

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕВРОПЫ
URGENT PROBLEMS OF EUROPE

Научный журнал

2015 – № 3

**РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТИТУТОВ В ПРОЦЕССАХ
ДЕМОКРАТИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

**THE ROLE OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS IN
DEMOCRATIZATION PROCESSES IN THE WORLD TODAY**

Издается с 1994 г.
Выходит 4 раза в год

Москва
2015

УДК 327.8
ББК 66.2
А 43

*Центр научно-информационных исследований
глобальных и региональных проблем
Отдел Западной Европы и Америки*

Редакционная коллегия:

Т.Г. Пархалина – кандидат исторических наук, главный редактор, *М.В. Братерский* – доктор политических наук, профессор, *Н.Ю. Лапина* – доктор политических наук, *Л.С. Лыкошина* – доктор исторических наук, *Е.А. Нарочницкая* – кандидат исторических наук, *О.Н. Новикова* – кандидат исторических наук, зам. главного редактора, *И.С. Новоженова* – кандидат исторических наук, *Б.С. Орлов* – доктор исторических наук. Ответственный секретарь – *Т.С. Кондратьева*.

T.G. Parkhalina – candidate of sciences (Ph.D in History), Editor-in-Chief, *M.V. Bratersky* – doctor of political sciences (Sc.D), professor, *N.Yu. Lapina* – doctor of political sciences (Sc.D), *L.S. Lykoshina* – doctor of historical sciences (Sc.D), *Ye.A. Narochnitskaya* – candidate of sciences (Ph.D in History), *O.N. Novikova* – candidate of sciences (Ph.D in History), Deputy Editor-in-Chief, *I.S. Novozhenova* – candidate of sciences (Ph.D in History), *B.S. Orlov*, doctor of historical sciences (Sc.D). Assistant Editor – *T.S. Kondratyeva*.

Редактор-составитель выпуска – *О.Н. Новикова*

Актуальные проблемы Европы = Urgent problems of Europe: Науч. журнал / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регионал. пробл. Отд. Зап. Европы и Америки; Ред. кол.: Пархалина Т.Г., гл. ред. и др. – М., 2015. – **№ 3: Роль международных институтов в процессах демократизации в современном мире.** = The role of international institutions in democratization processes in the world today / Ред.-сост. Новикова О.Н. – с.

Показано растущее влияние международных институтов на процессы распространения и укрепления демократии в XXI веке. Выявляются основные методы, используемые ООН, ЕС и Советом Европы в целях демократизации: помощь при проведении избирательных кампаний, многостороннее наблюдение за демократическими реформами и соблюдением прав человека, содействие государственному строительству, поддержка гражданского общества и др.

Для научных работников, преподавателей высшей школы, аспирантов и студентов.

The issue asserts that the role of international institutions is increasingly important in the field of democracy promotion and democratic consolidation in the XXIst century. It sets out mechanisms used by the UN, the EU and the Council of Europe, for the purpose of democratization: election operations, multilateral monitoring of democratic reforms and human rights violations, state-building, civil society support, etc.

For researchers, as well as for scholars, post-graduates and students.

УДК 327.8
ББК 66.2

ISSN 0235-5620

© ИНИОН РАН, 2015

Содержание

Сведения об авторах

About the authors

Введение

Introduction

А.Е. Кутейников

A. Ye. Kuteynikov

Демократия вне государства? Деятельность многосторонних международных структур по созданию современной демократической модели

Democracy beyond the state? The activities of Multilateral International Structures in creating a modern democratic model

В.Н. Чернега

V.N. Tchernega

Роль Совета Европы в формировании общеевропейского пространства демократии и прав человека

The Council of Europe: Creating a pan-European space of democracy and human rights

А.Е. Кутейников

A. Ye. Kuteynikov

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

«Genuine democracy» of the Council of Europe among faulty political institutions of the European States

М.В. Братерский

M.V. Bratersky

Миротворчество и развитие в контексте демократизации современного мира: Уточнение существующей парадигмы

Peacekeeping, development and democratization: Finetuning the paradigm

П.В. Шлыков

P.V. Shlykov

Динамика процесса демократизации в Турции: Роль международных организаций и гражданского общества

The dynamics of democratization in Turkey: The role of international organizations and civil society

С.В. Погорельская

S.V. Pogorelskaya

Европейский парламент и его роль в демократизации Евросоюза

The European Parliament and its role in the democratization of the EU

А.С. Бояшов

A.S. Boyashov

Роль судей Европейского суда по правам человека в поддержании демократических норм

Judges' of the European Court of Human Rights role in the support of democratic norms

О.Н. Новикова

O.N. Novikova

ООН и права женщин в Афганистане

The UN and women's rights in Afghanistan

Сведения об авторах

Бояшов Анатолий Сергеевич – аспирант факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета. Кафедра социология политических и социальных процессов.

Boyashov A.S. – Ph.D candidate. Saint Petersburg State University. Faculty of sociology. Chair of sociology of political and social processes (anatoliy.boyashov@gmail.com)

Братерский Максим Владимирович – доктор политических наук. Отдел Западной Европы и Америки ИНИОН РАН. Зав. сектором Америки. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Факультет мировой экономики и мировой политики, кафедра мировой политики: и.о. заведующего кафедрой. Профессор.

Bratersky M.V. – doctor of sciences (Sc.D in Political Science). INION, Russian Academy of Sciences. Department of West Europe and America. Head of the Sector of America. National Research University Higher School of Economics. Faculty of World Economy and International Affairs, Department of International Affairs: Acting Department Head. Professor. (mbratersky@hse.ru)

Кутейников Александр Евгеньевич – кандидат политических наук. Санкт-Петербургский государственный университет. Факультет социологии. Кафедра социология политических и социальных процессов. Доцент.

Kuteynikov A.Je. – candidate of sciences (Ph.D in Political Science). Saint Petersburg State University. Faculty of sociology. Chair of sociology of political and social processes. Associate professor. (alex.kuteynikov.sociology@gmail.com)

Новикова Ольга Николаевна – кандидат исторических наук. ИНИОН РАН. Отдел Западной Европы и Америки. Заведующая отделом.

Novikova O.N. – candidate of sciences (Ph.D in History). INION, Russian Academy of Sciences. Department of West Europe and America. Head of the Department. (novikova@inion.ru)

Погорельская Светлана Вадимовна – кандидат политических наук, доктор философии Боннского университета. ИНИОН РАН. Отдел Западной Европы и Америки. Старший научный сотрудник. Институт Европы РАН. Старший научный сотрудник.

Pogorelskaya S.V. – candidate of sciences (Ph.D in Political Science), Ph.D (University of Bonn). INION, Russian Academy of Sciences. Department of West Europe and America. Senior researcher. Institute of Europe. Senior researcher. (pogorels@mail.ru)

Чернега Владимир Николаевич – доктор юридических наук. ИНИОН РАН. Отдел Западной Европы и Америки. Ведущий научный сотрудник. Чрезвычайный и Полномочный Посланник. Ответственный за программы сотрудничества с пост-советскими странами в Совете Европы в Страсбурге (1998–2012).

Tchernega V.N. – doctor of sciences (Sc.D in Law). INION, Russian Academy of Sciences. Department of West Europe and America. Leading researcher. Minister Extraordinary and Plenipotentiary. Coordinator of cooperation programmes between post-soviet states and the Council of Europe (1998–2012). (vladimir.tchernega@free.fr)

Шлыков Павел Вячеславович – кандидат исторических наук. Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Институт

стран Азии и Африки. Кафедра истории стран Ближнего и Среднего Востока, доцент. Председатель Совета молодых ученых ИСАА МГУ.

Chlykov P.V. – candidate of sciences (Ph.D in History). Lomonosov Moscow State University. Institute of Asian and African Studies. Middle Eastern History Department, assistant professor. Chairman of the Council for Young Scientists of the Institute of Asian and African Studies. (chlykov@gmail.com)

Тема следующего номера:

Уроки иммиграционной политики европейских стран

Subject of the next issue:

The lessons of the European countries' immigration policy

К сведению авторов

В ежеквартальном журнале «Актуальные проблемы Европы» публикуются научные статьи и аналитические обзоры (в качестве дополнения могут включаться другие научно-информационные материалы: статистические приложения, переводы документов, рефераты, интервью), отвечающие международным стандартам научных публикаций и оформленные в соответствии с установленными правилами. Все номера журнала являются тематическими; содержание рукописи должно соответствовать тематике номера.

