействовать развитию отношений между парламентом и народом.

МЕМОРАНДУМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ГРУППОЙ ШВЕЙЦАРИИ

История демократии – это история процесса демократизации общества, это результат всех усилий, предпринятых ради того, чтобы обеспечить участие в политической власти максимально возможного числа граждан. Граждане должны иметь право держать бразды правления своей судьбой.

Политическая демократия основана на Декларации прав человека и гражданина, принятой 26 августа 1789 года. Статья 6 этой Декларации гласит: «Закон – это выражение всеобщей воли. Все граждане имеют право принимать участие в его установлении, прямо или через своих представителей». Таким образом, представительная демократия – это приобретенное право, исполненное глубокого смысла, и ключевой фактор любой демократической системы.

Суверенитет народа находит выражение не только в выборах представителей. Право граждан на политическое участие не обязательно должно ограничиваться выборами парламентариев. Начиная с середины XIX века, граждане пользовались правами, которые давали им возможность непосредственно участвовать в выработке конституции и законодательства. Все эти права представляют собой прямую демократию.

В 1891 году было установлено право референдума, которое предоставило швейцарским гражданам возможность требовать полного или частичного изменения конституции. Подписи для него должны быть собраны в течение 18 месяцев. Первоначально для этого было достаточно 50 тыс. подписей. В 1977 году это число было увеличено до 100 тысяч, или 2,2 процента от 4,5 млн зарегистрированных избирателей в Швейцарии. Соответствующее предложение об изменении конституции должно быть постановлено на всенародное и кантональное голосование. Другими словами, законопроект должен быть принят большинством швейцарских избирателей и, по меньшей мере, 12 из 23 кантонов. Парламент может выразить свою позицию относительно проведения такого референдума и даже вынести на голосование свой контрзаконопроект.

Федеральные законы и некоторые международные договоры могут стать предметом всенародного голосования в том случае, если этого потребуют 50 тыс. избирателей, или 1,1 процента общего числа зарегистрированных избирателей. Это право было включено во вторую конституцию, принятую в 1874 году. В этом случае требуется только большинство голосов граждан, а не двойное большинство, как в первом случае.

Наконец, любое конституционное изменение должно быть по необходимости поставлено на всенародное и кантональное голосование. То же самое относится к случаям, когда ставится вопрос о членстве страны в межправительственных организациях типа Лиги Наций, ООН, Европейского союза или НАТО.

С момента создания Швейцарской Конфедерации почти 150 лет назад было проведено около 450 референдумов. Их результаты могут быть подытожены следующим образом.

Большая часть предложений о всенародном референдуме была отвергнута. Было проведено только 12 референдумов, тогда как около 100 предложений о референдуме были отвергнуты. Около 70 предложений о проведении референдума были отозваны, большей частью по той причине, что власти в большей или меньшей мере приняли предложения инициаторов.

В сфере законодательства и ратификации договоров около 90 процентов примерно 2 тыс. различных текстов, подлежащих вынесению на референдум, не были оформлены заявками на проведение голосования по ним. Около 3 процентов текстов, принятых парламентом, были отвергнуты и 3 процента приняты, то есть примерно по 60 документов в каждом случае.

Почти три четверти предложенных изменений конституции были приняты, то есть 112 одобрений приходится на 42 отказа.

Однако подобная статистика является весьма относительной, ибо вопросы, которые выносились на голосование, являются совершенно различными. Вследствие приверженности к устаревшим представлениям о нейтралитете всенародные голосования по некоторым внешнеполитическим решениям поставили власти в весьма затруднительное положение и содействовали в определенной степени возникновению относительной изоляции Швейцарии, например, таким, как отказ от вступления в ООН в 1986 году или тесно связанный с ним отказ от присоединения к Европейскому экономическому сообществу в 1992 году. Однако на национальном уровне некоторые отрицательные решения были впоследствии пересмотрены в связи с изменением настроений в обществе, например право женщин на участие в выборах, отвергнутое в 1959 году, получило одобрение в 1971 году, равно как и последовательные попытки, начиная с 1977 года, введения налога на добавленную стоимость увенчались его принятием в 1993 году.

Несмотря на богатое разнообразие предлагаемых гражданам механизмов участия, реальный уровень их участия в политической жизни вызывает беспокойство, составляя в среднем около 40 процентов. Это означает, что решения по важным вопросам принимались или отвергались менее чем 20 процентами общего числа зарегистрированных избирателей. Со времени окончания Второй мировой войны массивное, то есть превышающее 70 процентов, участие граждан наблюдалось лишь в весьма редких случаях: введения в 1947 году пенсионной схемы по старости, закона о статусе гражданских служащих в 1949 году, вопроса об иностранных рабочих в 1970 году и 1974 году, инициативы по роспуску армии в 1989 году и вопроса о членстве в Европейском союзе в 1992 году. Подобное отсутствие интереса может вызывать разочарование, но бороться с ним очень трудно. Если граждане не голосуют, это происходит потому, что они не понимают существа вопросов, предлагаемых им. Еще одной причиной является уклонение от голосования. Только конституционные вопросы и законы, то есть абстрактные правила, выносятся на всенародное голосование. Для избирателей больший интерес представляет практический результат решений, например, о строительстве дорог и атомных электростанций.

