

нів «чисте вчення про право» Кельзена і праці його ідейних наступників, всю неокантіанську методологію, яка абсолютизувала закон, виправдовувала судову і адміністративну правотворчість¹.

Природно-правове вчення, як одна з течій західної правової філософії, яка й сьогодні має чимало послідовників на Заході, акцентує увагу на правах людини, ідеалах і цінностях суспільства. В сучасних умовах досить відомими стали такі доктрини природного права, як неотомізм, феноменологізм, екзистенціалізм, герменевтика. Спроби приблизити право до потреб суспільства в умовах ускладнення суспільних відносин спричинили зростання раціоналістичних поглядів на право², посилення інструменталістського бачення права за допомогою оновленого на соціальних засадах розуміння держави. Це дозволяє гнучко враховувати потреби правового регулювання суспільних відносин.

Відновлення розколотої 80 років тому європейської єдності дає підстави сподіватись, що зусилля правознавців усіх країн будуть об'єднані задля побудови правової соціальної держави, в якій би добре жилося усім її громадянам.

Надійшла до редколегії 14.03.97

М. БУРОМЕНСЬКИЙ, доц. НЮА України

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Надаючи серйозного значення процесу демократизації у світі, міжнародне співтовариство незмінно прямує до юридичної конкретизації цього поняття. Тому роль міжнародних стандартів демократичності політичних режимів незмінно підвищується, і даний термін вже не є незвичайним для міжнародних документів та наукових досліджень³. Але його вживання поряд з терміном «міжнародні зобов'язання» визиває питання про співвідношення цих термінів.

Зародження норм-стандартів у міжнародному праві було пов'язане з прагненням сформулювати в міжнародній практиці певні політико-юридичні орієнтири, розраховуючи на їх

¹ Див.: Герман Кленнер. От права природы к природе права. М., 1988. С. 200—204.

² Див.: Эволюция современного буржуазного государства и права. К., 1991. С. 142.

³ Див.: Заблоцька Л. Виникнення та формування міжнародних стандартів у галузі прав людини//Укр. часопис прав людини. 1995. № 1. С. 37—42.

послідовне широке визнання у світі. Досить спам'ятати Загальну декларацію прав людини, яку Генеральна Асамблея ООН проголосила як завдання, до виконання котрого лювинні прагнути усі народи, усі держави. Але з появою таких норм у праві стало надзвичайно важливим провести чітку межу між реальними правовими обов'язками та усіма формулами, з яких ці норми вийшли або, можливо, з'являться у майбутньому (резолуція Генеральної Асамблеї ООН, політичні заяви, декларації держав та ін.), маючи на увазі значущість низки правових зобов'язань саме як правових стандартів.

Не ставлячи під сумнів рівність норм-стандартів з іншими відповідними нормами у межах міжнародного права, слід відзначити, що якість стандарту надає правовій нормі значення, що виходить на практиці далеко за рамки міжнародного права. Самі витoki появи норм-стандартів мають позапprawове походження. Вони свідчать про етап формування міжнародного співтовариства як цілісності більш високого рівня, коли деякі міжнародно-правові норми набувають такого авторитету, що навіть не будучи загальноповизнаними імперативними, усе ж таки виступають мірилом відповідності політики держав, певним стандартам незалежно від визнання цими державами таких норм. Наприклад, вплив норм Пактів про права людини для оцінки політики тоталітарних держав, що не підписали ці документи. Місце демократії для загальнолюдського розвитку висуває ці норми на рівень загальноцивілізаційних орієнтирів незалежно від існуючого сьогодні обсягу їх визнання. У цьому розумінні й можна говорити про міжнародно-правові стандарти демократії, тобто про закріплені у міжнародному праві юридичні зобов'язання, авторитетно підтримувані орієнтири соціального і політичного розвитку.

Сучасні міжнародні документи й доктрина не проводять будь-якої правової межі між «стандартами» та «зобов'язаннями». Генеральна Асамблея ООН фактично визнала тотожність цих понять в галузі прав людини, називаючи зобов'язання за Загальною декларацією прав людини й міжнародними Пактами про права людини стандартами¹. Цим Генеральна Асамблея лише визнала за даними нормами ще й якість стандартів. Подібно висловився й суддя Міжнародного Суду ООН П. Нерво у особистій думці щодо справи про Південно-Західну Африку, характеризуючи расову дискримінацію як «порушення норми, або правила, або стандарту міжнародного співтовариства»². Слід також відзначити, що

¹ Див.: Резолюція ГА ООН 41/120 від 4 грудня 1986 р.