Рукописи сдаются ответственному редактору-составителю в электронном виде в формате *.doc или *.docx. Статья должна быть оформлена строго в соответствии с изложенными ниже требованиями и тщательно вычитана автором, все цитаты и ссылки на источники и литературу должны быть выверены.

В статье следует указать: фамилию, полное имя и отчество автора, название статьи. Статья должна содержать: аннотацию на русском языке (объем – до 500 знаков) и ее перевод на английский язык, ключевые слова на русском языке (5–7 слов) и их перевод на английский, основной текст, список литературы. Материалы могут содержать подстраничные текстовые сноски.

Список литературы помещается в конце статьи в алфавитном порядке (сначала русские источники, потом иностранные).

Отсылки в тексте на список литературы помещаются в конце нужного абзаца или после цитирования и оформляются следующим образом:

- ссылки на русские источники. Пример: (1, с. 195), (3, с. 20; 7, с. 68), (4), где первая цифра указывает на номер источника в списке, а вторая – на страницу в книге или журнале, на которую автор ссылается;

- ссылки на источники на иностранных языках. Пример на английском языке: (10, p. 143).

Объем принимаемых к рассмотрению статей: 30–40 тыс. знаков (с учетом пробелов), рецензий – 16–24 тыс. знаков. Формат страницы А4. Шрифт – Times New Roman, размер шрифта – 14. Междустрочный интервал – полуторный. Поля страницы составляют: верхнее – 2 см, нижнее – 2,5 см, левое – 3 см, правое – 1 см. Текст выравнивается по ширине листа. Абзацный отступ равен 1 см. Таблицы и рисунки встраиваются в текст статьи (не допускается представление таблиц и рисунков в альбомном формате). При этом таблицы должны иметь заголовки, размещаемый над табличным полем, а рисунки – подрисуночные подписи. При использовании в статье нескольких таблиц и/или рисунков их нумерация обязательна. Используемые цвета в диаграммах и рисунках должны быть различимы в черно-белом изображении. Перенос слов не допускается.

В отдельном файле формата *.doc необходимо предоставить следующую информацию:

- сведения об авторе на русском языке: имя, отчество и фамилия полностью, ученые степень и звание, место работы и должность, электронный адрес и номер телефона;
- перевод указанных выше сведений об авторе на английский язык.

Статьи публикуются по рекомендации редколлегии по итогам рецензирования.

**Плата за публикации рукописей аспирантов и докторантов не
взимается.**

Редакция оставляет за собой право на научную и литературную правку.

Введение

Победа либеральных государств в холодной войне породила важный феномен – распространение демократии как модели управления. Демократия стала считаться единственным источником легитимности силы и власти. Но правила функционирования международной системы изменились незначительно. Вопросы войны и безопасности по-прежнему в руках национальных правительств, которые, как и раньше, принимают решения автономно. Однако в настоящее время нельзя не заметить очевидное противоречие: демократия провозглашена высшей формой политической системы в глобальном мире, а глобализация не осуществляется в соответствии с демократическими ценностями. Внешняя политика демократических государств не более моральна, чем недемократических. Даже государства, признанные самыми демократическими, могут быть агрессивными, эгоистичными и готовыми защищать свои жизненные интересы противозаконными методами. Тем не менее, распространено мнение, что если бы все государства были демократическими, войн бы не было. В соответствии с этой логикой, чтобы добиться всеобщего мира, необходимо побуждать страны к внутренней демократизации. Некоторые руководители демократических стран, не просчитав всех последствий своих решений, пошли так далеко, что вступили в войну с деспотическими режимами с целью смены режима и демократизации данных стран. Но «экспорт демократии» посредством насильственных действий противоречит самой природе демократических процессов, потому что в этом случае демократия насаждается «сверху», а не идет «снизу». И только международная система, основанная на сотрудничестве и диалоге, а не изолирующая недемократические режимы от мирового сообщества, должна послужить главным условием осуществления демократизации внутри

отдельных государств и позволит народам недемократических стран эндогенным образом изменить режим в своих государствах.

В данном выпуске журнала рассматривается участие международных организаций в мировом процессе демократизации. Само существование международных организаций, например, ООН, ЕС, Совета Европы, Европейского суда по правам человека уже демонстрирует стремление государств вывести на межгосударственный уровень определенные демократические принципы: формальное равенство между государствами-членами, подотчетность и верховенство закона. Анализ и концептуальное обобщение данных о международном сотрудничестве в области демократии по линии ООН и Совета Европы содержатся в статьях А.Е. Кутейникова. Одновременно в этом номере публикуется и работа В.И. Чернеги, который с несколько иных позиций рассматривает деятельность Совета Европы. А статья А.С. Бояшова посвящена анализу деятельности судей Европейского суда по правам человека.

Известно, что функционирование этих организаций выявляет трудности при продвижении демократии. Являются ли международные организации демократическими институтами? Если нет, смогут ли они когда-нибудь стать таковыми? Большинство международных организаций демонстрируют формальное равенство своих членов. Это, в свою очередь, гарантирует каждому государству-члену право на один голос, несмотря на численность населения и вовлеченность в процесс принятия решений или уровень политической и военной мощи. В результате в Генеральной Ассамблее ООН, например, десятки малых государств, население которых составляет лишь 5% мирового, имеют большинство голосов. Однако вряд ли ситуация будет улучшена, если большинство голосов в Генеральной Ассамблее будет отдано лишь шести крупным государствам (Китаю, Индии, Соединенным Штатам, Индонезии, Бразилии и России), даже если они представляют более половины мирового населения. Международные организации – типичный

пример, показывающий, что мажоритарный принцип должен быть пересмотрен в целях обеспечения справедливого демократического процесса.

Проведение Организацией Объединенных Наций миротворческих операций напрямую связано с формированием демократического процесса. В свою очередь, этот процесс способствует установлению прочного мира в государстве после окончания гражданской войны, поскольку побуждает бывшие стороны конфликта обратиться к мирным способам его разрешения. Однако существует точка зрения, что проект политической либерализации, который встроен в миротворческие операции ООН, подрывает безопасность и политическую стабильность государств, переживших гражданскую войну. Конечно, во многих странах, где проводились миротворческие операции ООН, происходили политические перемены, и не во всех из них возобновился конфликт. Тем не менее, некоторые враждующие политические игроки с трудом мирятся с результатами политического процесса после проведения выборов в стране, пережившей послеконфликтное урегулирование. Кроме того, существует опасность поспешного налаживания демократического процесса, когда в него не удалось включить все заинтересованные политические силы. Когда в политический процесс не включены какие-то политические группы в силу его «эксклюзивного» характера (как в Афганистане), или когда он становится «эксклюзивным» в результате демократических выборов (как в Либерии), у этих групп появляется серьезная мотивация к возобновлению конфликта. Успех послевоенного демократического процесса связан с величиной победившей коалиции. В конце концов, победившая коалиция расширяется благодаря демократическому процессу, и каждый коллективный член коалиции заинтересован в ее сохранении. Таким образом, миростроительство после окончания гражданской войны связано с той ролью, которую играет ООН в деле институционализации демократического процесса сразу после окончания гражданской войны. Успешность миссии ООН по поддержанию

мира должна оцениваться в соответствии с тем, оказала ли она позитивное влияние на демократический процесс, и способствовал ли этот процесс установлению длительного мира в странах после гражданской войны. Многие послеконфликтные страны, считавшиеся успешными (Сальвадор, Сьерра-Леоне, Мозамбик), добились весьма противоречивых результатов в плане качества мира. Например, в Сальвадоре число жертв насилия растет. В Мозамбике наблюдается непрерывное правление ФРЕЛИМО, что предполагает, что после мирных соглашений 1992 г. не произошло видимых политических изменений. В Сьерра-Леоне тормозится процесс примирения, и социально-экономические реформы не были осуществлены. Однако надо признать, что, когда демократический процесс начинается и из страны уходят миротворцы ООН, появляется надежда на сближение политических игроков в рамках институционализированного процесса, когда они могут законным образом добиваться доступа к власти и ресурсам. Но это происходит лишь в том случае, когда бывшие соперники посчитают, что возобновление конфликта – менее выгодный для них вариант, чем доступ к власти и ресурсам путем демократических процедур. Приведем пример.