Чтобы дать представление о разнообразии вопросов, выносимых на суд избирателей, ниже приводятся сведения о двух последних по времени референдумах. 8 июня 1997 года проводилось голосование по конституционной поправке об отмене монополии на производство и продажу пороха по инициативному предложению пацифистов и левых об ограничении экспорта вооружений, по другой инициативе, предложенной двумя небольшими правыми партиями и касающейся необходимости всенародного референдума по вопросу

РАЗДЕЛ 9

об открытии переговоров о вступлении в Европейский союз. Только первый вопрос, предложенный правительством и парламентом, получил поддержку.

Следующий федеральный референдум будет проходить 28 сентября, он будет посвящен инициативе под лозунгом «За молодежь, свободную от наркотиков» и законодательной поправке, связанной с референдумом об иностранных рабочих и касающейся льгот по безработице.

Подобные же права имеются у народа и на кантональном, и на муниципальном уровнях, хотя процедуры их реализации различаются в разных кантонах.

Сущность прямой демократии – это публичные дебаты. Они могут продолжаться несколько недель или месяцев. Таким образом, три или четыре раза в год эти широкие дискуссии предоставляют каждому гражданину возможность выработать собственное мнение с целью определения четкой позиции относительно подлежащей установлению системы приоритетов, подлежащих решению основных проблем или решений, которые надлежало бы принять, чтобы обезопасить будущее страны.

Усиливающаяся тенденция обращения к использованию прав прямой демократии трансформирует политическую культуру страны. Участие в политической жизни становится все более и более естественным. Отношения между политическими лидерами и гражданами становятся более прозрачными, а контакты более интенсивными и регулярными. Для политиков становится все труднее прятаться в «башнях из слоновой кости», поскольку их призывают выходить наружу для встреч с гражданами и разъяснения им текущих политических проблем.

Одно из основных преимуществ политической культуры, взращенной на прямой демократии, заключается в том, что граждане повышают свою политическую осведомленность, что делает их менее подверженными демагогическим воздействиям. Частота проводимых референдумов охраняет граждан от причудливых реакций, поскольку голосование касается только рассматриваемого вопроса и не ставит под вопрос ответственность Федерального совета (правительства), который остается у власти даже в том случае, если его предложения оказываются отвергнутыми.

Таким образом, прямая демократия может содействовать интеграции и укреплению общества. Подобные процессы в качестве базисных компонентов гражданского общества благоприятствуют любым формам демократических дебатов, генерируют мнения и суждения, личную ответственность и коллективные действия.

Тем, кто хотел бы ввести прямую демократию, часто говорят о том, что у граждан отсутствует необходимая для нее «политическая зрелость». Ответ на такое возражение состоит в том, что без права участия в политической жизни граждане никогда не будут способны обрести эту «зрелость». Невозможно научиться плавать, не прыгнув в воду.

Определенные обстоятельства, такие, как защита меньшинств, права человека, федерализм или децентрализация, разделение властей, разнообразие в средствах массовой информации и демократизация образования, могут еще более содействовать укреплению выгод прямой демократии.

Конечно, прямая демократия ограничивает роль парламента, поскольку когда возможны референдумы, парламент перестает быть единственным автором законов и обладать в этой области последним словом. Если отвлечься от регулярного лоббирования, прямая демократия меняет правила парламентских дебатов. Простое число членов группы, охватываемой действием того или иного закона, дает им возможность увеличить свое давление с помощью угрозы референдума. Единственная возможная реакция властей – вызвать недовольствие частных ассоциаций и подвергнуться риску референдума. Честно проигранный референдум – это не унижение, а референдум, выигранный парламентом у своих оппонентов, служит доказательством того, что определенные угрозы менее значимы, чем казалось.

Блага прямой демократии находятся в прямой зависимости от качества составляющих ее процедур: достаточно низкие уровни кворума и достаточно заблаговременное опо-

вещение; честность в ходе дебатов и равная возможность для всех быть услышанными до голосования; нейтральность средств массовой информации и справедливое распределение средств распространения информации. И хотя в области прямой демократии совершенство отсутствует, всегда нужно быть готовым усомниться в ее качестве, чтобы иметь возможность ее улучшить. Таков дух, принятый Национальной группой Швейцарии для обсуждения данного вопроса.

ПРОЕКТЫ РЕЗОЛЮЦИЙ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ГРУППАМИ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ ПОСРЕДСТВОМ УСТАНОВЛЕНИЯ ТЕСНЫХ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТОМ И НАРОДОМ»

Проект резолюции, представленный Группой Российской Федерации

98-я Межпарламентская конференция,

1. **Напоминая** о фундаментальных принципах и ценностях демократии, основанных на суверенитете народа и праве граждан на политическое участие через такие инструменты представительной и прямой демократии, как выборы своих представителей в законодательные органы, инициирование и/или участие в референдумах,

2. **Подчеркивая** право каждого гражданина участвовать в голосовании на выборах на недискриминационной основе или добиваться избрания в соответствии с действующими правовыми и конституционными системами и связанными с ними свободами (такими, как свобода формирования политических партий, свобода выражения, свобода пользования транспортом и коммуникациями в организации избирательных кампаний без какого-либо вмешательства и свобода получения и распространения информации в государственных средствах массовой информации на основе равных возможностей),

