



А.Е. Кутейников

«Подлинная демократия» Совета Европы среди неисправных политических институтов европейских государств

***Аннотация.** В статье рассматриваются основные направления деятельности Совета Европы в области демократии. Их общая тенденция определяется усиливающимся сотрудничеством с Европейским союзом. Совет Европы расширяет сотрудничество с неправительственными акторами, фокусирует внимание на вопросах демократии в бывших социалистических странах, приглашает на разнообразные площадки сотрудничества страны, не являющиеся его членами. Субstantивное содержание резолюций и рекомендаций Совета Европы в области демократии определяется двойными стандартами.*

***Abstract.** The article examines the main activities of the Council of Europe in the field of democracy. Their general trends are determined by growing cooperation with the European Union. The Council of Europe is expanding its cooperation with non-governmental actors, focuses on issues of democracy in the former socialist countries and involves countries that are not its members to various spaces of cooperation. Substantive content of the resolutions and recommendations of the Council of Europe in the field of democracy is determined by double standards.*

***Ключевые слова:** Совет Европы, Парламентская ассамблея Совета Европы, истинная демократия, политические институты, Венецианская комиссия.*

***Keywords:** Council of Europe, Parliamentary Assembly, genuine democracy, political institutions, Venice Commission.*

Для Совета Европы, в отличие от большинства остальных многосторонних международных структур (ММС), демократия представляет не только предмет практической деятельности, но и важнейший концептуальный и даже правовой элемент. Создатели организации ввели в ее Устав формулировку о подлинной демократии (*genuine democracy*, в официальном переводе на русский язык «истинная демократия»), основанной на принципах свободы личности, политической свободы и верховенства права (7; 29). Для понимания современного места Совета в системе поддержки «подлинной демократии» необходимо учитывать следующее.

Во-первых, организация создавалась как часть тандема Совет Европы-НАТО и, по крайней мере первоначально, представляла собой вторую, «демократическую ипостась» союза государств, «первой ипостасью» которого являлся блок, формально созданный для широкого политического сотрудничества и поддержания безопасности, а фактически – для решения задач, связанных в основном с угрозами, якобы исходившими от СССР и других стран социализма. Совету Европы в этом тандеме отводилась вспомогательная, а не лидирующая, но при этом очень важная роль. «Подлинная» буржуазная демократия противопоставлялась социалистическому строю. Организация скорее способствовала развитию конфронтации, нежели поиску возможностей для сближения позиций. То, что коммунизм также был борьбой за человеческую эмансипацию (24, с. 60), а в политическом устройстве социалистических стран были демократические элементы, отличные от западных, в расчет на уровне риторики не принималось. При этом достижения социализма использовались, копировались или имитировались, например: Европейская социальная хартия была принята явно под влиянием достижений соцстран.

Во-вторых, Совет был создан десятью государствами Западной Европы с политическими режимами, построенными на относительно близких правовых, культурных и идеологических основаниях. Наиболее оптимальные образцы правовых норм и политических институтов задавали так называемые стандарты, служащие ориентирами для членов организации и критериями для приема новых стран. В тех же государствах, где, по консолидированному мнению членов организации, отраженному в решениях руководящих органов Совета Европы, отсутствовали демократиче-

ские институты, инициировались реформы, содействующие демократическим переменам. В случаях с ФРГ, Турцией, Грецией, Испанией и Португалией они были довольно серьезными. Затем – в общем, по тем же самым алгоритмам – Совет Европы стали использовать для изменений политических и правовых институтов бывших социалистических стран (30, с. 363), поскольку считалось, что «демократии в них не было или она была забыта» (17, с. 17). В итоге Совет накопил солидный опыт результативного воздействия на своих членов.

В-третьих, в 1990-х годах Совет Европы пережил свой звездный час, пришедшийся на время разрушения европейской социалистической системы и «демократизации по западному образцу» стран, отказавшихся от социализма. До и после вступления в Совет Европы они прибегали к его помощи для завершения процесса перехода к демократии западного типа. После приема в члены организации восточноевропейских государств и стран Азии, тяготеющих к европейской политической модели и политической культуре (Азербайджан, Армения, Грузия), Совет Европы почти достиг предела своего экстенсивного расширения. Ему приходится искать разнообразные способы оставаться востребованным с учетом «конкуренции» с Европейским союзом, имеющим гораздо более солидные правовые и институциональные основания, а также ресурсные возможности.

В настоящее время демократия для Совета Европы выступает одной из составляющих его идейно-концептуальной «триады» наряду с правами человека и верховенством права, а в организационном плане – одним из четырех крупных направлений деятельности организации. О его сравнительной значимости можно судить по статьям расходов бюджета. В 2014 г. «на демократию» выделили в 1,8 раза меньше средств, чем «на права человека», но в два с половиной раза больше, чем на проекты в области верховенства права (см. табл. 1). Преобладающей формой деятельности в области демократии является обеспечение сотрудничества государств и других акторов (88% средств бюджета по направлению «демократия»), тогда как на поддержание стандартов (10%) и мониторинг (2%) предусматриваются значительно меньшие суммы (см. табл. 2). Финансирование деятельности в области демократии в бюджете разделено на два крупных блока: демократическое управление и ус-

тойчивое демократическое общество. К демократическому управлению относятся следующие направления деятельности: сотрудничество парламентов государств-членов, осуществляемое через ПАСЕ; сотрудничество на уровне местных коллективов и регионов (Конгресс местных и региональных властей); участие гражданского общества (Конференция международных неправительственных организаций); благое управление; поддержка выборов и переписей населения; образовательная политика; культурная политика; поддержка культурного разнообразия; молодежная политика; спорт и этика; биоразнообразие. К направлению «устойчивые демократические общества» относятся исследования социальной сплоченности и раннее предупреждение; финансирование проектов в области социальной сплоченности; поддержка производства фильмов; укрепление взаимозависимости и солидарности и некоторые другие аспекты.