Одним из следствий введения в Афганистан в 2001 г. вооруженных сил международной коалиции под руководством США был процесс демократизации страны. Была принята новая конституция, – при том, что за период с 1923 г. по 1990 г. уже было принято целых шесть конституций, и на их основе функционировали в той или иной форме национальные собрания и проводились выборы. Но главное отличие вновь созданной политической системы состояло в том, что она формировалась при беспрецедентном иностранном участии, и сам процесс реформирования происходил в условиях экстремальной зависимости от международной экономической и военной помощи. В результате была создана система, демократичная более по форме, чем по существу. Объясняется это следующими обстоятельствами. Во-первых, главной целью операции в Афганистане было не распространение

демократии и защита прав человека, а уничтожение террористов и создание стабильного и подконтрольного Западу (и, в основном, Соединенным Штатам) политического режима. Этот стратегический императив не всегда сочетался с задачами по проведению демократизации. Во-вторых, долгие годы войны привели к опустошению страны, и международное сообщество вынуждено было уделять особое внимание восстановлению экономики и обеспечению безопасности. Доминирующая роль западных стран в этих областях, огромная зависимость афганского правительства от западного финансирования и присутствия международных вооруженных сил разрушают саму основу демократии как системы, при которой национальные представительные институты обозначают приоритеты, проводят политику и подотчетны своему народу. Национальный суверенитет Афганистана пока ущербен. Тем не менее, западные страны предполагают, что после вывода войск международной коалиции суверенитет Афганистана будет восстановлен. Обретение контроля над вооруженными силами и финансированием, безусловно, будет способствовать укреплению национального суверенитета, но приведет ли оно к укреплению демократии? Представляется, что нет. Очевидно, что произойдет откат в области демократических реформ, он уже происходит, и мы это видим на примере ситуации с правами женщин, которая остается неблагополучной, несмотря на большие усилия Организации Объединенных Наций в деле поддержки прав женщин в Афганистане. Рассмотрению последнего вопроса посвящена статья О.Н. Новиковой.

Деятельность ЕС и Совета Европы по встраиванию стран Центральной и Восточной Европы в данные международные институты рассматривается ими как часть мирового процесса демократизации. В то же время демократические критерии членства воплощают в себе новую форму исторического стандарта цивилизации, как его понимают страны Запада, и представляют собой инструмент, регулирующий отношения между ядром и

периферией международной системы. Либеральная демократия сейчас решает, кто онтологические союзники Запада и кто его онтологические противники, кто имеет право существовать под защитой своего суверенитета, а кого надо демократизировать во имя мира и прогресса. Демократический дискурс и практика демократизации усиливают и увековечивают асимметрические отношения. Нельзя сказать, что использование демократических критериев для членства в Евросоюзе и Совете Европы неуместно. Неправильно то, что демократические критерии продвигают определенный тип демократии – либеральной, в то время как права человека и гражданские свободы могут быть защищены и при других типах демократических режимов. Кроме того, международные институты, продвигающие демократию, вольно или невольно поддерживают патерналистские отношения с государствами, стремящимися вступить в эти международные организации или получить от них помощь. Поскольку эти международные организации исторически связаны с Западом, демократические критерии приема в данные структуры и их экономическая помощь способствовали созданию новой иерархии в мировом сообществе, ставя западные страны в привилегированное положение по отношению к другим группам стран, способствуя созданию и поддержанию международного либерального политического и экономического порядка. Но необходимо отметить, что отношения международных организаций, продвигающих демократизацию, и стран, находящихся в процессе демократических преобразований, носят сложный характер, о чем пишет в своей статье П.В. Шлыков, анализируя динамику взаимоотношений Турции и ЕС.

Государства, идущие по пути демократизации, часто не в состоянии обеспечить население общественными благами и надлежащим образом проводить внутренние реформы. Поэтому проблема демократизации тесно связана с проблемой развития, которая решается построением современной

рыночной экономики, основанной на демократических институтах, в том числе и в сфере системы безопасности. Различные подходы к вопросам развития подвергаются анализу в статье М.В. Братерского.

Поскольку международные организации могут помочь развитию, подавляющее большинство исследователей утверждают, что демократизация увеличивает вероятность того, что государства, которые начали проводить демократические преобразования, вступят в международные организации (Л. Уайтхед, Э. Моравчик, Э. Мансфилд, Дж. Певехаус). Однако нам известно, что двери МО открыты не для всех. Нынешние члены МО могут сконцентрировать свое внимание на проблемах сотрудничества внутри организации или потребовать непомерных уступок со стороны нестабильных и хрупких демократий.

Одна из тревожных тенденций развития глобального управления – это «дефицит демократии», который испытывают международные институты в течение последних пятнадцати лет. Очевидно, что традиционный источник легитимности международных институтов – эффективность решения проблем – уже не выглядит достаточным и должен быть дополнен более демократическими процедурами принятия решений. В научном дискурсе о демократической легитимности международных институтов существует три основных направления. Представители первого направления (например, Р. Даль) полагают, что вне наций-государств невозможно построить демократию в связи с отсутствием «транснационального демоса» (transnational demos), или «наднационального политического сообщества». И если даже становление такого демоса может быть желательным, оно кажется этим исследователям нереалистичным. Сторонники второго направления (например, Р. Кеохейн и Дж. Най) сомневаются в наличии дефицита демократии в деятельности международных организаций и не считают, что есть веские основания для проведения реформ с целью его преодоления. И если сравнивать работу международных структур с функционированием

демократических государств, а не с идеальной моделью демократии, то реформы по демократизации международных институтов не представляются жестким императивом. Исследователи, представляющие третье направление (Д. Хельд, Я. Шолте, М. Цюрн), признают существование дефицита демократии и считают желательным и возможным демократизировать международные институты. Они предлагают расширить участие в них международных акторов в целом и гражданского общества в частности. Таким образом, международные акторы рассматриваются как источник демократии в глобальном управлении. В данном номере журнала опубликована статья С.В. Погорельской, которая разрабатывает конкретную проблему дефицита демократии в Европарламенте.

О.Н. Новикова

А.Е. Кутейников

**Демократия вне государства? Деятельность
многосторонних международных структур по созданию
современной демократической модели¹**

***Аннотация.** В статье исследуются основные направления деятельности ООН и других многосторонних международных структур (ММС) в областях демократии и демократизации. Цели статьи состоят в том, чтобы установить факторы, обуславливающие вовлечение ММС в сферу продвижения демократии, и объяснить концепцию современной модели демократии, создаваемой с их участием.*

***Abstract.** The article examines main directions of activities of the United Nations (UN) and other Multilateral International Structures (MIS) in the fields of democracy and democratization. The aims of the articles are to set factors that influence the involvement of the MIS in democracy promoting and to explain the concept of the modern model of democracy generated with their participation.*

***Ключевые слова:** демократия, демократизация, Организация Объединенных Наций, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Восточное партнерство, Европейский союз, Организация Североатлантического договора, Организация за демократию и экономическое развитие – ГУАМ.*

***Keywords:** democracy, democratization, the United Nations, the Organization for security and cooperation in Europe, the Eastern partnership, the European Union, North Atlantic Treaty Organization, Organization for democracy and economic development – GUAM.*

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-07-00020.

Современная демократия

В начале 1990-х годов А.М. Салмин обратил внимание на то, что каждое новое «политическое поколение» формирует комплекс идей, который он назвал современной демократией. В структуре этого комплекса содержится и концептуальное видение важнейших аспектов политической составляющей общественного бытия. Исследователь показал, что концепция современной демократии, с одной стороны, опирается на идеи предшествующей формы политического устройства, подчеркивая преемственность с нею, с другой стороны, задает «новую парадигму конкретной политики», включающую в себя узловые темы, обычаи, нравы, представления о смысле и устройстве политических институтов, подходы к отдельным сторонам политического процесса (23, с. 3), значительно отличающиеся от существовавших ранее.

Даже беглый и поверхностный анализ научных работ по вопросам демократии, опубликованных на протяжении последней четверти века, в сопоставлении с фактологией политических явлений и процессов позволяет утверждать: новый вариант современной демократии существует. Начало его становления приходится на 1990-е годы, к настоящему времени уже реализованы отдельные пилотные проекты (например, международные операции по миростроительству) и созданы пробные формы политического устройства, отличающиеся от классических государственных политических институтов и объявленные их создателями демократическими (Европейский союз, государственные и квазигосударственные системы Боснии и Герцеговины, Афганистана, Ирака, Ливии).

Одной из знаковых фигур «нового политического поколения» в западной общественной мысли является Д. Хелд. Символично, что в год распада СССР Д. Хелд опубликовал статью, содержащую краткую

концепцию космополитической демократии (51), более подробно развернутую в его последующих работах (50). Мысли о появлении особой формы демократии, выходящей за пределы национального государства, в развитие концепции Д. Хелда или в качестве самостоятельных теоретических построений, высказываются и многими другими авторами. Предложены и проходят своего рода тестирование в академической среде различные термины, обозначающие нынешнюю демократическую модель: кроссграницная, трансграницная, глобальная, цифровая, подвижная, углеродная, постлиберальная, трансатлантическая, пост-государственная (post-national), а также пост-демократия, «демой-кратия» (*demoi-crasy*) (18; 22; 29; 30, с. 19–58; 36; 41, с. 15; 52, с. 182–185).