3. **Подчеркивая** необходимость принятия и введения в действие надлежащего законодательства и адекватных мер, способных гарантировать честные, действительные и регулярные выборы, включая создание беспристрастных, исключающих искажения механизмов проведения выборов и достижение транспарентности на различных стадиях избирательного процесса,

4. **Отмечая**, что развитие парламентской демократии находится под воздействием разнообразных исторических, социальных, культурных, духовных, экономических и других факторов, придающих формам и способам перехода к более или менее зрелому народовластию определенные национальные особенности, и **подчеркивая** в особенности, что было бы неверно усматривать в этих особенностях какую-то ущербность,

5. **Подчеркивая**, что обмен политическим опытом, несущим национальную специфику, может оказаться весьма полезным для лучшей реализации общепризнаваемых принципов и ценностей парламентской демократии, которые могут быть эффективно применены в условиях специфическим образом сформированной институциональной истории каждой нации,

6. **Отмечая**, что развитие демократии ассоциируется с защитой и обеспечением прав человека и фундаментальных свобод, с полным осуществлением правового и социального равенства и в особенности с обеспечением равенства, отсутствия дискриминации и возможности играть большую роль в управлении государственными делами и оказании воздействия на процесс принятия решений правительством в рамках участия граждан в политической жизни,

7. **Отмечая**, что развитие устойчивой демократии предполагает существование трех должным образом институционализированных условий: права народа (народа как организованной политической сущности, а не просто как суммы разделенных индивидов) эффективно избирать своих представителей в систему власти через свободные и честные выборы, наличие у находящихся в системе власти эффективных средств для управления страной в целях всеобщего благосостояния, политическая подотчетность находящихся у власти перед народом и его избранными представителями,

РАЗДЕЛ 9

8. *Отмечая*, что эволюция политических режимов в современном мире склоняется к тому, чтобы отдавать первенство исполнительной ветви власти вследствие наблюдающейся тенденции к персонализации власти и ее медиатизации, то есть все большей ее опоре на использование средств массовой информации, и поэтому негативным образом воздействует на соотношение и баланс власти и полномочий, существующие во взаимоотношениях различных ветвей государственной власти,

9. *Памятуя* о том, что обеспечение устойчивой демократии предполагает укрепление общественного участия в определении общеполитического курса, касающегося жизни народа, и что налаживание тесных связей между парламентом и народом является преградой к обеспечению разностороннего и непрерывающегося участия индивидов, политических партий, профсоюзов, различных неправительственных организаций, средств массовой информации в функционировании представительных демократий,

10. *Подчеркивая* значение того, насколько парламенты способны выражать интересы граждан в осуществлении своих законодательных и контрольных полномочий через имеющиеся механизмы и каналы связей между парламентариями и их электоратом,

11. *Отмечая*, что способность населения создавать целостное представление о своих интересах и регулярно озвучивать через такие институты гражданского общества, как политические партии, группы интересов или неправительственные организации, зависит в огромной степени от возможности пользоваться коммуникационными каналами средств массовой информации,

12. *Отмечая*, что хотя отношения между новыми коммуникационными технологиями и функционированием демократических представительных учреждений серьезно изменились в последние десятилетия, им уделялось в политических кругах сравнительно скудное внимание,

13. *Отмечая*, что это изменение в отношениях сопровождалось вызывающими беспокойство тенденциями, свидетельствовавшими об эрозии изначально и принципиально позитивной функции средств массовой информации как важного института гражданского общества, призванного осуществлять информирование, образование и просвещение народа, отражать и представлять взгляды и позиции всех без исключения групп населения, включая и тех, кто находится в оппозиции к правительству, способного быть противовесом эгоистическим устремлениям правительственной бюрократии и мощных частных интересов,

14. *Отмечая также*, что эти тенденции, оказывающие влияние на положение средств массовой информации, включают усиливающуюся институциональную монополизацию в сфере коммуникаций, гипертрофированное развитие рекламы и маркетинга, растущую коммерциализацию всей информационной деятельности, недобросовестное использование методов и технологий политического маркетинга и способствуют превращению средств массовой информации в мощный инструмент, используемый для «промывки мозгов», то есть для деструктивного манипулирования общественным сознанием в интересах определенных групп в обществе, для осуществления своего рода информационного насилия и терроризма, угрожающих фундаментальным правам и свободам человека,

15. *Отмечая*, что негативные тенденции, касающиеся роли и влияния средств массовой информации, проявляются также и в сфере, связанной с поддержанием тесных связей между парламентами и народом, и что эти тенденции имеют общий корень, который заключается в попытке монополизированных органов массовой информации действительно стать четвертой ветвью власти в политической структуре общества, которая была бы свободна от какого-либо общественного контроля, и в известном смысле придать реальный смысл этой привычной метафоре,

16. *Отмечая*, что в структуре взаимоотношений между парламентом и народом деятельность различного рода посредников может в некоторых случаях иметь тенденцию к искажению этих отношений и даже к созданию в них напряженности, с тем чтобы благоприятствовать тем или иным особым интересам в ущерб национальным интересам,

17. **Подчеркивая** важность укрепления отношений сотрудничества между Межпарламентским союзом и Организацией Объединенных Наций, а также между парламентами и исполнительной властью на национальном уровне,