Таблица 1

Бюджет Совета Европы в 2011–2015 гг.

Основные статьи расходов	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	млн евро	%	млн евро	%	млн евро	%	млн евро	%	млн евро	%
Права человека	133,0	35,8	152,3	39,7	153,7	38,0	164,1	41,2	177,0	42,4
Верховенство права	31,4	8,4	31,7	8,3	26,9	6,7	36,1	9,1	43,0	10,3
Демократия	89,7	24,1	92,8	24,2	92,5	22,9	90,4	22,7	90,8	21,8
Функционирование руководящих органов	117,8	31,7	106,8	27,8	131,0	32,4	107,7	27,0	106,2	25,5
Всего	371,9	100	383,6	100	404,1	100	398,3	100	417,0	100

Источники: 11; 12; 13.

**Доля средств, предусмотренных в бюджете Совета Европы
2014 г. на основные формы деятельности**

Основные направления деятельности	Поддержание стандартов %	Мониторинг %	Сотрудничество %
Права человека	33	48	19
Верховенство права	33	33	34
Демократия	10	2	88

Источник: 13.

Парламентская ассамблея Совета Европы

Как известно, Совет Европы отличается от многих других ММС особой значимостью парламентского сотрудничества, осуществляемого через Парламентскую ассамблею (ПАСЕ). Члены ассамблеи, избранные или назначенные высшими законодательными органами власти из числа парламентариев, действуют самостоятельно, включая и выполнение функций докладчиков, наблюдателей или представителей ПАСЕ. Тем самым создаются условия для своего рода «отрыва» от национальных парламентов, подкрепляемого объединением членов ПАСЕ в партийные группы.

В настоящее время в ПАСЕ представлены все основные сектора политического спектра, кроме экстремистского, и все они используют «демократию» как один из ключевых концептов в политической риторике и как своего рода ведущий бренд политической активности (23). При этом трудно назвать какую-либо передовую, «прорывную» идею, которую за последние годы предложила бы ПАСЕ для подлинной демократизации политической жизни в европейских странах или для преодоления тех социально-экономических явлений, которые препятствуют ее осуществлению (безработица, экстремизм, социальная напряженность и пр.). Большое внимание уделяется «рутинному» принятию резолюций и рекомендаций, вопросам процедуры. Все больший интерес парламентарии проявляют к недостаткам и возможностям совершенствования демократии в странах за пределами Европы (см. табл. 3). Кроме этого, трибуна ПАСЕ используется ее членами для того, чтобы зая-

вить о себе, высказаться о наболевшем, не особенно стесняясь в выражениях (3).

Таблица 3

**Доклады в процессе подготовки в Комитете ПАСЕ
по политическим вопросам и демократии (в январе 2015 г.)**

Название доклада	Гражданство докладчика (в скобках – предыдущего докладчика)	Год начала работы над докладом
Ситуация в Белоруссии	Италия (Эстония)	2012
Политические изменения в Египте	Испания (Монако)	2012
Имплементация меморандума о взаимодействии между Советом Европы и Европейским союзом	Швеция	2012
Политические изменения в Тунисе	Франция (Люксембург)	2012
Ситуация в Косово и роль Совета Европы	Испания (Швеция)	2013
Европейский форум о будущем	Испания	2013
Оценка партнерства во имя демократии в отношении парламента Марокко	Польша	2013
Ситуация в Венгрии в связи с принятием резолюции 1941 (2013)	Великобритания	2013
Запрос о партнерстве для демократии, поданный парламентом Иордании	Франция (Дания)	2013
Деятельность ОЭСР	Нидерланды	2014
Развитие партнерства для демократии в отношении Совета Палестинской национальной автономии	Испания (Нидерланды)	2012
Развитие партнерства для демократии в отношении парламента Киргизской Республики	Грузия	2014
Политические последствия кризиса на Украине	Чехия	2014
Развитие насилия в Нагорном Карабахе и других оккупированных территориях Азербайджана	Великобритания	2014
Коррупция как правящий режим: барьеры для институциональной эффективности и прогресса	Италия	2014
Установление парламентского диалога с Алжиром	не назначен	2014
Политическое развитие в Иране	не назначен	2014
Иностранные солдаты в Сирии	не назначен	2014

Источник: 22.

Институциональная слабость ПАСЕ связана не с ее устройством или отсутствием полномочий для оперативной деятельности. Эта проблема, выходящая далеко за пределы ассамблеи и всего Совета Европы, вызвана общей деградацией демократической составляющей современных европейских государств, и в частности ослаблением парламентов и политических партий. Демократические процедуры и участие граждан в политике стали в значительной степени зависеть от благоволения бюрократии, превращаться в настолько пустые формальности, что ставится под сомнение легитимность выборных органов власти вообще. Кроме этого, политические изменения, выборы и институциональное участие часто сопровождаются коррупцией, отсутствием прозрачности и выявляют неспособность к управлению (15, с. 70). Политические партии, сохранив определенные возможности влиять на текущие дела, вместе с тем перестали быть генераторами смелых политических идей, локомотивами политической мобилизации в своих странах. Политический спектр, образно говоря, сузился, различия в трактовке ситуации и предлагаемых решениях политическими силами минимизируются. Партии, представляющие собой в теории механизмы выражения особых интересов (8, с. 31–32) классов, слоев или групп влияния, превратились в налаженные каналы для получения представителями элит парламентских мест с соответствующими полномочиями и привилегиями. По утверждению П. Майра, время партийной демократии прошло и партии в их современной форме не способны поддерживать демократию (18, с. 1).