Что же побудило ММС подключиться к проблеме демократизации? В чем заключается сущность модели «современной демократии», создаваемой при их участии? Какие аспекты «старой демократии» взяты за образцы? Как в ММС трактуются демократия и демократизация применительно к политическим институтам и процессам? Что отличает новое понимание демократии от предшествующего? Действительно ли происходит становление глобальной демократии, приходящей на смену национальным моделям демократии, или же речь идет всего лишь об очередных проектах и попытках произвести передел власти под прикрытием броских лозунгов?

Анализ и концептуальное обобщение данных о международном сотрудничестве в области демократии по линии некоторых ММС, предпринятые в данной статье, позволят приблизиться к получению ответов на поставленные вопросы.

Теоретико-методологические основания

С учетом многоплановости темы, а также сложности многосторонних международных структур рассмотрение их деятельности в области демократии и демократизации требует учета следующих обстоятельств.

1. ММС образуют особый тип организационных структур, обладающих своеобразной двойственной природой (13 11, с.). Субстанционально они состоят из государств и тем самым отличаются от всех других типов организаций. Субстратом ММС, как и во всех других организациях, выступают люди, участвующие в их работе, обеспечивающие их функционирование. Свойства ММС, линия поведения, особенности деятельности складываются под влиянием этих двух природ. Разрыв между субстанцией и субстратом затрудняет прямое применение к исследованию ММС методов и подходов организационной теории, социологии организаций, управленческих наук и требует разработки адекватной методологии.

2. В состав ММС входят несколько классов организаций, включая три наиболее распространенных: классические *международные межправительственные организации* (ООН, Совет Европы), *интеграционные объединения* (Европейский союз), *международные структуры переходного типа* (ОБСЕ). Их мандаты, правовое положение, функции, способы и механизмы деятельности в целом и в изучаемой сфере, характер взаимоотношений с государствами существенно различны. В связи с этим любые обобщения требуют крайней осторожности и постоянных оговорок, иначе картина действительности будет искажена.

3. Большинство ММС представляет собой межгосударственные институты и служит площадкой переговоров для представителей государств по вопросам международного характера. Они имеют высокую степень зависимости от государств в правовом статусе, полномочиях, ресурсах. В связи с этим все, что происходит в самих ММС, ход и результаты их деятельности должны быть рассмотрены, в первую очередь, как функция

государственной политики и, лишь во вторую очередь, как результат самостоятельных или автономных действий этих многосторонних акторов.

4. ММС являются элементами системы международных отношений. В области демократии, как и в других областях, они совершают, за редкими исключениями, небольшие фрагменты действий, не имеющие самостоятельной цели, например, разработка и администрирование международных конвенций, формулирование рекомендаций, регулирование отдельных узких областей сотрудничества, проведение консультаций. В связи с этим даже весь комплекс деятельности ММС не следует анализировать как полную систему. Он представляет собой, скорее, совокупность разрозненных фрагментов, централизующий элемент которых находится за пределами самих ММС.

5. Как оргструктуры, ММС действуют относительно самостоятельно. Они осуществляют постоянный обмен информацией, ресурсами, продуктами деятельности, людьми с социальной средой. Линия поведения ММС, заданная при их создании, в процессе жизнедеятельности структур подвергается постоянной корректировке под влиянием внешнего окружения: международных акторов (государств, других международных структур, НКО, ТНК, СМИ), а также разнообразных социо-профессиональных групп (15), связанных с ММС. Среди наиболее влиятельных следует назвать высших руководителей и дипломатических представителей государств, так называемое мировое гражданское общество, включая членов и сотрудников негосударственных некоммерческих организаций, экспертное и другие профессиональные сообщества, вовлеченные в функционирование ММС, работников средств массовой информации. Таким образом, формирование программ, проектов, концепций ММС в области демократии подвержено влиянию со стороны самых разных институтов, сегментов, элементов мировой системы.

6. ММС позиционируют себя и воспринимаются со стороны как единые социальные объекты, имеют соответствующие атрибуты, способы и механизмы поддержания и защиты своей целостности. Однако их внутренняя структура является весьма сложной. Она включает, как правило, несколько основных, а также десятки или даже сотни вспомогательных, автономных, консультативных и иных органов. По составу различаются органы, формально состоящие из государств, а фактически из их уполномоченных, представляющих государство в целом или отдельные государственные органы; объединяющие правительственных экспертов или независимых специалистов, действующих в личном качестве; состоящие из международных должностных лиц и др. В большинстве случаев между органами нет строго соподчинения, но устанавливается особый алгоритм взаимодействий, позволяющий распределять полномочия, соединять или разделять усилия для достижения результата, координировать деятельность. Отсутствие жесткой иерархии структурных элементов приводит к тому, что программы и проекты в области демократии, как и по любым другим крупным вопросам, ведут одновременно разные органы. Вектор деятельности каждого из них направлен на решение той или иной конкретной задачи. В каждом из них в зависимости от компетенций, состава, расстановки сил, наличия ресурсов и конъюнктурных факторов ведется утверждение особого понимания существа проблемы и специфических алгоритмов действий.

7. Как социальные объекты, ММС и их составные части подвержены организационной динамике. Понимание того или иного вопроса, подходы к разработке программ и проектов и даже значение употребляемых терминов находятся в постоянном движении. Поэтому нет раз и навсегда устоявшейся концепции демократии, стратегии демократизации или строго определенной линии деятельности в области демократии. Все они подвижны и в значительной степени испытывают влияние конъюнктуры текущего времени.

8. Проблематика демократии для ММС носит по-преимуществу прагматически ориентированный характер. Конечно же, ММС, как и любая социальная структура, не может осуществлять свою деятельность без мотивационного, познавательного и оценочного компонентов, поэтому складывается и идейно-концептуальный уровень понимания демократии. Однако разнообразные термины, употребляемые в документах ММС, и концепты (например, свободные и справедливые выборы, устойчивое развитие, демократические институты) выступают не как абстрактно-отвлеченные идеи, но как совокупность управленческих сигналов, направленных на совершение определенных действий и достижение объективно измеряемых показателей.

В связи с изложенными обстоятельствами, в данной статье не ставится задача представить всю систему деятельности ММС в области демократии и демократизации. В ней приведены лишь отдельные фрагменты общей картины, из которой автор постарался отобрать наиболее показательные, дающие представления о подходах ООН и, кратко, других ММС к разработке демократической проблематики. Полученные выводы могут быть генерализированы только при наличии оговорок относительно каждого класса ММС или даже отдельной структуры.

Демократия среди глобальных вопросов повестки дня ООН

До конца 1980-х годов в ООН крайне осторожно затрагивалась тема внутренней политической жизни суверенных государств, тем более их политических режимов. Когда поколебались основы всего ялтинско-потсдамского международного порядка, в организации стали более свободно поднимать вопросы, напрямую связанные с внутренней политикой. ООН занялась содействием в организации и проведении выборов, стала участвовать в создании демократических институтов, оказывать

посредничество в разрешении конфликтных политических ситуаций внутри государств, а также решать организационно-политические и правовые вопросы в рамках мандатов миротворческих и других операций ООН.

Основаниями для подключения ООН к выборам послужили запросы ее некоторых членов, а также региональных международных организаций. В определенной степени они были обусловлены развернувшимся американским «экспортом профессионального электорального менеджмента по всему миру» (64, с. xv). Также необходимость помощи была связана с отсутствием традиций, институтов и механизмов свободного волеизъявления граждан в государствах, отказавшихся от авторитарных моделей политических режимов, сначала в Латинской Америке, а затем и в других регионах мира. С 1988 г. ГА ООН стала принимать резолюции под названием «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов» (19). В 1992 г. в составе Секретариата создается подразделение по содействию выборам. В 1994 г. в название ежегодной резолюции ГА впервые включают словосочетание «содействие демократизации» (26). Судя по всему, удачная формулировка позволила не заострять, по крайней мере на уровне «дискурса», вопрос о правомерности вторжения организации в сферу государственной политики. Несколько государств, сформировавших в конце 1980-х гг. группу стран новой или возрожденной демократии, обращаются за содействием к ГА ООН и становятся реципиентами помощи для формирования их государственных институтов и демократических властных механизмов.