18. **Приветствуя** роль, сыгранную Межпарламентским союзом в укреплении отношений дружбы и сотрудничества между парламентами и через них между народами мира, и **призывая также** к более широкой, чем когда-либо прежде, международной солидарности парламентариев в вопросах, касающихся природы и условий существования и функционирования представительных учреждений в мире, и **подчеркивая также** необходимость избегать в будущем обращения к практике двойных стандартов в оценке деятельности различных национальных парламентов и правительств,

1. **Призывает** национальные правительства и парламенты предпринять все возможные усилия в целях обеспечения уважения всеобщих ценностей парламентской демократии, включая разделение власти и полномочий между различными ветвями государственной власти, предоставление народу возможности выбирать своих представителей через свободные от дискриминации любого рода и честные выборы;

2. **Подчеркивает** необходимость создания гарантий для обеспечения роли парламентов в системе политических учреждений каждой страны таким образом, чтобы дать парламентам возможность надлежащим образом играть свою тройную роль – принятие законодательства, контроль над исполнительной ветвью власти и обсуждение важных для всего общества проблем;

3. **Приглашает** национальные парламенты к поиску путей и способов дальнейшего укрепления их связей с народом и лучшего информирования электората о своей работе, обеспечивая его верной и беспристрастной информацией о своей деятельности, мнениях и намерениях;

4. **Рекомендует**, чтобы национальные парламенты обращались в случае необходимости к введению эффективного законодательства, нацеленного на обеспечение адекватных механизмов общественного контроля над определенными аспектами деятельности средств массовой информации, которые нарушают нравственные нормы общества, и нацеленного также на обеспечение действенной ответственности средств массовой информации перед обществом, на исключение самой возможности злоупотребления своим положением и деятельностью в целях манипулирования людьми, разрушения нравственности общества, нагнетания в нем обстановки нетерпимости и конфликтности, на обеспечение права народа как индивидуально, так и коллективно получать через средства массовой информации, особенно через телевидение, беспристрастной и аутентичной информации, касающейся деятельности парламентов и их избранных представителей;

5. **Рекомендует**, чтобы национальные парламенты, а также мировые и региональные межпарламентские организации приняли активное участие в разработке международной конвенции, предназначенной для того, чтобы создать правовые защитные механизмы против нарушений вышеупомянутых прав народа со стороны средств массовой информации и обеспечить такое положение, когда их деятельность не наносила бы ущерба фундаментальным принципам, ценностям и интересам общества;

6. **Рекомендует**, чтобы Межпарламентский Совет сформировал рабочую группу или исследовательский комитет в целях: (i) анализа всех аспектов соответствующих правовых механизмов, ориентированных на обеспечение того, чтобы средства массовой информации функционировали в интересах общества, а не вопреки им. (ii) подготовки доклада, который принял бы во внимание все материалы, представленные национальными группами для обсуждения пункта 4 повестки дня 98-й Межпарламентской конференции и (iii) разработки предложений для составления проекта предложенной конвенции.

Проект резолюции, представленный Группой Египта

98-я Межпарламентская конференция,

1. **Подтверждая**, что периодические, свободные и честные выборы имеют существенное значение для укрепления демократии и что, следовательно, должны быть обеспечены гарантии их беспристрастности,

2. **Напоминая** в связи с этим о Декларации Межпарламентского Совета о критериях свободных и честных выборов, выпущенной в Париже 26 марта 1994 года,

3. **Подтверждая**, что важность расширения каналов и механизмов непрерывных связей между парламентом и народом либо посредством прямых контактов между парламентариями и электоратом, либо посредством официальных каналов коммуникаций, предоставляемых парламентами или различными средствами массовой информации, с учетом огромных возможностей, открывающихся в связи с информационной революцией. Эти каналы способствуют повышению осведомленности граждан и обеспечивают их политическое просвещение, давая им возможность понимать и следить за деятельностью своих представителей в парламенте, а также выражать мирными и легальными средствами свои взгляды и интересы в том, что касается проблем, рассматриваемых в парламенте,

4. **Напоминая** о том, что политические партии, группы интересов и элементы гражданского общества в целом играют фундаментальную роль в развитии устойчивой демократии и поддержании контактов между парламентом и народом. Эта роль материализуется в поощрении участия граждан в политической жизни, в организации, выражении и защите интересов народа как внутри, так и вовне парламента, а также в обеспечении необходимой парламентариям информации, касающейся различных вопросов,

5. **Воздавая должное** усилиям, предпринятым в недавнее время многими странами в направлении укрепления и придания дополнительного стимула переходу к демократии, особенно посредством периодических выборов, многопартийной системы, расширяющегося участия народа и активизации элементов гражданского общества, и **призывая** международное сообщество поддержать эти усилия, особенно в развивающихся странах,

6. **С удовлетворением отмечая** демократические изменения, происшедшие в мире в недавнее время, и внедрение в политическую практику систем представительной демократии, основанной на существовании избранного парламента, подотчетного парламенту правительства, общенациональной многопартийной системы и повышающейся роли гражданского общества,

7. **Подтверждая** суверенное право каждого государства избирать свой собственный политический, экономический, социальный и культурный режим в соответствии с волей своего народа и без вмешательства в его внутренние дела, в соответствии с общепризнанными принципами международного права и вытекающими из них обязательствами, особенно с Уставом ООН,