Внешне ПАСЕ выглядит вполне уважаемым и демократическим институтом. Ее заседания проводятся открыто, публика имеет доступ на галерею, а обсуждение некоторых вопросов сопровождается публичными акциями, имитирующими «голос народа». Сотрудники охраны в ряде случаев односторонне реагируют на поведение присутствующих. Они, например, не мешают антироссийским выступлениям, но пресекают проявление одобрения со стороны тех, кто поддерживает Россию.

Для заседаний ПАСЕ характерна невысокая явка членов, несмотря на то что каждый из них имеет постоянного заместителя. За некоторые резолюции голосуют около 100 человек из 318. Кстати, по наблюдениям присутствовавших на заседаниях, во время выступления представителей российской делегации в зале собиралось

значительно больше парламентариев, чем обычно. В январе 2012 г. было введено новшество, предполагающее «оживление работы» ассамблеи. В первый день очередной части сессии организуются свободные дебаты продолжительностью в один час. Каждый депутат может выбрать тему по своему усмотрению, не ограничиваясь повесткой дня, а в ходе выступления адресовать подразделениям Совета Европы вопросы, предполагающие получение письменного ответа (3).

Приоритетами работы ПАСЕ в 2014–2015 гг. являются: борьба против коррупции; борьба против интолерантности и разжигания ненависти; защита меньшинств и уязвимых групп населения; консолидация юридического пространства Совета Европы. В 2013 и 2014 гг. проблематика демократии непосредственно поднималась в 12 субстантивных документах, принятых ПАСЕ, – 8 резолюциях и 4 рекомендациях. Основные вопросы: социальная исключенность как опасность для демократии, влияние новых информационных и коммуникационных технологий на демократию, стратегии противодействия расизму и нетерпимости в Европе, вопросы культуры и образования в работе национальных парламентов, свобода СМИ. Также были приняты документы по ситуациям на Украине, в Сирии, на Ближнем Востоке, в Косово (см. табл. 4).

Таблица 4

**Документы, принятые ПАСЕ в области демократии
в 2013–2014 гг.**

Дата принятия	Название документа	Статус документа	Результаты голосования	Краткое содержание
1	2	3	4	5
18.11.2014	Социальная исключенность: опасность для европейских демократий	Рекомендация 2058	Принята Постоянным комитетом ПАСЕ	Рекомендация Комитету министров настаивать на подписании Европейской социальной хартии всеми членами СЕ, мандат Европейского комитета по социальной сплоченности, человеческому достоинству и равенству

**«Подлинная демократия» Совета Европы
среди неисправных политических
институтов европейских государств**

1	2	3	4	5
18.11.2014	Социальная исключенность: опасность для европейских демократий	Резолюция 2024	Принята Постоянным комитетом ПАСЕ	Призыв принять национальные рабочие планы по обеспечению включенности уязвимых групп населения в демократические процессы, по обучению детей демократическому гражданству
08.04.2014	Запрос на статус партнера по демократии ПАСЕ, поданный парламентом Киргизской Республики	Резолюция 1984	86 за, 2 против, 2 воздержались	Статус Киргизской Республики как партнера ПАСЕ по демократии
29.01.2014	Интернет и политика: влияние новой информационной и коммуникационной технологии на демократию	Рекомендация 2033. Получен ответ КМ	141 за, 2 против, 2 воздержались	Использование Интернета и социальных сетей в консультировании гражданского общества, обучение индивидов пользованию Интернетом, учреждение совместно с ЕС Форума по управлению Интернетом
29.01.2014	Интернет и политика: влияние новой информационной и коммуникационной технологии на демократию	Резолюция 1970. Получен ответ КМ	135 за, 2 против, 4 воздержались	Создание пространства в сети Интернет для свободы выражения, подготовка Советом Европы Белой книги по демократии, политике и Интернету, разработка с Венецианской комиссией Протокола к ЕКПЧ, посвященного праву на участие в публичной жизни (социальные сети, форумы, электронное голосование и открытое правительство)

1	2	3	4	5
28.01.2014	Стратегия по предотвращению расизма и нетерпимости в Европе	Резолюция 1967. Получен ответ КМ	79 за, 2 против	Рекомендации правительствам о необходимости обратить особое внимание на преступления на почве ненависти, подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Конвенции по киберпреступлениям, по борьбе с преступлениями на почве ненависти в сети, обучение сотрудников органов
25.06.2013	Ситуация в Сирии	Рекомендация 2026. Получен ответ КМ	98 за	Нарушения прав человека сирийской армией и службами безопасности, соглашение США и России по уничтожению сирийского химического оружия, призыв к членам Совета Европы оказать давление на стороны конфликта с целью его деэскалации
25.06.2013	Ситуация на Ближнем Востоке	Резолюция 1940	135 за, 1 против, 3 воздержались	Арабские революции, развитие иранской ядерной программы, построение израильских поселений на оккупированных территориях, освобождение палестинских заключенных, установление связей ПАСЕ с парламентами Иордании, Египта
24.04.2013	Вопросы культуры и образования в работе национальных парламентов: европейская политика	Резолюция 1929	72 за	Необходимость поддержки устойчивого социально-экономического развития в условиях глобализирующейся рыночной экономики и уязвимой природной среды, а также поощрения межкультурного диалога.