СБ ООН отражает с 1988 г. вопросы демократии в своих резолюциях (42, с. 69) и включает разнообразные компоненты содействия демократизации в мандаты миротворческих акций. Один из первых примеров – Группа ООН по оказанию помощи в переходный период в Намибии (ЮНТАГ), содействовавшая формированию самостоятельной государственности страны, сосредоточив усилия на организации и

проведении демократических выборов (58). В 1990-х годах миротворческие контингенты ООН участвовали в восстановлении монархии, обладающей всеми атрибутами демократического государства в Кампучии (Камбодже) (33), осуществляли временные функции гражданского управления, выполняли работу органов правопорядка (62, с. 18–19) и организовывали демократические преобразования в Западной Сахаре, Гаити, Хорватии, Косово, Восточном Тиморе. Также активизируется помощь членам ООН в разрешении разнообразных политических ситуаций с помощью представителей Генерального секретаря или небольших групп специалистов. В первой половине 1990-х годов в лексику ооновских документов входит термин «политические миссии» (3).

Генеральный секретарь Б. Бутрос-Гали обобщает ооновскую практику содействия демократизации со стороны ООН в двух докладах Генеральной Ассамблеи (1995 и 1996 г.) и в инициативном документе «Повестка дня для демократизации» (31). Затем проблематика демократии находит отражение в тексте Декларации тысячелетия, где ее называют гарантом прав, позволяющих достичь одну из высших ценностей — свободу, поскольку демократическая форма правления основана на широком участии и воле народа (6). В этом документе концепция демократии, во-первых, упоминается в связи с правами человека, включая право на развитие и благое управление. Во-вторых, она преподносится как средство удовлетворения особых потребностей Африки — континента, ставшего в начале XXI в. приоритетным регионом приложения усилий международного сообщества. В-третьих, демократия обозначена в качестве инструментального средства укрепления взаимодействия с парламентскими институтами.

Условным рубежом начала новейшего этапа деятельности ООН в сфере демократии выступает Всемирный саммит 2005 г. Подготовка к саммиту и сам он выявили, что по итогам примерно пятнадцатилетней активизации усилий ООН в области демократии многие члены ООН выступили против

расширения этой сферы деятельности, считая ее вмешательством во внутренние дела. ООН не получила полномочий для принятия действенных мер в отношении вопросов, относящихся к внутренней компетенции государств (4). В итоговом документе саммита вновь подтверждено, что не существует единой модели демократии и что необходимо проявлять должное уважение к суверенитету и праву на самоопределение. Демократия в нем возводится в разряд универсальной ценности, основанной на свободном волеизъявлении народа (8). Если определять ценность максимально широко как проявление какого-то особого интереса к любому объекту, такое понимание следует считать вполне обоснованным, однако в более поздних документах ООН концепция демократии как ценности развития не получила. Итоговый документ саммита, получившийся расплывчатым и декларативным (4), дает основание многим политикам и исследователям выводить из него концепцию «ответственности защищать» (responsibility to protect, R2P), которая вполне соответствует настроенности ряда государств и руководителей ООН на интервенционизм.

Органы ООН также действуют в этом направлении, однако с различной степенью напористости. Генеральная Ассамблея преимущественно строго соблюдает принципы государственного невмешательства во внутренние дела в формулировках своих документов. Совет Безопасности, Секретариат (в частности, Генеральный секретарь), которым нередко приходится организовывать или вести оперативную работу в условиях острого кризиса, более свободно трактуют «границы дозволенного» и «допустимую глубину проникновения» в пределы исключительных компетенций государств-членов. При этом в резолюциях СБ, официальных документах Секретариата и информационных сообщениях постоянно подчеркивается, что организация соблюдает суверенитет своих членов, действует только по конкретной просьбе соответствующих государств, ограничивается поддержкой правительств в их усилиях по поощрению и укреплению демократии и не

выходит за пределы своего Устава (25). Тем не менее, факты свидетельствуют, по крайней мере, о том, что изменилось понимание границы, разделяющей государственные права и суверенитет с одной стороны, и компетенции международной организации с другой стороны.

Генеральные секретари ООН, а также Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) и Департамент по политическим вопросам (ДПВ), являющиеся подразделениями в составе Секретариата (7), внесли значительный вклад в активизацию практических программ и проектов в области демократии. Кроме того, в структуре ООН были созданы новые межправительственные органы, а именно Комиссия по миростроительству, учрежденная на основании решений ГА и СБ, принятых в один день 20 декабря 2005 г., а также Совет по правам человека (СПЧ) со статусом вспомогательного органа ГА ООН. В сферу ведения СПЧ фактически перешли многие вопросы демократии, но рассматриваются они с точки зрения правочеловеческой проблематики.

Помимо этого, деятельность организации в поддержку демократии и демократического управления осуществляется через Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд демократии ООН (ФДООН), Фонд миростроительства, Управление верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) (7) и некоторые другие органы. Обладая значительной степенью автономии и собственными ресурсами, данные структуры ведут оперативную деятельность, оказывают непосредственную помощь, принимают документы и публикуют материалы, содержание которых может расходиться с линией главных органов ООН и не учитывать согласованную волю государств-членов (9).

ПРООН является крупнейшим учреждением финансовой поддержки демократических процессов в мире. Ежегодная сумма вложений в демократию составляет приблизительно 1,5 млрд. долл. США, направляемых

на обеспечение технического сотрудничества в области укрепления демократии и государственного управления во всем мире (8).

Показательно, что в 2005 г. ГА последний раз принимает резолюцию под названием «Уважение принципов национального суверенитета и многообразия демократических систем...». Поддержка новых и восстановленных демократий отходит на второй план, но Ассамблея включает в сферу своего внимания отдельные тематические аспекты демократии, например, образование (см. Табл. 1).

В ноябре 2007 г. Генеральный секретарь предложил разработать «общеорганизационную стратегию демократии», уточняющую подход ООН к поддержке демократии. В направлении ее создания в 2009 г. была подготовлена и опубликована Директивная записка Генерального секретаря по демократии. В документе, являющимся одновременно внутренним документом Секретариата и текстом для широкой публики, утверждается, что ООН решает триединую задачу, включающую: построение или восстановление демократии, сохранение демократии, повышение качества демократии. Концептуальная база демократии, по тексту документа, такова. Демократия должна быть 1) основана на верховенстве права; 2) выступать средством выполнения «трех основных миссий ООН», включая обеспечение международного мира и безопасности, социально-экономический прогресс и развитие, уважение прав человека; 3) являться целью, к которой надо стремиться; 4) не иметь единой модели и предполагать уважение суверенитета.

Сформулированы следующие принципы деятельности по содействию демократии: активная позиция в отношении угроз демократии; не навредить; поддержка местных сил; поддержка расширения участия всех слоев и движений; конкретные усилия по ликвидации последствий дискриминации женщин; разработка долгосрочных стратегий поддержки демократии; комплексный подход. Указаны основные направления деятельности ООН в

области демократии: оказание политического содействия; поощрение участия населения и поддержка свободных и справедливых выборов; содействие развитию культуры демократии; поддержка политического плюрализма; повышение транспарентности и подотчетности; содействие верховенству права; поощрение создания репрезентативных органов власти, реагирующих на нужды народа; поддержка сильного и процветающего гражданского общества (48).

Таким образом, совокупность текстов (см. Табл. 2), развивающих концепцию демократии, дополнена еще одним, принципиально новым документом.

Таблица 1.