8. **Осознавая**, что осуществление перманентной демократии безоговорочно ассоциируется с обеспечением прав человека и фундаментальных свобод, реализацией правового и социального равенства, укреплением участия граждан в политической жизни с помощью устоявшихся правил и механизмов, распространением демократической политической культуры, основанной на толерантности, допуске плюрализме интересов и мнений, уважении прав и свобод других и поощрении личной ответственности и уверенности в своих силах,

9. **Подчеркивая**, что реализация перманентной демократии зависит от того, насколько успешными оказываются демократические режимы в наполнении реальным содержанием и расширении продолжающегося участия граждан в определении деятельности своих представителей в парламенте, а также от того, в какой мере парламенты способны выражать и защищать интересы граждан в процессе осуществления своих законодательных и контрольных полномочий, и **отмечая**, что она определяется способностью масс

объединять свои интересы и регулярно выражать их через институты гражданского общества, главенствующими из которых являются политические партии и группы интересов,

10. **Осознавая**, что парламентские выборы и референдумы являются двумя главными механизмами, через которые поощряется народное участие в государственном управлении и через которые народ может реализовать свои полномочия по осуществлению подотчетности своих представителей, и утверждая, что они представляют собой также осуществление на практике принципа «народ – источник власти» либо непосредственно с помощью референдумов, либо косвенно с помощью выборов,

1. **Призывает** все парламенты и правительства обеспечить реализацию принципов и критериев, сформулированных в Парижской декларации Межпарламентского союза 26 марта 1994 года о критериях свободных и честных выборов, а именно:

права каждого гражданина участвовать в голосовании и добиваться избрания на недискриминационной основе в соответствии с господствующими конституционными и правовыми системами каждой страны и в согласии с международно-правовыми критериями и принципами;

принятия необходимого законодательства и политики, призванных гарантировать проведение подлинно свободных и честных периодических выборов и предусматривающих формирование соответствующих избирательных систем и создание беспристрастных эффективных механизмов регистрации избирателей, проведения выборов, достижения прозрачности на различных стадиях избирательного процесса и создания подходящих условий для обеспечения возможности соревнования различных партий на равной основе в ходе парламентских выборов;

уважения и защиты прав человека и базисных свобод, связанных с избирательным процессом, в частности, со свободой мнений и их выражения, свободой формирования и вступления в политические партии и ассоциации, свободой передвижения и коммуникаций, свободой управлять избирательными кампаниями без вмешательства со стороны и защитой электората и кандидатов, свободой доступа к информации и равными возможностями в средствах массовой информации и т.д.;

2. **Призывает также** все парламенты и правительства предоставить потенциальные инструменты, которые позволили бы гражданам и элементам гражданского общества следить за работой парламентов, их законодательной и контрольной деятельностью, играть позитивную роль в этих процессах и выражать их взгляды и интересы применительно к различным проблемам, рассматриваемым парламентом;

3. **Рекомендует** в особенности:

достижение полной публичности и прозрачности функционирования парламентов в том, что касается его освещения в различных средствах массовой информации, особенно на телевидении;

изучение возможностей создания специальных каналов или вещательных программ для парламентов и публикации соответствующих докладов и информации, призванных информировать общественное мнение;

обеспечение парламентов современными высокотехнологичными средствами, особенно компьютерной техникой и Интернетом, в целях диверсификации источников информации для парламентариев и обеспечения непрерывности информационного потока, равно как и свободного доступа к парламентской информации для граждан с помощью вышеупомянутых инструментов, что будет, таким образом, еще больше содействовать укреплению отношений между парламентом и народом;

обеспечение участия экспертов и представителей общественного мнения, политических партий и групп интересов в дебатах по различным законопроектам, которые организуются парламентскими комитетами на предварительной стадии рассмотрения, либо в форме парламентских слушаний, проводимых профильными парламентскими комитетами, либо в форме письменных замечаний, представляемых в комитеты;

РАЗДЕЛ 9

укрепление роли соответствующих парламентских комитетов с целью изучения предложений граждан и их жалоб, касающихся отношений с исполнительной властью, включая содействие деятельности уполномоченных по правам человека в странах, использующих эту систему;

4. **Призывает** все правительства и парламенты обновить свои законодательные и политические системы в отношении деятельности различных политических партий и групп интереса типа добровольных обществ, профсоюзов, ассоциаций и т.д. в целях повышения их потенциала в деле выражения и защиты интересов граждан и расширения их участия в политическом процессе;

5. **Призывает**, в частности, к снятию всех административных и законодательных преград в этом отношении, обеспечению независимости партий и институтов гражданского общества от государственных органов, разработке технических и материальных стимулов для расширения публичной и добровольной деятельности, поощрению диалога и демократического взаимодействия между институтами гражданского общества, парламентами и правительствами;

6. **Настаивает** на расширении возможностей граждан участвовать в политическом процессе, предпринимать инициативы и демократически взаимодействовать с помощью образовательных программ и инструментов;

7. **Подчеркивает** значение в связи с этим включения в образовательные программы тем, касающихся прав человека, фундаментальных свобод, демократии, участия в политическом процессе и понятия гражданства наряду с разработкой образовательных схем и методов путем расширения способностей обучающихся в отношении креативности, инновации, инициативы, добровольной работы и демократических действий в образовательных учреждениях, вместе с необходимым определением инновационных путей и средств обучения студентов и граждан вообще в вопросах управления различными политическими операциями и участия в них;

8. **Призывает** к принятию необходимой политики и законодательных мер, нацеленных на то, чтобы гарантировать свободу и беспристрастность средств массовой информации и свободу индивидов, партий и групп интересов, иметь доступ к ним без какой-либо дискриминации и на равных основаниях для всех, в соединении с существенным обеспечением свободы информационного потока и транспарентности в политической деятельности, и **подтверждает** право народа на ознакомление с фактами и сбор информации.