**«Подлинная демократия» Совета Европы
среди неисправных политических
институтов европейских государств**

1	2	3	4	5
24.01.2013	Состояние свободы СМИ в Европе	Резолюция 1920	52 за, 28 против, 3 воздержались	Осуждение нападения на журналистов в России, Азербайджане, Турции, Беларуси, Украине. Необходимость борьбы с религиозным терроризмом. Внесено предложение создать Комиссию при президенте РФ по расследованию преступлений против журналистов
22.01.2013	Ситуация в Косово и роль Совета Европы	Рекомендация 2006. Получен ответ КМ	121 за, 5 против, 4 воздержались	Поддержка реформ по правам человека, демократии и верховенству закона в Косово, сотрудничество с СЕ, ЕС, ОБСЕ, ООН
22.01.2013	Ситуация в Косово и роль Совета Европы	Резолюция 1912. Получен ответ КМ	115 за, 11 против, 5 воздержались	Защита прав этнических меньшинств, борьба с отмыванием денег, финансированием терроризма, торговлей людьми, оружием и наркотиками. Сотрудничество с ЕС, Международным трибуналом по бывшей Югославии, Миссией ЕС по обеспечению верховенства закона и правопорядка в Косово

Источник: 21.

Одной из основных тем обсуждения в 2014 г. стал кризис на Украине. По словам председателя ассамблеи А. Брассер, ПАСЕ может сыграть в его разрешении не последнюю роль, способствуя заключению длительного демократического мира, поощряя «уважительный диалог и сотрудничество». Председатель обратила призыв «расследовать все факты нарушения прав человека и наказать виновных» (5) к украинским властям, словно бы не заметив, что произошла фактическая ликвидация демократических институтов власти Украины.

Ход и итоги обсуждения вопроса в 2014 г. свидетельствуют, что значительная часть депутатов ПАСЕ считает Украину вполне

демократическим государством, имеющим дееспособные органы политической власти. Вместо того чтобы использовать уже опробованные в Совете Европы механизмы для разрешения внутриполитического кризиса на Украине, ПАСЕ лишает в апреле 2014 г. российских парламентариев трех из восьми прав членов, а именно: выступать и голосовать на заседаниях ассамблеи, участвовать в работе руководящих органов, участвовать в миссиях наблюдателей на выборах, мотивируя эти действия «аннексией Крыма» (25). При этом российские парламентарии сохранили остальные права, в частности: вносить предложения в резолюции и декларации; представлять письменное заявление; представлять Ассамблею в отношениях с органами Совета Европы и другими организациями на постоянной или временной основе; подавать предложение о разработке доклада; быть назначенными докладчиками; работать в составе комитета по соответствующему вопросу. Также был создан и полгода проработал подкомитет по «российской политике соседства».

В январе 2015 г. на основании Резолюции 2034 (2015) российские парламентарии были лишены прав назначения докладчиками, работы в составе временных комитетов и комитетов по наблюдению за выборами, представления ПАСЕ в органах Совета Европы и других организациях. В дополнение к этим «санкциям» ПАСЕ приняла решение приостановить право российской делегации голосовать и право быть представленной в бюро ассамблеи, Президентском комитете (Presidential Committee) и Постоянном комитете (Standing Committee) до апрельской части сессии 2015 г. (9). В ответ на решение ПАСЕ руководитель российской делегации заявил о приостановке ее участия в заседаниях ПАСЕ.

В итоге Россия на сессиях ПАСЕ не представлена. Украинский кризис будет обсуждаться без российской делегации (5).

Другие направления и инструменты деятельности Совета Европы в области демократии

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ) позволяет Совету Европы поддерживать более тесные связи с государствами-членами не только на уровне высших органов власти. В 2014 г. конгресс посвятил значительную часть своих двух ежегодных сессий теме «Расширение прав и возможностей

молодежи: общая ответственность для городов и регионов». Основная цель принятых рекомендаций состоит в том, чтобы организовать обмен мнениями членов КМРВСЕ по вопросам участия молодых людей в развитии местной и региональной демократии. В конце марта 2014 г. обсуждались вопросы участия молодежи в политической и общественной деятельности на местном и региональном уровнях, лучших практик содействия занятости молодежи через образование и обучение, расширения прав и возможностей цыганской молодежи (рома), а также снижения возраста избирателей до 16 лет как одного из возможных способов повышения демократического участия. Пионером последнего начинания выступает Австрия, где впервые в Европе в 2007 г. был снижен возрастной ценз для голосования на местных выборах с 18 до 16 лет. КМРВСЕ, в частности, попытался оценить преимущества и недостатки этой весьма спорной меры (10).