Некоторые документы ГА ООН по вопросам демократии и демократизации

Сессия ГА	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68
Год начала сессии	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Резолюции ГА ООН «Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов»	•	•	•	•	•	•																				
Резолюции ГА ООН «Уважение принципов национального суверенитета и многообразия демократических систем в ходе их процессов выборов»		•	•	•	•	•	•	•		•		•		•		•		•								
Резолюции ГА ООН «Усиление роли ООН в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации»								•	•	•		•		•		•		•		•		•		•		
Резолюции ГА ООН «Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий»							•	•	•	•	•	•	•	•		•		•	•	•		•				
Резолюции ГА ООН «Содействие установлению демократического и справедливого международного порядка»																					•	•	•	•	•	•
Другие резолюции ГА ООН													•		•		•								•	

Таблица 2.**Основные документы ООН, развивающие концепцию демократии**

Год	Документ	Общая характеристика документа	Основное содержание
1994, 22 дек.	Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий	Резолюция ГА ООН, принятая в ответ на обращение участников межправительственной конференции стран новых и возрожденных демократий. В приложениях содержатся Декларация Манагуа и План действий, принятый конференцией	Генеральному секретарю адресована просьба провести исследование по вопросу о формах и механизмах поддержки системой ООН усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий
1995, 7 авг.	Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий	Доклад Генерального секретаря	Результаты исследования Генеральным Секретарем опыта участия ООН в развитии демократической культуры посредством политических партий и движений, независимых СМИ, образования в области гражданских прав и обязанностей. Анализ помощи в проведении выборов и строительстве институтов для демократии
1996, 18 окт.	Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий	Доклад Генерального секретаря	Предыдущий доклад дополнен исследованием о возможностях Организации исполнять просьбы правительств относительно развития и упрочения новых или возрожденных демократий
1996, 20 дек.	Повестка дня для демократии	Приложение к двум предшествующим докладам Генерального секретаря о демократизации	Обоснование необходимости консенсуса в ООН по вопросам демократии и действий, анализ роли государств, региональных организаций, парламентариев,

			неправительственных организаций, местных органов власти, академического сообщества, представителей бизнеса и производства, средств массовой информации в развитии демократии на международном уровне в связи с реформами ООН
1997, 21 окт.	Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий	Доклад Генерального секретаря	Попытка сформулировать «новую концепцию демократии», основанную на 12 принципах благого управления
2000, 8 сент.	Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций	Заявление, принятое резолюцией Генеральной Ассамблеи, собравшейся на уровне глав государств и правительств в Центральных учреждениях ООН	Утверждается, что демократическая форма правления, основанная на широком участии и воле народа, является лучшей гарантией свободы. Установлена взаимосвязь между правами человека, демократией и благим управлением (V раздел). Заявлено о том, что государства будут поощрять демократию, укрепление правопорядка, обеспечение уважения прав человека и основных свобод, включая право на развитие, а также укреплять потенциал всех стран для претворения в жизнь принципов и практики демократии и уважения прав человека, включая права меньшинств
2004, 20 дек.	Повышение роли региональных, субрегиональных и других организаций и механизмов в деле развития и упрочения демократии	Резолюция ГА ООН	Определены 7 основополагающих элементов демократии: 1) уважение прав человека и основных свобод, 2) плюралистическая система политических партий и организаций, 3) соблюдение законности,

			4) принцип разделения властей, 5) независимость судей, 6) транспарентность и подотчетность в работе органов государственного управления, 7) независимые и плюралистические средства массовой информации
2005	Гражданские и политические права. Взаимозависимость между демократией и правами человека	Доклад второго семинара экспертов по теме «Демократия и господство права»	Изложение вопроса, подготовленное по итогам его обсуждения 12-ю экспертами в Женеве 28 февраля– 2 марта 2005 г.
2005	Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года	Принят Генеральной Ассамблеей 24 октября 2005 г.	Демократия определена в качестве универсальной ценности, основанной на свободном волеизъявлении народа. Подтверждено, что не существует одной модели демократии, что необходимо уважать суверенитет и право на самоопределение, что демократия, развитие и уважение всех прав человека и основных свобод взаимозависимы
2005, 27 окт.	Декларация принципов международного наблюдения за выборами	Заявление о принципах работы международных наблюдателей	Основные условия, соблюдаемые страной, в которой проводятся выборы, для обеспечения эффективного и добросовестного выполнения международными миссиями наблюдательной функции. Обязательства ООН, других межправительственных и международных неправительственных организаций при наблюдении за выборами
2005, 27 окт.	Кодекс поведения международных наблюдателей	Правила поведения международных наблюдателей, изложенные в форме заявления	Правила поведения международных наблюдателей при проведении выборов, который предлагается в качестве обязательства под роспись
2007, 8 нояб.	Поддержка системой Организации Объединенных Наций	Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 8 ноября 2007 г.	Принято решение отмечать каждый год 15 сентября как Международный день демократии

	усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий		
2009	Директивная записка Генерального секретаря по демократии	Внутренний документ Секретариата ООН, вместе с тем предназначенный для публикации	Изложение нормативных и концептуальных основ целостной концепции демократии, поддерживаемой ООН, принципов эффективного содействия, основных направлений деятельности и сравнительных преимуществ ООН
2012	Исследование об общих проблемах, с которыми сталкиваются государства в своих усилиях по обеспечению демократии и верховенства права, с точки зрения прав человека	Изложение результатов исследования, проведенного Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека по просьбе Совета по правам человека	По материалам ООН и 16 государств на основании определения и анализа понятия «демократия», установления основных вызовов для обеспечения демократии, описания процесса перехода к демократии, извлеченных уроков и передовой практики формулируются 11 выводов и 12 рекомендаций о национальных и международных усилиях по поощрению демократии и верховенства права
2013, 29 июля	Вопросы общей политики, касающиеся специальных политических миссий (3)	Доклад Генерального секретаря на Шестьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи ООН	Первый тематический доклад по специальным политическим миссиям, представленный ГА. Приводится информация о вопросах общей политики, касающихся специальных политических миссий. Содержатся оценка роли миссий, рекомендации о способах повышения их транспарентности и эффективности

Источник: ().

Действия по поддержке реформ политических институтов и процессов демократических перемен входят в мандаты большинства современных операций по поддержанию мира (16). Миссии по миростроительству еще в большей степени ориентированы на включение в политику (32; 60). Разнородные организационные механизмы, создаваемые ООН с целями содействия усилиям государств и других конфликтующих сторон в строительстве прочного мира (3), сейчас объединяют термином «политические миссии» (см. Табл. 3), его стали распространять и на ранее проведенные операции. В отличие от миротворческих операций, предполагающих вовлечение наблюдателей или военных контингентов стран-участниц, политические миссии осуществляются силами Секретариата ООН. Таким образом организация непосредственно втягивается в решение вопросов, связанных с внутренней политикой государств.

В докладе Генерального секретаря «Вопросы общей политики, касающиеся специальных политических миссий», представленного на 68 сессии ГА ООН, задается парадигма концептуализации политических миссий. В частности, излагается их краткая «мифологизированная» история, дается типология, проводится анализ нынешней роли специальных политических миссий и основных особенностей их деятельности, содержатся рекомендации по повышению их эффективности (3).

Политические миссии и миссии по миростроительству получили новые источники финансирования в виде средств Фонда демократии ООН и Фонда миростроительства (27). Фонд демократии финансируется из регулярного бюджета ООН, а также из добровольных дополнительных взносов, что позволяет ему оперативно участвовать в предотвращении конфликтов. Особый механизм, называемый «Многолетнее воззвание», позволяет собрать средства на реализацию проектов в четырех приоритетных областях. Фонд миростроительства учрежден Генеральным секретарем на основании просьб Генеральной Ассамблеи и СБ для предоставления услуг, в основном, на

начальном этапе операций по миростроительству (68). Средства обоих фондов незначительны, но важны, во-первых, сам факт существования источника финансирования, фактически находящегося в распоряжении Генерального секретаря ООН, и, во-вторых, возможности оперативного направления средств на нужды, признанные неотложными, без процедуры межгосударственного обсуждения и согласования.

Таким образом, ООН имеет не только руководящие документы, но и серьезные организационные возможности и даже небольшие финансовые инструменты для действий в области демократии. В настоящее время уже «демократия», а не «содействие демократизации», включена в список примерно тридцати так называемых глобальных вопросов повестки дня ООН (5).

В ноябре 2007 г. ГА предложила государствам-членам, учреждениям системы ООН, международным межправительственным и неправительственным организациям ежегодно 15 сентября отмечать Международный день демократии (20). Такое, на первый взгляд, незначительное нововведение позволило ООН значительно активизировать сотрудничество с парламентами государств-членов, преимущественно через Межпарламентский союз. Уже в 2008 г. первый Международный день демократии отмечался парламентами 46 стран, в частности, в Уругвае принятием специальной резолюции, в Намибии программами радио и телевидения, в Индонезии днем «открытых дверей» в Парламенте (17).

Таблица 3.