² *Africa S.-W. Second Phase. Judgment. I C. J. Reports. 1966. Dissentius Opinion of Judge. P. Nervo. P. 464.*

спеціально звернувшись до проблеми встановлення міжнародних стандартів у галузі прав людини, Генеральна Асамблея ООН звернула увагу світового співтовариства на важливість подальшої розробки саме стандартів, розуміючи при цьому необхідність широкої ратифікації державами існуючих міжнародно-правових документів¹.

Необхідність в чітких, юридично визначених стандартах демократичності державних режимів виникла як тільки сама демократія стала усвідомлюватися у міжнародних відносинах невід'ємною цінністю цивілізації. У 1946 р. на Панамериканській конференції пропозиції міністра закордонних справ Уругваю Е. Р. Ларетти щодо захисту демократії були відкинуті саме за підставами нечіткості відмінностей між поняттями «демократичний» і «недемократичний» уряд².

З того часу термін «демократія» з'явився у багатьох міжнародних договорах³, документах міжнародних організацій, а питання «демократичності» політичних режимів обговорюються в найбільш авторитетних міжнародних органах. Демократичність влади у державі нерідко може виявлятися істотною для настання юридично важливих наслідків, чому є чимало прикладів у міжнародно-правовій практиці. Тому значення авторитетних стандартів демократії набагато підвищується. До того ж існування багаточисленних видів демократії⁴, проголошених в різних державах, заяви урядів про абстрактну прихильність демократії зовсім не означають торжество демократії у тому розумінні, в якому має потребу в ній сучасна цивілізація і як того вимагають чинні міжнародно-правові документи.

Генеральна Асамблея ООН спеціально прийняла перелік керівних принципів щодо встановлення міжнародних стан-

¹ Див.: Резолюція ГА ООН 41/120 від 4 грудня 1986 р.

² Див.: Даес Э. А. Обязанности личности перед обществом и ограничения прав и свобод человека в ст. 29 Всеобщей Декларации прав человека. Н.-Й., 1983. С. 188.

³ Напр., в Преамбулі європейської конвенції про права людини і основні свободи. (European Treaty Series. № 5).

⁴ А. Ковлер пише, що історично існували такі типи і форми демократії: буржуазна демократія, буржуазно-ліберальна квазідемократія «третього світу», пролетарська демократія, національна (народна) демократія, антична і феодальна демократія. Неважко побачити, що випробування часом витримали лише два перших типи демократії, які називав А. Ковлер (див.: Ковлер А. И. Исторические формы демократии. М., 1990. С. 168—169); Е. А. Даес, наприклад, називає такі види демократії: пряма, репрезентативна, західна, соціалістична, буржуазна, народна, але при цьому відзначає, що вони є дійсно демократичними лише тоді, коли додержуються прав людини і основних свобод, що проголошені у Загальній декларації прав людини і в міжнародних пактах (див.: Даес Э. А. Вказ. праця. С. 71).

дартів у галузі прав людини. Документи, що формулюють такі стандарти, мають: а) погоджуватися з існуючим зводом міжнародно-правових норм у галузі прав людини; б) носити фундаментальний характер і базуватися на притаманних людській особі гідності та цінності; с) бути досить чіткими, щоб служити джерелом прав і зобов'язань, які піддаються визначенню та здійсненню; d) передбачати, де це доцільно, реалістичний та ефективний механізм здійснення, включаючи системи представлення доповідей; е) користуватися широкою міжнародною підтримкою¹. Як видно, в основі існуючого підходу до міжнародних стандартів лежать міжнародно-правові норми з прав людини, а подальше формування стандартів не повинно виходити за рамки форми прийняття міжнародних зобов'язань, які склалися в міжнародній практиці. Разом з тим саме якість стандарту повинна забезпечувати його безумовне застосування як основи для юридичної кваліфікації дії влад та урядів в державах.