С момента основания Совет Европы установил рабочие отношения с неправительственными организациями, а с 1952 г. стал предоставлять им консультативный статус (20). В 2003 г. по решению Комитета министров консультативный статус был заменен на статус участника, получаемый на тех же условиях: НПО должны иметь представительный характер, разделять цели Совета Европы и участвовать в его работе. Статусом участника обладают около 400 НПО, что дает им, как следует из текста «официальной» истории Совета, «подлинную власть в принятии решений», включающую возможность заседать в руководящих комитетах, парламентских комитетах и КМРВСЕ. Представители МНПО со статусом участников встречаются четыре раза в год в Страсбурге на заседаниях Конференции международных неправительственных организаций (КМНПО), созданной в 2005 г. и позиционирующей себя как представителя гражданского общества в Совете Европы. КМНПО имеет бюро и постоянный комитет, избирающий на три года председателя (31, с. 192–193). Выдвигались предложения о предоставлении ей статуса органа, участвующего в принятии решений, однако они не были реализованы. КМНПО взаимодействует с ПАСЕ и Комитетом министров. ПАСЕ, в частности, помогала в разработке Кодекса лучших практик для гражданского участия в процессах принятия решений, а Комитет министров поддержал этот документ.

Для Совета Европы значима практика частичных соглашений, демонстрирующая как его ангажированность в так называемые политики Европейского союза, так и все более откровенно выражаемые попытки оказать влияние на бывшие республики СССР и некоторые другие страны Восточной Европы. Так, 18 декабря 2014 г. Совет Европы и Комиссия ЕС подписали соглашение о сотрудничестве, направленное на содействие развитию прав человека, демократии и верховенства права в шести странах Восточной Европы. Соглашение с бюджетом в размере 33,8 млн евро на период 2015–2017 гг. позволит финансировать совместные программы в странах, охваченных программой «Восточного партнерства» ЕС, – Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина. Этот документ является частью новых стратегических рамок сотрудничества, одобренных Советом Европы и Европейским союзом в апреле 2014 г. (2).

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) по формальным признакам (финансирование) ведет деятельность в области прав человека, и с учетом ее названия и осуществляемых функций она должна быть также отнесена к сфере демократии. Комиссия была создана в 1990 г. в качестве инструмента «срочной конституционной помощи» в условиях революционных изменений в ряде стран Европы. Она обеспечивала «вновь созданные демократии» готовыми конституционными проектами, «соответствующими стандартам европейского конституционного наследия», т.е. западному образцу, и ныне действует как экспертно-консультативный орган в сфере конституционного законодательства (4).

Пересмотренный Устав комиссии был принят 27 февраля 2002 г. Документ имеет статус расширенного соглашения, что позволяет Комитету министров пригласить присоединиться к нему государства, не являющиеся членами Совета Европы. В настоящее время в составе комиссии 60 членов, включая Чили, Алжир, Израиль, Тунис, Перу. 15 апреля 2013 г. в нее вошли США, а в 2014 г. – Косово, признанное в качестве государства лишь частью стран Европы (27).

Комиссия использует диалоговый метод работы. Как правило, по инициативе ее членов в повестку дня вносится вопрос, касающийся конкретного законодательного акта того или иного го-

сударства. Рабочая группа обычно посещает страну изучаемого вопроса, встречается с представителями различных организаций и учреждений для возможно более объективного изучения ситуации и готовит заключение (opinion). Государственные органы соответствующей страны комментируют проект, имея возможность повлиять на формулировки документа. Принятое заключение обычно учитывается органами власти соответствующего государства.

За время своей работы комиссия принимала решения по 38 странам. В 2012–2014 г. – по 23 странам, из них более одного раза – по 12: Украина – 12, Грузия – 10, Венгрия – 9, Армения, Молдова, Россия – по 7, Черногория – 6, Азербайджан, Киргизстан – по 4, Румыния, Тунис – по 3, БЮР Македония – 2.

Состав комиссии отражает одну из важных тенденций развития современных ММС, а именно увеличение функциональной значимости органов, состоящих из лиц, назначаемых государствами-членами, но действующих в личном качестве. Венецианская комиссия объединяет «независимых экспертов, получивших международную известность благодаря своему опыту работы в демократических институтах или своему вкладу в развитие права и политических наук». Членами комиссии и их заместителями являются, в частности, профессора университетов (45 человек в 2014 г.), судьи конституционных и других высших судебных органов (40 человек), прокуроры, сотрудники министерств юстиции и прокуратуры (20 человек), депутаты национальных парламентов, высокопоставленные чиновники и др. С 2014 г. в ее состав входят еврокомиссар и министр обороны Туниса (19).

В 2012–2014 гг. комиссия обсуждала, например, вопросы, касающиеся проекта новой Конституции Федерации Боснии и Герцеговины, изменений к Конституции Грузии, вопросов конституционной реформы Бельгии, Черногории, Украины. Также она вынесла заключения о проекте закона о свободе вероисповедания в Косово, о свободе религиозных верований Республики Азербайджан, о Федеральном законе Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». По просьбе руководителя Мониторингового комитета ПАСЕ в 2012 г. комиссия обсудила законы Российской Федерации «О федеральной службе безопасности» и «О противодействии экстремистской деятельности».

Заключения и доклады комиссии фокусируются на задачах взаимного контроля и ответственности политических институтов, в частности отчетности правительств перед парламентами. В 2013 г. комиссия рассматривала вопросы о политической и уголовной ответственности сотрудников министерств, о роли внеинституциональных акторов в демократических системах (лобби) (26). Комиссия постоянно содействует созданию и развитию института омбудсмана в различных странах, рекомендуя придать ему больше компетенций и независимости.