Три типа специальных политических миссий ООН

Тип миссии (кол-во в 2013 г.)	Основное содержание мандатов	Особенности миссий	Примеры
1. Специальные посланники Генерального секретаря высокого уровня (13)	Ослабление напряженности и урегулирование пограничных споров, региональных конфликтов, конституционных проблем, кризисов избирательных систем. Поддержка мирных переговоров. Поддержка национального диалога и политических переходных процессов	Посланник назначается Генеральным секретарем, для обеспечения его деятельности создается небольшая канцелярия	Канцелярия Специального советника Генерального секретаря по Йемену содействовала проведению прямых переговоров, приведших к подписанию в 2011 г. «дорожной карты» на переходный период. Специальный посланник в районе Великих озер содействовала осуществлению рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве для Демократической республики Конго и всего региона, подписанного 11 государствами в 2013 г. Представитель Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях
2. Группы по наблюдению за осуществлением санкций (13)	Наблюдение за выполнением санкций, введенных СБ ООН (эмбарго на поставки оружия, замораживание активов и запреты на поездки). Представление докладов Совету Безопасности	Состоят из технических экспертов в области банковского дела, финансов и альтернативных систем перевода денежных средств, обычных вооружений и деятельности	Группа экспертов по Судану. Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденная резолюцией 1526 (2004) Совета Безопасности по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан» и

		вооруженных групп, таможни, экспортного контроля и осуществления запретов на поездки, анализа информации и борьбы с терроризмом, транспорта, международного гуманитарного права и прав человека, природных ресурсов, политического анализа, а также нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки	связанным с ними лицам и организациям. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета
3. Специальные политические миссии полевого базирования (26), в том числе: 3.1. Страновые миссии 3.2. Региональные отделения	Поддержка усилий государств и конфликтующих сторон по укреплению политического диалога, содействию процессу национального примирения и соблюдению законности и прав человека. Поддержка усилий по восстановлению конституционного порядка. Содействие в проведении выборов. Содействие в укреплении национальных механизмов предотвращения конфликтов. Развитие благого управления и повышение транспарентности и	Небольшие миссии, учреждаемые после завершения миротворческих операций для поддержки мирного процесса, или более крупные миссии по оказанию помощи, развертываемые в странах (регионах), где в настоящее время находятся международные вооруженные силы	<i>Страновые миссии</i> Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Гвинее-Бисау (ЮНОГБИС), созданное в июле 1999 г., содействовало переходному политическому процессу и полному восстановлению конституционного порядка. В октябре 2005 г. важная часть мандата ЮНОГБИС была выполнена. Деятельность миссии была продолжена. ЮНОГБИС оказывает свои добрые услуги, выполняет посреднические функции и поддерживает инициативы национальных заинтересованных сторон в

	подотчетности государственных учреждений. Поощрение свободы прессы. Укрепление законности, в частности, путем укрепления системы отправления правосудия и исправительных учреждений		целях ослабления напряженности. Его взаимодействие с Экономическим сообществом стран Западной Африки и Специальным представителем Генерального секретаря, а также его информационно-пропагандистская деятельность в интересах Гвинеи-Бисау, ориентированная на дипломатическое сообщество, позволили разработать комплексный подход к миротворческим инициативам в рамках стратегии Организации Объединенных Наций в отношении миростроительства для Гвинеи-Бисау <i>Региональные отделения</i> Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии
--	--	--	--

Источники: (13; 26).

Другие международные организации

Формат статьи журнала не позволяет подробно осветить деятельность других международных организаций в области демократии, поэтому кратко охарактеризуем только некоторые аспекты.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в XXI веке провела единственный саммит, состоявшийся 2 декабря 2010 г. в Астане спустя 11 лет после предыдущего. Основной темой итоговой декларации явилась «приверженность идее свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности». Одной из четырех характеристик этого сообщества безопасности является определение его как демократического (1).

Важнейшей новацией итогового документа применительно к проблеме демократии стало положение о том, что его участники «категорически и окончательно подтверждают, что обязательства, принятые в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся исключительно к внутренним делам соответствующего государства». В данной формулировке, фактически, закреплено согласие на международное вмешательство по вопросам человеческого измерения, однако ни в этом документе, ни в каких-то других, принятых после саммита, не предложено конкретных механизмов реализации данного пункта заявления.

Структурным подразделением ОБСЕ, отвечающим за работу в области демократии, является Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Оно ведет деятельность по четырем основным направлениям: свобода передвижения, демократическое управление, миграции, системы регистрации. Эти действия часто предпринимаются для

оказания государствам помощи в имплементации рекомендаций, предложенных миссиями БДИПЧ по наблюдению за выборами (40).

Деятельность ОБСЕ включает также проведение операций, среди которых имеются миссии, наделенные только мандатом содействия демократизации, то есть не связанные с превенцией, политическим урегулированием или ликвидацией последствий конфликтов. По словам В.-И. Жебали, миссии предполагают кооперативный подход, задача которого состоит не в том, чтобы осудить государство, но в том, чтобы легитимно вмешаться в его внутренние дела, конкретно содействуя разрешению ситуации (44, с. 379–380).

В настоящее время ОБСЕ поддерживает деятельность 15 полевых миссий и присутствий, в составе которых работают несколько сотен международных сотрудников (из них 500 человек в составе Специальной мониторинговой миссии на Украине) и около 1700 местных. Однако потенциал и опыт современной ОБСЕ в последнее десятилетие были востребованы намного меньше, чем в 1990-е годы, тогда как востребованность других европейских международных организаций и межгосударственных объединений, занимающихся вопросами безопасности, особенно ЕС, возрастала (10). Об ослаблении ОБСЕ свидетельствует и сокращение с 2003 г. ее бюджета примерно на четверть (66, с. 184).

Использование инструментов и компетенций ОБСЕ затруднено тем, что, во-первых, продолжает сохраняться дисбаланс между тремя корзинами ОБСЕ, среди которых человеческое измерение по-прежнему является доминирующим; во-вторых, «географическим ареалом» приложения основных усилий ОБСЕ по содействию демократии остаются бывшие социалистические страны; в-третьих, деятельность ОБСЕ, ее организационные инструменты и компетенции пересекаются с компетенциями других ММС, в частности, в таких областях, как регулирование кризисов, осуществление международной полицейской

деятельности, укрепление верховенства закона, защита прав и основных свобод человека, наблюдение за выборами (10).

В настоящее время Евросоюз, представляющий собой особую политическую наднациональную (supranational) систему, с помощью разнообразных политических технологий пытается утвердить и особый вариант демократизма. Продвижение демократии для ЕС является также и компонентом его внешней политики. В частности, через программы соседства ведется активное воздействие на страны, представляющие экономический интерес и граничащие со странами ЕС, в плане строительства или реформирования политических институтов для придания им большей демократичности. Среди них и программа Восточного партнерства. Воплощая довольно лукавую идею об особом типе партнерства с шестью постсоветскими странами, программа не предполагает «приобщения» партнеров к действительным возможностям Евросоюза. Она не имеет самостоятельного финансирования и фактически является зонтичным проектом, создающим своего рода позитивный имидж для программ по продвижению прагматических интересов ЕС в странах, тесно связанных экономически и политически с Российской Федерацией. Программа выполняет не только «безобидную» функцию «брендинга демократии» (если использовать термин Г. Сюсмана (64)). Я полагаю, что одним из результатов Восточного партнерства (но не только его) является современная ситуация на Украине.

В НАТО проблема демократии непосредственно не обсуждается, однако проходит красной линией через основополагающие документы, начиная с Устава, а также некоторые второстепенные тексты и учитывается в практической деятельности. В отчете о деятельности НАТО за 2014 г. содержится фраза об угрозах, бросающих «вызов международному порядку, построенному нами после падения Берлинской стены, – порядку, который воплощает наши демократические ценности и жизненно важен для нашего

образа жизни» (24). Реакцией на «угрозы демократическим ценностям» стало беспрецедентное решение о немедленном создании на территории Болгарии, Эстонии, Латвии, Литвы, Польши и Румынии первых шести многонациональных элементов управления – «части и подразделения НАТО по интеграции сил (NFIU), – обеспечивающие заметное и постоянное присутствие НАТО в этих странах» (11).

Для Организации американских государств (ОАГ) поддержка и продвижение демократии превратились в основную функцию. Даже проблематика безопасности, являвшаяся ключевой при создании организации, в настоящее время стала составной частью проблемы демократии (подробнее см.: (14)). В устав ОАГ в 1997 г. была введена норма о приостановлении членства государства, где «силой свергнуты демократически избранные правительства». Организация имеет опыт по восстановлению демократических норм правления на Гаити, в Перу, Гватемале, и даже непосредственного содействия возвращению к власти свергнутых лидеров государств.

Следует упомянуть также Организацию за демократию и экономическое развитие – ГУАМ. В 2012 г. ООН признала ее статус как региональной организации, включив в число структур, участвующих в межорганизационных форумах и форматах взаимодействия (21). Пример одного из немногих документов, принятых организацией, говорит сам за себя: «Заявление Организации за демократию и экономическое развитие – ГУАМ в связи с так называемыми "президентскими выборами" в Абхазии, Грузия». Обращает на себя внимание тот факт, что встречи министров иностранных дел по линии организации в 2013 и 2014 гг. проводились в Вильнюсе и Будапеште, хотя ни Литва, ни Венгрия в состав организации не входят.