Таким чином, йдеться про стандарти як міжнародно-правові норми особливого роду, здатні служити меті глобального коректування соціально-політичного розвитку окремих держав за тими напрямками їх розвитку, котрі являють найбільшу загрозу для демократичного розвитку суспільств і людства в цілому.

Звернення міжнародного співтовариства до ідеї широкого використання міжнародно визнаних правових стандартів демократії дозволяє говорити про створення міжнародно-правової концепції демократії, яка заснована на міжнародно-правових зобов'язаннях у галузі прав людини². Звернення ж світового товариства до проблем життєдіяльності політичних режимів приводить до створення таких специфічних стандартів, котрі утворюють для міжнародної концепції демократії власну основу, не пориваючи її тісного зв'язку з концепцією прав людини.

Формування ставлення до плюралістичної демократії як до еталона суспільно-політичного розвитку суспільств і виникнення в міжнародній правосвідомості деяких її авторитетних стандартів стали відбуватися задовго до їх міжнародно-правового закріплення. Варто уваги, що ще у 1909 р. Ф. Лист писав, що готовність введення представницької форми правління в Китаї повинна полегшити цій країні вступ у міжнародно-правове спілкування³. Ф. Лист надзвичайно тонко підкреслив загальну тенденцію світового роз-

¹ Див.: Резолюція ГА ООН 41/120 від 4 грудня 1986 р.

² Див.: *Буроменський М. В.* Право вибору та вибір цивілізації//Вісн. АН України. № 8. 1991.

³ Див.: *Лист Ф.* Международное право. Дерпт, 1909. С. 39.

витуку. Вже через кілька років держави упритул заступили до закріплення в міжнародному праві й використання в міжнародній практиці низки демократичних інститутів у зв'язку з розв'язуванням територіальних проблем, після першої світової війни, за допомогою плебісцитів. Л. Волова, яка досліджувала цю проблему, писала, що виникнення плебісциту було пов'язано саме з «підвищенням демократичних тенденцій у відносинах між державами»¹.

Друга світова війна, котру розпочали тоталітарні держави, значно загострила протиріччя між демократією й тоталітаризмом і довела його до загальносвітового рівня. Підсумком війни було не стільки воєнна, скільки моральна та ідеологічна поразка тоталітаризму. Саме такий результат зробив можливим широке міжнародно-правове засудження перш за все фашизму як різновиду тоталітарної ідеології та практики й закріплення у Статуті ООН ідеї захисту прав людини як імперативу епохи. Як відзначав Я. Броунлі, події Другої світової війни й прагнення запобігти катастроф, які асоціюються з проведенням фашистської внутрішньої політики, спонукало народи виявити більшу турботу про правовий та соціальний захист прав та основних свобод людини². Тим самим демократичний розвиток був визнаний найбільш прийнятним, хоча цей підхід і не був конкретизований. Примітно, що від такої оцінки не змогли відійти у ті роки також і тоталітарні режими, що зберігалися.

Статут ООН був не єдиним, хоча й основним міжнародно-правовим документом, що відтворив у ті роки торжество демократії як форми соціально-політичного розвитку і заклав основи міжнародно-правового захисту плюралістичної моделі демократії. Статут Організації Американських держав, яка склалася у 1948 р., обґрунтував єдність країн-держав «на підставі справжнього здійснення представницької демократії» (ст. 5) та відзначив, що «істинне значення американської солідарності й добросусідства ні в чому так ясно не проявляється, як у консолідації на нашому континенті в рамках демократичних інститутів системи особистої свободи й соціальної справедливості, заснованої на повазі невід'ємних прав людини» (преамбула).

У післявоєнних мирних договорах з Болгарією, Фінляндією, Угорщиною, Румунією, Італією (1947 р.) має місце норма, яка зобов'язує ці країни більше не допускати на їх територіях існування й діяльності фашистських організацій,

¹ Волова Л. И. Плебисцит в международном праве. М., 1972. С. 5.

² Див.: Броунли Я. Международное право. М., 1977. Т. 2. С. 257.

«що переслідують мету позбавлення народу його політичних прав» (відповідно ст. ст. 4, 8, 4, 5, 18).