По итогам обмена мнениями украинской делегации с Венецианской комиссией, рекомендовавшей властям Украины внести поправки в закон «Об очищении власти», председатель комиссии Д. Букиккио сказал буквально следующее: «Украина имеет право принимать закон о люстрации... в соответствии с нашими стандартами (Совета Европы. – А.К.), и закон должен соответствовать ряду критериев». Таким образом, комиссию беспокоит не сам факт люстрации, но ее процедура, а также вопрос о том, будет ли за люстрацию отвечать действительно независимый орган. Как написали украинские СМИ, в распоряжении которых оказался проект решения Венецианской комиссии по украинскому закону о люстрации, комиссия первоначально подготовила негативный отзыв о законе. Проект решения комиссии содержал критику большинства позиций люстрации и рекомендовал вообще приостановить процесс во избежание масштабного нарушения прав человека. Однако по итогам переговоров с украинской делегацией, срочно направившейся в Венецию, комиссия приняла «промежуточное решение» о необходимости подготовки нового закона, соответствующего требованиям Совета Европы (1).

Общее понимание Советом Европы современного положения в области демократии в государствах – членах Совета отражено в докладе генерального секретаря «Состояние демократии, прав человека и верховенства права в Европе», представленном на 124-й сессии Комитета министров 5–6 мая 2014 г. (16). Доклад построен на основе анализа данных мониторинговых механизмов и органов Совета Европы, из чего следует предположить, что в большей степени приняты во внимание сведения о странах Восточной Европы, поскольку именно на них сфокусирована мониторинговая деятельность, хотя совершенно очевидно, что речь идет об общих мо-

ментах, присущих всем странам Совета. Основные положения третьей части доклада «Демократия» резюмированы в табл. 5.

Таблица 5

**Основные вызовы демократии в странах Совета Европы
и пути их преодоления**

Название глав	Основные вызовы	Рекомендации
1	2	3
Политические свободы	<p>Угроза свободе выражения мнений и свободе СМИ, включая насилие против журналистов.</p> <p>Непропорциональное ограничение свободы собраний, включая возрастание использования силы при разгоне демонстраций.</p> <p>Усложнение процедурных требований к НПО</p>	<p>Обеспечить уважение к свободе выражения мнений.</p> <p>Законодательно обеспечить соблюдение права на свободу собраний и защиту от дискриминации.</p> <p>Упростить и сделать прозрачной регистрацию и отчетность НПО.</p> <p>Обеспечить беспрепятственный правовой и прозрачный доступ НПО к ресурсам, включая зарубежное и местное финансирование</p>
Выборы	<p>Отсутствие равного доступа политических соперников к общественным службам и средствам массовой информации.</p> <p>Отсутствие независимости, беспристрастности и профессионализма людей, организующих проведение выборов.</p> <p>Гендерный дисбаланс и недостаточное участие меньшинств.</p> <p>Отсутствие профессионального и заслуживающего доверия местного наблюдения.</p> <p>Ошибки в избирательных списках</p>	<p>Обеспечить профессионализм избирательных комиссий.</p> <p>Обеспечить гарантии беспристрастности государственных и муниципальных органов и СМИ в ходе выборов.</p> <p>Обеспечить гендерный баланс и участие меньшинств в выборах.</p> <p>Повысить качество местных наблюдателей</p>

1	2	3
<p>Демократические институты</p>	<p>Недостаточное разделение властей между законодательной и судебной властями, центральными правительствами и местными органами власти.</p> <p>Отсутствие подлинной политической конкуренции и культуры ведения политического диалога.</p> <p>Ослабление демократического управления в период экономического кризиса.</p> <p>Возрастающее влияние экстремистских и популистских идей</p>	<p>Обеспечить участие оппозиционных партий.</p> <p>Работать с политическими партиями по вопросам противодействия распределению государственных должностей за услуги и проблемам обеспечения роста внутренней демократии и прозрачности.</p> <p>Укреплять государственные структуры</p>
<p>Демократическая культура</p>	<p>Снижение электоральной активности.</p> <p>Низкие инвестиции в демократическую культуру и образование.</p> <p>Новые формы маргинализации и дискриминации</p>	<p>Усилить работу по устранению препятствий для участия инвалидов в общественной жизни.</p> <p>Укреплять медиаграмотность, развивать межкультурные умения и другие демократические компетенции.</p> <p>Поощрять культуру гражданского участия.</p> <p>Приспосабливать управляющие структуры и общественные службы к нарастающей разнородности (increasing diversity)</p>

Источник: 16.

Подведем итоги изложенному.

1. Общая тенденция современной деятельности Совета Европы в области демократии, как и в других областях, в значительной степени определяется его участием в «новом тандеме» с Европейским союзом. основополагающий документ сотрудничества – Меморандум о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским союзом подписан сторонами 11 и 23 мая 2007 г. В соответствии с этим документом за Советом Европы фактически признается ведущая роль в вопросах демократии и прав человека. Однако принятый в декабре 2007 г. Лиссабонский договор (Лиссабонский дого-

вор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества), в частности, вводящий гражданство ЕС, дал Евросоюзу значительные полномочия по содействию демократическим процессам. Совет Европы продолжает сохранять свои позиции «идеолога» прав человека и демократии, поскольку в большей степени связан с духовными, культурными, идеологическими ценностями, нежели Евросоюз, ориентированный в основном на прагматическую деятельность в сфере экономики. Тем не менее механизм работы Комитета министров Совета Европы обеспечивает полное доминирование и даже своего рода «диктат» государств Евросоюза, имеющих вместе со странами, претендующими на вступление в него, 35–37 голосов при принятии решений, тогда как квалифицированное большинство составляет 32 голоса.