Проект резолюции, представленный Группой Германии

98-я Межпарламентская конференция,

1. **Будучи убеждена** в том, что достоинство индивида является неприкосновенным,

2. **Будучи также убеждена** в том, что признание прав человека является основанием всякого человеческого сообщества,

3. **Будучи далее убеждена** в том, что неограниченное уважение прав человека является неотъемлемым условием внутреннего мира в отдельных государствах, равно как и мирных добрососедских отношений между государствами,

4. **Будучи, наконец, убеждена** в том, что парламентская демократия является наиболее подходящей формой правления, гарантирующего человеческое достоинство и благосостояние граждан,

5. **Признавая значение** того факта, что демократически сформированная политика обеспечивает наилучшие условия, позволяющие гражданам развивать свою креативную (творческую) энергию и содействовать установлению, развитию и сохранению своего общества,

6. **Будучи убеждена** в том, что доступ к образованию и информации является жизненно важным условием гражданского участия в общественной жизни,

7. **Будучи также убеждена** в том, что представительная демократия является наиболее подходящей формой правления для поиска ответов на вызовы, с которыми сталкивается общество на рубеже тысячелетия,

8. **Будучи далее убеждена** в том, что избирательные процедуры, посредством которых избираются парламенты, представляют волю электората, а также легитимизируют работу парламентов,

9. **Осознавая**, что избранные парламентарии являются представителями электората как целого, что они не представляют специфические интересы отдельных социальных, культурных или этнических групп и что они не связаны диктатами или инструкциями,

10. **Будучи убеждена** в том, что представительная демократия может выжить только в том случае, если она будет основана на доверии граждан к своим парламентским представителям,

11. **Осознавая**, что парламент имеет обязанность обеспечивать граждан информацией о своей работе,

12. **Будучи убеждена** в том, что избранные парламентарии должны – посредством поддержания постоянных связей с гражданами – обладать информацией об условиях жизни граждан и проблемах, с которыми они сталкиваются,

13. **Признавая**, что средства массовой информации призваны играть важную роль в облегчении связей между парламентом и гражданами,

14. **Признавая также**, что представительная парламентская демократия может развиваться в полной мере только в сочетании с плебисцитарными элементами,

15. **Признавая далее**, что общественные движения граждан, неправительственные организации и новые общественные движения выражают важные социальные потребности,

16. **Осознавая**, что некоторые граждане реагируют на социальные перемены и технологический прогресс с беспокойством и опасениями,

1. **Призывает** все государства обеспечить избирателям неограниченный доступ к свободным, тайным и равным выборам и создать тем самым институты парламентской демократии;

2. **Призывает также** государства обеспечить гражданам на долговременной основе гарантии неограниченного доступа к образованию и информации;

3. **Призывает далее** государства предоставить организационные условия и правовую легитимизацию широкому спектру фундаментальных убеждений, образующих плюралистическую систему;

4. **Призывает, наконец**, государства содействовать насыщению представительной парламентской демократии плебисцитарными элементами, такими, как петиции и референдумы, тогда, когда их использование могло бы быть подходящим и возможным в терминах конституционной системы и существующей политической культуры;

5. **Призывает** парламенты и правительства обеспечить такое положение, чтобы граждане осознавали свои демократические права и ответственность в отношении их участия в демократическом процессе;

7. **Призывает** парламенты гарантировать каждому гражданину возможность подачи обращений и петиций в парламент;

8. **Призывает** к обеспечению представительства групп интересов в парламенте и учету их в надлежащей мере в парламентской работе;

9. **Призывает** к тому, чтобы признавался и надлежащим образом поддерживался вклад добровольной работы в общее благо;

10. **Подчеркивает** необходимость также и того, чтобы дети и молодежь имели возможность довести свои заботы до сведения власти, особенно на местном уровне;

11. **Подчеркивает также** необходимость развития прямых контактов между парламентариями и гражданами через встречи и обсуждения на всех уровнях;

РАЗДЕЛ 9

12. **Подчеркивает далее** необходимость обеспечения неограниченного освещения в средствах массовой информации работы парламента;

13. **Призывает** парламенты содействовать – посредством транспарентной работы по линии отношений с общественностью и открытой политики по вопросам информации – надлежащему и всеобъемлющему освещению парламентской работы в средствах массовой информации, а также политическому просвещению граждан;

14. **Призывает также** парламенты обеспечить положение, чтобы законодательство разрабатывалось на ясном языке, понятном гражданам;

15. **Подчеркивает необходимость** содействия с помощью экспертов тому, чтобы граждане оказались готовыми к восприятию применения новых технологий в парламентской работе;

16. **Призывает** парламенты надлежащим образом обращаться к рассмотрению важных вопросов в парламентской работе;

17. **Призывает также** граждан активно работать с целью обеспечения того, чтобы свободно избранные парламенты признавались и чтобы обеспечивалась их деятельность;

18. **Подчеркивает необходимость** формирования и развития у населения этического сознания, осуждающего насильственное свержение правительств.