З урахуванням минулого цих країн, йдеться саме про необхідність перетворення тоталітарних держав у демократичні. Що стосується Німеччини, то в рішенні Берлінської конференції трьох держав було закріплено намір союзників «дати німецькому народу можливість підготуватися до того, щоб у подальшому здійснити реконструкцію свого життя на демократичній та мирній основі» й сприяти розвитку істинно демократичних установ у Німеччині¹. В Європейській конвенції прав людини була підтверджена віра в ті основні свободи, які «найкращим чином здійснюються, з однієї сторони, завдяки діючій політичній демократії, а з другої сторони, завдяки загальному розумінню й прихильності до прав людини, від яких вони залежать»².

Про необхідність забезпечення основних свобод, гарантованих демократичними інститутами, йшлося в Заключній декларації Женевської наради 1954 р. щодо Індокитаю³.

Згадування демократії та демократичних інститутів у названих міжнародних документах, безсумнівно, переслідує мету затвердження демократії в державах через її міжнародно-правовий вплив як соціально-політичну альтернативу тоталітаризму. В більш широкому плані це констатація соціальної й політичної значущості демократії в країнах, які перемогли фашизм. Причому йдеться не просто про демократію, не про «демократію взагалі», котра як пише Г. Тункін, «охоплює самі загальні риси соціалістичної та буржуазної демократії, абстрагуючись від їх класового змісту»⁴. Незастосовчі до міжнародно-правової концепції демократії й прийняті в науці визначення демократії, про котрі говорить А. Ковлер, оскільки вони, з його точки зору, «виявляють класову, політичну сутність демократії, якому б історичному типу держави вона не відповідала і в якому б аспекті не розглядалася»⁵.

Сучасне міжнародне право зовсім не двозначно орієнтує держави на модель плюралістичної демократії у тому виді, в якому вона склалася і розвивалася в країнах Європи та Північної Америки. Адже поява в міжнародному праві терміна «демократія» у тому виді, в якому його розуміють за-

¹ Див.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1955. Вып. XI. С. 110, 111.

² European Treaty series. № 5.

³ Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. М., 1983. С. 136.

⁴ Див.: Там же.

⁵ Ковлер А. И. Вказ, праця. С. 125.

раз, а так само і поняття, які його розкривають, пов'язана передусім із зусиллями західної дипломатії. Соціалістичні країни, які представляють інший ідеологічний полюс, ідею міжнародно-правового захисту прав людини спочатку відкидали, а пізніше прагнули відбити її в своїх політичних інтересах¹.

Загальна декларація прав людини — це утворення плюралістичних режимів, куди вони спробували внести найважливіші стандарти представницької демократії. Така тенденція зберігається майже до сьогодні. Цей процес є не інакше, як входження у міжнародно-правову сферу домінуючих на заході, а, по суті, загальних політичних цінностей з метою їх закріплення в державах. Наскільки вірно твердження, що у світі перемагає найбільш сильна система цінностей, а правопорядок встановлюється «певною соціальною силою»², настільки ж вірно й те, що такою системою цінностей у політиці, яка одержала перемогу, стали цінності плюралістичної демократії, на основі котрих формується не тільки внутрішній, а й світовий правопорядок. Тому навряд чи можна погодитись із твердженням Г. Тункіна, що стосовно до міжнародного права поняття «демократії взагалі» є категорією «абстрактною»³. Інакше нам прийшлося б визнати зникнення мети з міжнародних договорів щодо прав людини.

Уперше звернувшись до стандартів демократичного соціально-політичного вибору у Загальній декларації прав людини, Генеральна Асамблея зафіксувала деякі досить відомі основоположні постулати. У 1966 р. більшість цих положень та деякі з нових формулювань увійшли до юридично-обов'язкового Пакту про громадянські й політичні права. Тим самим була закладена загальноцивілізаційна основа міжнародно-правових концепцій демократії.