2. Политическая ангажированность членов ПАСЕ мешает асамблее быть подлинно демократичным институтом. Только с помощью подлинного консенсуса, а не механического голосования могут быть достигнуты результаты, способные наполнить живым содержанием традиционные формы парламентского и партийного взаимодействия в Европе, что позволит преодолеть узость нынешних подходов к решению насущных вопросов европейского сотрудничества в области демократии.

3. Совет Европы все в большей степени расширяет работу с неправительственными акторами, включенными в сферу политики: парламентариями, местными органами власти, неправительственными организациями. Примеры ПАСЕ, КМРВСЕ, КМНПО, Венецианской комиссии свидетельствуют об усилении «идейного влияния» органов ММС, которые по своему статусу являются консультативными или вспомогательными, однако «ведут себя» все более активно и напористо. Они состоят из лиц, действующих в личном качестве и не связанных обязанностями проводить государственную внешнеполитическую линию, в отличие от глав государств и представителей исполнительной ветви власти.

4. В Совете Европы любой аспект демократии рассматривается «сквозь призму» прав человека, и в некоторых случаях словно бы утрачивает собственное, самостоятельное значение. Детальное рассмотрение этой особенности в данной статье не предполагалось, поскольку представляет собой отдельный крупный сюжет, доста-

точно подробно разработанный в научной литературе (14). Отметим только, что наращивание проблематики прав человека, детализация прав и основных свобод вызывают расширение спектра взаимосвязей прав человека с демократией, появление новых сюжетов и даже целых направлений в деятельности Совета Европы, в частности, касающихся отдельных меньшинств.

5. Происходит явное фокусирование Совета Европы на вопросах демократии в странах бывшего соцлагеря, и в особенности в бывших республиках СССР. Проводится линия на утверждение единой модели демократии, к тому же далекой от совершенства, и при этом отрицаются все другие. В связи с этим необходимо помнить, что одним из условий существования жизни является разнообразие ее форм, что невозможно в случае «подминания под себя» всех других моделей политического устройства.

6. Совет Европы приглашает на разнообразные «площадки сотрудничества» страны, не являющиеся его членами и даже не находящиеся в Европе, что отчасти связано с внешнеполитической линией Европейского союза. Через статус наблюдателя при ПАСЕ и Комитете министров, Венецианскую комиссию, а также через партнерские соглашения о демократии устанавливаются более тесные отношения со странами Ближнего Востока и Латинской Америки. Тем самым Совет Европы используется как инструмент для подготовки более тесных форм взаимодействия, которые, скорее всего, будут реализованы в рамках других институтов.

7. Применительно к деятельности Совета Европы приходится вновь говорить о так называемых двойных стандартах – вопросе, особенно интенсивно обсуждавшемся в начале 2000-х годов (6). Реакция организации на украинский кризис свидетельствует о том, что формально утверждаемые в деятельности Совета Европы демократические принципы и права человека, включая право на свободное волеизъявление путем голосования или референдума, принимаются в расчет лишь выборочно, тогда, когда это соответствует внешнеполитическим интересам элит государств, определяющих основные векторы мировой политики и международных отношений.

На волне последних событий в ПАСЕ в определенных кругах и в российской прессе появились настроения, ориентированные на сворачивание деятельности Российской Федерации в Совете Евро-

пы. И хотя выдвижение практических рекомендаций не входит в задачи данной статьи, с учетом нынешней ситуации невозможно удержаться от того, чтобы не высказать некоторые соображения. В условиях не гипотетической, а надвигающейся войны (слово «война» произнес президент Франции Ф. Олланд) даже этот второстепенный канал международного сотрудничества должен быть сохранен и использован. Российской дипломатии, парламенту, неправительственным организациям, вовлеченным во взаимодействие с Советом Европы, необходимо пожелать выдержки и твердости, чего им, кстати говоря, не занимать. «Демократия не падает с небес» (28, с. ix), демократия – плод политической борьбы. Совет Европы является международной межправительственной организацией, а Россия – ее постоянный член, и этим членством надо уметь пользоваться. СЕ далеко не совершенен, как и все современные международные структуры и как национальные формы и институты власти, тем не менее уходить из него нельзя. Совет Европы, имеющий межправительственный характер, должен стать инструментом, который поможет подлинной демократии возвратиться на национальный уровень с тех «небес», куда ее занесли ветры европейских политических перемен.

Список литературы

1. Венецианская комиссия: Новый закон о лострации на Украине должен быть подготовлен до марта // ТАСС. – 2014. – 12 декабря. – Режим доступа: <http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1643624> (Дата обращения – 02.03.2015).
2. «Восточное партнерство»: Совет Европы и Европейский союз укрепят сотрудничество в Восточной Европе // Совет Европы. – Режим доступа: http://www.coe.int/ru/web/portal/newsroom/-/asset_publisher/r5CeaqIRVFro/content/eastern-partnership (Дата обращения – 02.03.2015).
3. Гасанова Д. Россия и ПАСЕ: Новая страница долгого романа // Главная трибуна России. – 2012. – 24 октября. – Режим доступа: <http://www.grtribune.ru/home/politicreview/8171-2012-10-24-00-01-11.html> (Дата обращения – 02.03.2015).
4. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) // Центр мониторинга демократических процессов «Кворум». – Режим доступа: <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/596> (Дата обращения – 02.03.2015).