Проект резолюции, представленный Группой Франции

98-я Межпарламентская конференция,

1) **Напоминает** о перманентном и всеобщем характере демократических ценностей, основанных на суверенитете народа и свободе граждан выбирать своих представителей в ходе выборов,

2) **Подчеркивая**, что демократические принципы могут применяться в рамках различных политических систем, применительно к конкретной институциональной истории каждой нации,

3) **Отмечая**, тем не менее, что современная и устойчивая демократия предполагает существование трех условий:

народ эффективно выбирает тех, кто распоряжается властью, через свободные и справедливые выборы;

те, кто находится у власти, эффективно располагают средствами управления страной;

те, кто находится у власти, подотчетны, говоря политическим языком, перед народом;

4) **Отмечая**, что эволюция политических режимов в современном мире отдает пальму первенства исполнительной ветви власти благодаря тенденции к персонализации и информатизации (через каналы СМИ) власти,

5) **Подчеркивая**, что существование представительного парламента с широкими полномочиями имеет существенное значение для функционирования более крепкой и более современной демократии;

6) **Отмечая**, что парламенты в своей контролирующей роли конкурируют с другими институтами, такими, как органы коммуникации, которые оказывают сильное воздействие на общественное мнение,

7) **Приветствуя** позитивную деятельность различных органов и институтов (политических партий, профсоюзов, местных организаций, средств массовой информации), которые вносят вклад в слаженное функционирование демократии,

8) **Отмечая**, однако, что деятельность любого посредника может – при известных обстоятельствах – способствовать созданию напряженности во взаимоотношениях между парламентами и народом, а также может привести к созданию ситуации, когда предпочтение начинает отдаваться частным интересам в ущерб национальным интересам,

9) **Отмечая также**, что появление региональных организаций нового типа привело к созданию дефицита демократии, частично потому, что политические структуры этих

преимущественно экономических организаций оставляют слишком мало места для национальных парламентов,

10) **Приветствуя** роль, сыгранную Межпарламентским союзом в укреплении уз дружбы между парламентами и через них между народами;

1. **Призывает** к уважению универсальных ценностей демократии посредством свободных и честных выборов, позволяющих народу действительно выбирать своих представителей;

2. **Подчеркивает** необходимость создания надежных гарантий обеспечения роли парламента в системе политических учреждений каждой страны с тем, чтобы предоставить парламентам возможность надлежащим образом играть их тройственную роль принятия законодательства, контроля над правительством и обсуждения важных общественных проблем;

3. **Приглашает** парламента изыскивать средства дальнейшего укрепления своих связей с народом, который они представляют, особенно посредством лучшего информирования о своей работе;

4. **Приглашает** государства обеспечить такое положение, чтобы региональные организации, пытающиеся создавать новые экономические пространства, действовали на подлинно демократической основе, и **требует** в этом отношении, чтобы были созданы гарантии охраны роли национальных парламентов.

Проект резолюции, представленный Группой Индонезии

98-я Межпарламентская конференция,

1) **Признавая**, что демократическая система страны неотделима от природы и исторического фона ее политической жизни и что правом каждой страны является выбор и развитие системы, наилучшим образом приспособленной к особенностям ее национальной жизни, и создание политической среды, способствующей реализации национальных интересов,

2) **Подтверждая**, что все парламента в качестве политических органов должны рассматриваться как инструменты обеспечения суверенитета народа и выражения стремлений и интересов народа, который они представляют,

3) **Учитывая**, что баланс между ролью правительства как исполнительного органа и ролью парламента как органа, представляющего народ, имеет важное значение для демократического процесса принятия решений,

4) **Подтверждая**, что, как это констатируется в ключевых международных инструментах, суверенные государства имеют право выбирать и совершенствовать свои собственные политические, экономические, социальные и культурные системы в соответствии со своими желаниями без вмешательства извне,

5) **Напоминая** об Уставе ООН, о Всеобщей декларации прав человека, резолюции «Организация и функционирование демократии и выражение этнического разнообразия как средства обеспечения стабильности всех государств, экономического развития и лучшего использования возможностей мира для блага стран третьего мира», принятой 87-й Межпарламентской конференцией в Яунде (апрель 1992 года), и Декларации о критериях свободных и честных выборов, принятой Межпарламентским Советом в Париже (март 1994 года),

6) **Призывает** все парламента расширить свою роль и функции в усилиях, призванных реализовать интересы и стремления народов, которых они представляют;

7) **Призывает также** все правительства предпринять необходимые конституционные шаги с целью создания условий, благоприятствующих увеличению участия народа в избрании своих парламентских представителей посредством свободных и честных выборов;

8) **Подчеркивает** необходимость уважения международным сообществом демократических систем, которые существуют и развиваются внутри каждой страны в соответствии с ее историей и культурой;

РАЗДЕЛ 9

9) **Призывает** парламенты, являющиеся членами МПС, противодействовать стремлению некоторых стран навязывать демократизацию как предварительное условие для предоставления помощи развивающимся странам и для установления экономического сотрудничества;

10) **Призывает** все правительства уделять должное внимание мнению своих парламентов.