В основних міжнародно-правових документах загального міжнародного права, на відміну від регіональних угод, за-

¹ Див.: Коршунова Е. Н. Дискриминация граждан в капиталистических странах. М., 1973; Блищенко И. Права и свободы человека. О роли социалистических стран в разработке и осуществлении международных конвенций в защиту прав человека//Новый мир. 1974. № 2. С. 193—199; Карташкин В. А. Права человека и мирное сосуществование//Автореф.,... дис. д-ра юрид. наук М., 1977; Мовчан А. П. Вопросы прав личности в международных отношениях//Социализм и личность. М., 1979. С. 133—134; Чхиквадзе В. М. Идеологическое противоборство двух социально-политических систем и права человека//Социализм и личность. М., 1979. С. 145—162; Паневкин И. К. Критика американских доктрин и практики в вопросах международного сотрудничества по правам человека (1973—1980 гг.)//Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 1982.

² Дюнци Р.-Ж. Международное сообщество: миф или реальность//Курьер ЮНЕСКО, Февр. 1987. С. 7.

³ Тункин Г. И. Вказ. праця. С. 137.

стосовується узагальнюючий термін «демократія» або він лише мається на увазі. Але зміст і Загальної декларації прав людини, і Пактів про права людини як основних нормативних документів, не залишає сумнівів відносно того, який тип демократії вони розуміють. У ст. ст. 19—23 Загальної декларації прав людини викладені основні принципи саме плюралістичної демократії як форми правління, заснованої на дійсному народовладді та широким політичних свободах¹. Аналогічні норми закріплені в ст. ст. 19, 21, 22, 25, 26 Пакту про громадянські та політичні права. Примітно, що Комісія ООН з прав людини, яка у своїй діяльності керується понад всього названим документом, орієнтується саме на досягнення державами моделі плюралістичної демократії², що можна розглядати як моделювання під егідою Комісії демократичної моделі у державі. Аналогічно Комітет з прав людини засудив у 1991 р. Кубу саме у зв'язку з порушенням в країні прав людини з точки зору відповідних моделей плюралістичної демократії, а не тієї моделі, що існує на Кубі. Так саме й засудження фактів недодержання прав людини у колишньому СРСР відповідало оцінкам, які засновувалися на моделі плюралістичної, а не так званої соціалістичної демократії, що панувала у Радянському Союзі.

Як і загальне міжнародне право, на підтримку плюралістичної моделі демократії зорієнтовані деякі з основних міжнародних угод³. Але найбільший великий перелік ознак плюралістичної демократії й правової демократичної держави, котрих країни-учасниці погодилися дотримуватися, був закріплений у Заключному документі Копенгагенської наради СБСЕ (червень 1990 р.). У Хартії для нової Європи, (листопад 1990 р.) представницька плюралістична демократія розглядається як «єдина система правління», яку учасники СБСЕ зобов'язуються «будувати, консолідувати та закріплювати».

У той же час, внаслідок особливої гостроти питання, багато міжнародних документів не можуть уникнути деякої двозначності у застосуванні терміну «демократія». Майже до останнього часу Генеральна Асамблея ООН уникає згадувань про «плюралістичну» або «представницьку» демократію, віддаючи перевагу більш нейтральному терміну — «демо-

¹ Див.: Генеральна Асамблея ООН також розглядає Загальну декларацію прав людини як еталон, основу, на якій базується міжнародно визнана концепція демократії//ГА ООН 39/79 від 13 грудня 1984 р.

² У цьому смислі надзвичайний інтерес являє нова Конституція Гвінеї, що була підготовлена Комісією у 1982 р. (див.: Доповідь ООН E/CN.4 (1988), 6 January, 1988.

³ Див.: Ст. 5 Статуту ОАГ; Європейська конвенція з прав людини (текст: European Treaty Series. № 5, з поправками: *ibid*, №№ 45, 55, 118).

кратія». Очевидність існування у світі різних форм демократії, іноді здатних протидіювати прямо протилежні результати, змусило Генеральну Асамблею ООН в останні роки застосовувати термін «справжня політична, соціальна та економічна демократія»¹. Її Генеральна Асамблея протиставляє антидемократичним режимам. Незважаючи на деяку невизначеність у контексті сучасного міжнародного права, позиція Генеральної асамблеї ООН може означати лише підтримку плюралістичної моделі демократії, оскільки саме її принципи її стандарти утворюють основу сучасної міжнародно-правової концепції прав людини.