5. На осенней сессии ПАСЕ приступили к обсуждению кризиса на Украине без участия российской делегации // Newsru.com. – 2014. – 29 сентября. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/world/29sep2014/pase.html> (Дата обращения – 02.03.2015).
6. Рейну Х., Родницкая З. Феномен двойного стандарта и некоторые вопросы деятельности международных организаций в Эстонии. – СПб.: Лира, 2001. – 74 с.
7. Устав Совета Европы: Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации // Council of Europe. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/001.htm> (Дата обращения – 02.03.2015).
8. Bitros G.C., Karayiannis A.D. Creative crisis in democracy and economy. – L.; N.Y.: Springer, 2012. – 290 p.
9. Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation // Council of Europe. Parliamentary Assembly. – Resolution 2034 (2015). Provisional version. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21538&lang=en> (Дата обращения – 02.03.2015).
10. Congress sessions of local and regional authorities of the Council of Europe // Congress of local and regional authorities. – Mode of access: http://www.coe.int/t/congress/Sessions/AllSessions/default_en.asp (Дата обращения – 02.03.2015).
11. Council of Europe: Programme and budget 2011 // Council of Europe. – Strasbourg, 2010. – 194 p. – Mode of access: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1753552&SecMode=1&DocId=1683066&Usage=2> (Дата обращения – 02.03.2015).
12. Council of Europe: Programme and budget 2012–2013 // Council of Europe. – Strasbourg, 2011. – 244 p. – Mode of access: <https://wcd.coe.int/ViewBlob.jsp?id=1888543&SourceFile=1&BlobId=1998892&DocId=1838802> (Дата обращения – 02.03.2015).
13. Council of Europe: Programme and budget 2014–2015 // Council of Europe. – Strasbourg, 2013. – 216 p. – Mode of access: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2657929&SecMode=1&DocId=2091226&Usage=2> (Дата обращения – 02.03.2015).
14. Haller G. Human rights without democracy? Reconciling freedom with equality. – N.Y.: Berghahn Books, 2012. – 180 p.
15. Hibou B. La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale. – P.: La Découverte, 2012. – 224 p.

16. Jagland Th. State of democracy, human rights and the rule of law in Europe: Report by the Secretary General of the Council of Europe // Council of Europe. – Strasbourg, 2014. – SG (2014) 1-FINAL. – 70 p. – Mode of access: http://www.coe.int/t/ngo/Source/SG_2014_1_report.pdf (Дата обращения – 02.03.2015).
17. Lalumière C. Diffuser des idées démocratiques // Construire l'Europe, la démocratie et la société civile de la Russie aux Balkans: Les écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe. Entretiens = Building Europe, democracy and civil society from Russia to Balkans: The schools of political studies of the Council of Europe. Interviews / D. Rolland (Ed.). – Paris: Harmattan, 2011. – P. 17-24.
18. Mair P. Ruling the void: The hollowing of Western democracy. – L.; N.Y.: Verso, 2013. – 174 p.
19. Members of the Venice Commission // Council of Europe. Venice Commission. – Mode of access: <http://www.venice.coe.int/WebForms/members/default.aspx> (Дата обращения – 02.03.2015).
20. Non-governmental organisations: Participatory status // Council of Europe. Democracy. – Mode of access: http://www.coe.int/t/ngo/particip_status_intro_en.asp (Дата обращения – 02.03.2015).
21. Parliamentary Assembly (Plenary sessions and Standing committees) // Council of Europe. Parliamentary Assembly. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/Sessions/nwPreviousSessions-EN.asp> (Дата обращения – 02.03.2015).
22. Political affairs and democracy // Council of Europe. Parliamentary Assembly. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/nw/Committees/as-pol/as-pol-main-EN.asp> (Дата обращения – 02.03.2015).
23. Political groups // Council of Europe. Parliamentary Assembly. – Mode of access: http://website-pace.net/en_GB/web/apce/political-groups (Дата обращения – 02.03.2015).
24. Poncelet B. Europe: Une biographie non autorisée. De la «paix Américaine» à la «civilisation poubelle». – Bruxelles: Les Editions Aden, 2014. – 580 p.
25. Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation // Council of Europe. Parliamentary Assembly. – Resolution 1990 (2014). Final version. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20882&lang=en> (Дата обращения – 02.03.2015).
26. Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying) adopted by the Venice Commission at its 94 th Plenary session (Venice, 8-9 March 2013) // Council of Europe. Venice Commission. – Strasbourg, 2013. – 22 March. – CDL-AD (2013) 011-e. – 20 p. – Mode of access:

- [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-e) (Дата обращения – 02.03.2015).
27. Revised Statute of the European Commission for democracy through law // Council of Europe. Venice Commission. – Statute: Resolution (2002) 3. – Mode of access: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_01_Statute (Дата обращения – 02.03.2015).
 28. Schugurensky D. Democracy does not fall from the sky // Educating for democratic consciousness: Counter-hegemonic possibilities / A.A. Abdi, P.R. Carr (Eds.). – N.Y.: Peter Lang, 2013. – P. ix-xii.
 29. Statute of the Council of Europe. CETS N 001 // Council of Europe. Treaty office. – Mode of access: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=001&CL=ENG> (Дата обращения – 02.03.2015).
 30. Tschirky A. The Council of Europe's activities in the judicial field. – Zürich: Schulthess Juristische Medien AG, 2011. – 485 p.
 31. Wassenberg B. History of the Council of Europe / Council of Europe. – Strasbourg, 2013. – 246 p.