Проект резолюции, представленный Группой Канады

98-я Межпарламентская конференция,

1) **Полагая**, что уважение к правам человека является не только фундаментальной ценностью, но и решающим элементом в развитии стабильных, демократических и процветающих обществ, находящихся друг с другом в мирных отношениях, и **будучи убеждена**, что неотъемлемой частью прав человека являются права женщин и детей,

2) **Признавая** необходимость построения более безопасного мира посредством содействия международному сотрудничеству, установления стабильности и предотвращения конфликтов, а также улучшения экономического положения лиц и стран, находящихся в неблагоприятной ситуации,

3) **Руководствуясь** такими ценностями, как права человека, демократия и правление закона,

4) **Отмечая**, что современная и устойчивая демократия предполагает существование четырех условий:

народ обладает возможностью эффективно избирать посредством свободных и честных выборов тех, кто будет распоряжаться властью;

все граждане, достигшие совершеннолетия, имеют возможность воспользоваться правом голоса;

те, кто находится у власти, располагают эффективными средствами управления страной; и

те, кто находится у власти, подотчетны, в политическом смысле, перед народом,

5) **Признавая**, что развитие прочных институтов и демократической культуры для их поддержания является продолжительным предприятием,

6) **Полагая**, что демократизация формирует систему эффективного участия индивидов в принятии решений и осуществлении власти в обществе как через формальные процессы демократии, так и через организации гражданского общества, выражающие плюралистические интересы различных групп,

7) **Будучи также убеждена** в том, что благодаря основанному на добронравии государственному правлению обеспечивается эффективное, честное, справедливое, доступное, подотчетное и транспарентное использование власти правительствами,

8) **Будучи далее убеждена** в том, что уважение к правам человека, демократизация и добронравное правление имеют существенное значение для содействия устойчивому развитию с целью уменьшения бедности и для формирования более безопасного, справедливого и процветающего мира,

9) **Признавая**, что устойчивое развитие формируется на основе внутренней связи между политическими, экономическими, экологическими, социальными и культурными процессами во всех обществах,

10) **Признавая также**, что экономическое неравенство подрывает систему добронравного правления и что справедливое распределение власти и ресурсов внутри обществ и между различными обществами, а также публичное участие в принятии решений имеют решающее значение,

11) **Полагая**, что уважение к правам, демократизация и добронравное правление создают структуру общества, в рамках которой могут стать эффективными усилия людей,

действующих в качестве либо индивидов, либо групп в гражданском обществе, либо через свои правительства в сфере развития,

12) **Признавая**, что образование, информация и экономическое положение создают возможности просвещенного принятия решений электоратом,

13) **Будучи озабочена** растущим влиянием средств массовой информации в формировании общественного мнения,

1. **Призывает** правительства укреплять роль и способность гражданского общества с целью увеличения народного участия в принятии решений;

2. **Призывает** правительства укреплять демократические процессы для того, чтобы развивать и поддерживать ответственное правительство;

3. **Призывает** правительства предпринять необходимые шаги с целью содействия повышению экономического процветания всех граждан;

4. **Призывает** все правительства предпринять все необходимые шаги с целью обеспечения такого положения, чтобы достигшие совершеннолетия имели возможность реализовать свое право свободно голосовать без каких-либо помех;

5. **Призывает** правительства повышать компетентность государственного сектора с целью содействия эффективному, честному, доступному, подотчетному и транспарентному осуществлению власти;

6. **Призывает** правительства укреплять способности и возможности организаций, защищающих и содействующих продвижению прав человека, вносить вклад в дело повышения готовности каждого общества принимать во внимание проблемы, связанные с правами человека, и укреплять безопасность индивидов;

7. **Призывает** правительства укреплять готовность руководителей уважать права, править демократическим образом и управлять эффективно и транспарентно;

8. **Призывает** правительства работать с широким кругом партнеров, включая неправительственные организации и другие организации гражданского общества и межправительственные организации, с целью осуществления добронравного правления и поощрения уважения к плюрализму;

9. **Призывает** правительства осуществлять широкий спектр действий, включая обеспечение доступа к базисному образованию и здравоохранению, инициативы по умиротворению и достижению примирения, просвещение в области прав человека, расширение доступа к инструментам правового вспомоществования, укрепление законодательных систем и реформирование государственного сектора;

10. **Призывает** правительства осуществлять программы, основанные на международном консенсусе относительно прав человека, демократии и вопросов государственного управления, отраженных во Всеобщей декларации прав человека, международных договорах по правам человека и декларациях, принятых на недавних конференциях ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 год), правам человека (Вена, 1993 год), народонаселению и развитию (Каир, 1994 год), положению женщин (Пекин, 1995 год), а также на Всемирном форуме по положению детей (Нью-Йорк, 1990 год) и на Социальном саммите (Копенгаген, 1995 год);

11. **Призывает** правительства строить мосты доверия, понимания и уважения к различиям, поощряя деятельность организаций гражданского общества, занятых развитием диалога друг с другом, со своими обществами, на различных уровнях государственного правления и с многосторонними учреждениями;

12. **Призывает** правительства помогать местным организациям укреплять их способность добиваться доступа к правовой системе, продвижения прав женщин и детей и утверждения подотчетности правительств за их действия;

13. **Призывает** правительства предпринимать шаги с целью обеспечения такого положения, чтобы средства массовой коммуникации и другие органы коммуникаций действовали ответственным образом при информировании о работе парламентов и парламентариев.