Плюралістична демократія, як основний міжнародно-правовий стандарт, базується на сукупності міжнародно-правових норм, які мають більш вузький характер. Але, в цілому, усі вони, безумовно, сформульовані в межах єдиної концепції демократії, котра одвічно виступала як первинна її визначальна для тих держав, котрі закладали основу міжнародного співробітництва у галузі прав людини. Тому можна говорити про певні вимоги до моделі плюралістичної демократії, яку визнає міжнародне право, і в межах якої можливий розвиток нормотворчості про права людини.

Прикладом саме таких розробок можуть служити критерії «народовладдя», які запропоновані спеціальним доповідцем Комісії з прав людини Е. А. Даес: а) правити повинні всі в тому сенсі, що усі повинні брати участь у розробці її прийнятті законів, у визначенні загальної політики, застосуванні законів її у діяльності уряду; б) прямо чи посередньо усі повинні брати участь у директивних рішеннях, тобто рішеннях про прийняття загальних законів та у визначенні загальної політики; в) ті, хто править, повинні бути підзвітними тим, ким правлять, тобто вони мають бути зобов'язані обґрунтовувати свої акції перед тими, ким правлять й повинні бути змінені тими, ким правлять, відповідно до процедур, передбачених національною конституцією; г) ті, хто правлять, повинні бути підзвітними представникам тих, ким правлять; д) ті, хто правлять, повинні обиратися представниками тих, ким правлять; е) ті, хто правлять, повинні діяти виключно в інтересах тих, ким правлять, без надання переваги одним над іншими².

Варто уваги, що саме аналіз національного законодавства окремих країн з точки зору загальних критеріїв плюралістичної демократії, що нерідко носять оціночний харак-

¹ Резолюція ГА ООН 38/39 від 16 грудня 1983 р.; резолюція ГА ООН 40/148 від 13 грудня 1985 р.

² Даес Е. А. Обязанности личности перед обществом ... (див. також: *Lively I. Democracy. Oxford, 1975. P. 51*).

тер, може служити основою для вирішальних висновків експертів ООН. У доповіді Комісії з прав людини про становище на Гаїті, сумніви у прагненні влади до демократичних перетворень у країні, багато в чому виникли внаслідок «складності механізму проведення виборів та тривалості виборчого процесу»¹. Програма демократичних перетворень в Екваторіальній Гвінеї була предметом розмови Комісії з прав людини з президентом республіки². З доповіді про відвідування Намібії спеціальною робочою групою в Південній частині Африки³ випливає, що її членів цікавив не лише аналіз положень конституції Намібії 1990 р., а й особливості політичної системи, системи державних органів, політичного режиму, тобто питання, що мають відношення саме до загальної характеристики демократії як її плюралістичної моделі, причому в міжнародно-правовому розумінні цього аспекту⁴. На цей же зв'язок із загальними основами плюралістичної демократії вказує Статут ОАД, котрий визначив, що конституції держав-учасниць визнаватимуть, що «юридичні та політичні інститути, які регулюють життя людського суспільства, мають за свою первісну принципову мету захист невід'ємних прав людини».

Таким чином: а) міжнародне право досить виразно орієнтує держави на демократичний шлях розвитку їх політичних систем; б) це може бути лише плюралістична модель демократії, у різних її видах, і така постановка питання є міжнародно-правовим стандартом; в) міжнародно-правові документи в галузі прав людини утворюють широку юридичну основу саме для такого, а не іншого соціально-політичного вибору, і у цьому розумінні дані норми є стандартами другого порядку; г) з урахуванням юридичної дії загальних міжнародно-правових договорів про права людини, як норм когентних (*jus cogens*), плюралістична модель демократії, що створюється на їх основі, також є правовим імперативом.

Надійшла до редколегії 08.01.97

¹ Док. E/CN. 4/1990/44.

² Див.: Доклад по Экваториальной Гвинее. Док. E/CN. 4/1990/42. 12 Jan. 1990.

³ Див.: Док. E/CN. 4/1990/7/Add. 1. 20 febr. 1990

⁴ Див.: Док. E/CN. 4/1990/7/Add. 1. 20 febr. 1990. P. 7—9.