Концептуальные обобщения: многосторонняя демократия

Развернувшаяся с конца 1980-х – начала 1990-х годов деятельность ММС в области демократии и демократизации образуется в результате своего рода сплетения нескольких крупных мировых трендов. Поскольку ММС создаются и действуют именно в этих «узлах проблем», они закономерно оказались втянутыми в процессы поддержки и распространения демократии.

Первый из этих трендов – развитие теории и практики вмешательства, никогда не выводившегося из арсенала международных отношений. Идея поддержки демократических элементов государственного устройства оказалось подходящим лозунгом для того, чтобы, с одной стороны, способствовать целенаправленному усилению вмешательства, а, с другой стороны, скрыть за вполне привлекательными и нейтральными словами серьезные политические акции, осуществляемые по каналам ММС.

Второй тренд – слияние интересов политических элит разных государств мира в своего рода единый фокус понимания демократии, совпавшее по времени и связанное функционально с установлением так называемого Вашингтонского консенсуса. Было бы недопустимым упрощением считать, что речь шла только о принятии западной модели демократии большинством государств и политических сил мира в качестве образцовой. В 1970–1980-х годах произошли серьезные изменения в политической жизни самих развитых странах Запада, что воплотилось в принятии либеральной демократии в качестве идеала и ориентира для практической деятельности. Можно сказать, что идея «социальной демократии» сменилась идеей либеральной демократии. Именно либеральная демократия стала в то время очередным вариантом «современной демократии», как ее характеризует А.М. Салмин (23, с. 3).

Третий тренд – глобализация экономических отношений, повлекшая за собой интернационализацию всех остальных сторон общественной и

политической жизни, включая и устройство политических институтов, и деятельность политических партий, и политические процессы, и другие элементы политики.

Четвертый тренд – ликвидация «сдерживающих рамок» для экспансии либеральной демократии в связи с отказом от социализма бывших республик СССР и других европейских социалистических стран. Если «классический вариант» западной демократии формировался в конкуренции с социалистической системой, так или иначе реагируя и на ее достижения, и на ее недостатки, то либеральная демократия, лишившись всякого внешнего давления, получила возможность распространяться по земному шару значительно более свободно.

Пятый тренд – частично отраженный в теории так называемого демократического транзита, сущностным содержанием которого стало ослабление государственных институтов под напором либеральных преобразований (подробнее см.: (12)), оказавшийся своего рода промежуточным этапом между «классическим» и современным вариантом демократии. Проект демократического транзита, в общем, был реализован, и значительная часть стран, хотя далеко не все, перешли к либеральному политическому устройству (71), или, по крайней мер, его имитируют. Заметим, что «идея транзита» не снята с повестки дня (67). Роль иностранного влияния на страны Восточной Европы была исключительно велика, а способы и методы «приобщения» к либеральной демократии использовались различные: от свободно принятого горбачевского решения о либерализации социалистических стран до бомбежек Сербии (56). Сам транзит, как оказалось, привел к крайне противоречивым результатам. Тем не менее, экстенсивный путь распространения демократии закончился, и теперь речь идет о поиске каких-то новых вариантов продвижения демократии, например, идея глубокой демократии (deep democracy) в программах партнерства Евросоюза.

В литературе научного и общественно-политического характера отражены довольно объективно, хотя часто «иносказательно», проблемы и вызовы, возникающие в связи с выходом вопросов демократии за пределы национального государства. Авторы пишут о демократическом кризисе, о потере доверия к государству, об упадке политических партий, об утрате гражданства и пр. Перевод решения политических вопросов на международный уровень не решает эти проблемы, но добавляет к ним новые.

Демократия, в соответствии со своей классической, максимально упрощенной трактовкой, предполагает наличие следующих компонентов: свободное волеизъявление народа в ходе всеобщих выборов, представительные органы власти, верховенство закона. На планете же живет не один, а почти две сотни народов, если идентифицировать народы с государствами. Выборные системы и органы возможны только в государстве и предполагают наличие «поддерживающей культуры» (39, с. 19), включая комплекс законодательных актов, процедур, традиций, образцов поведения. Однако даже выборы в Европарламент организуются в странах – членах ЕС, а «не в Европе», что дает основание шутникам называть его «неевропейским». Экономическое благополучие, по общему представлению, является основой либеральной демократии, но его поддержание становится все более проблематичным. Демократия предполагает наличие системы коммуникации, обеспечивающей возможность свободного обсуждения различных политических и пр. вопросов (39, с. 19; 45), а также реализацию политической ответственности избранных (69, с. 175). Не ясно, каким же образом возможно обеспечить ответственность органов власти и их смещение по требованию легитимных представителей народа (29 10, р. 56) в случае переноса решения этих вопросов на международный уровень.

Нельзя не учитывать и еще один аспект, о котором министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров сказал буквально следующее: «США, и Евросоюз постоянно требуют, чтобы внутри стран

сохранялись принципы демократии и верховенства права. Но на международном уровне никто из них об этих базовых ценностях не говорит... Демократическое устройство мира не вписывается в политику нынешнего Запада, стремящегося любой ценой сохранить свои столетиями удерживаемые позиции» (2).

Тем не менее, современная литература по проблеме демократии, публикуемая в серьезных научных издательствах, изобилует самыми смелыми планами, свидетельствующими о неудержимой фантазии авторов и о наличии соответствующих политических проектов. В результате сложился своеобразный *дискурс демократии*, имеющий определенную связь с реальной действительностью, но и в значительной степени оторванный от нее. Некоторые элементы этого дискурса в соотнесении с действительностью отражены в Табл. 4.

Таблица 4.

Элементы демократических моделей

Элементы демократии	Классические модели национальной демократии	Реальности современной многосторонней демократии	Дискурс космополитической демократии (концепции, проектируемые модели)
Субъект демократии	Большинство, народ, граждане как носители суверенитета	Меньшинства (43), граждане как потребители, получатели услуг, граждане как объект манипуляций, размывание субъекта путем снятия ограничений для НПО, политизации меньшинств, вовлечение в политику детей	Мировое гражданское общество, глобальное гражданство (73, с. 175–188), стейкхолдеры (39, с. 114), концепции демократии народов, многосторонней демократии (35)
Суверенитет	Государственный суверенитет	Ограниченный суверенитет (53), концепция и практика «обязанности защищать» (responsibility to protect, R2P)	Космополитическая демократия, пост-демократия и др.
Основные политические институты	В соответствии с концепцией разделения властей	Усиление исполнительной ветви власти, формализация представительных процедур	Негосударственные политические институты, подконтрольные элитам (61), концепция государственностроительства, проект космо-федерализма (55, с. 202–212)
Конституция	Национальная конституция как основной закон и как суверенный акт	Интернационализация конституционного права (34), попытки принять Европейскую конституцию (70), трактовка уставных документов ММС как конституций	Конституционализация права международных отношений (72), трансконституционализм (59, с. 55–73)
Международные связи	Межгосударственные отношения	Т. н. демократический транзит, многостороннее наблюдение за демократическими процессами	Трансгосударственные, транснациональные отношения

		(12), концепция и практика смены режима, интеграция, создание протекторатов по типу Боснии-Герцеговины	
Легитимация выборной власти	Выборы на основе права	Международное наблюдение за выборами, мониторинговые механизмы ММС	Совещательная демократия (41, с. 37–54)
Принятие решений	Представительная демократия, политические дискуссии	Парламентские и межпарламентские органы ММС	Экспертная демократия (63)
Политические партии	Партии как выразители интересов определенных групп и слоев	Международные помощь и содействие политическим партиям (46, с. 19–26, 69–87), международные сети политических партий (46, с. 62–64)	Теория стейкхолдеров (28, с. 157; 54)
Политическое участие, выборы	Партии, политические объединения	Использование электронных технологий (65), перенос политических полномочий на надгосударственный (supranational) уровень лишает граждан возможностей участия в базовых процессах принятия решений (38, с. 463)	Электронное правительство
Правосудие	Национальная система правозащитных органов	Квазисудебные международные структуры (47), транзиторная юстиция, ювенальная юстиция, Суд Европейского союза, переходная юстиция	Транснациональные судебные структуры
Гражданство	Национальное гражданство	Защита привилегированных меньшинств на международном уровне (49)	Космополитическое «гражданство»

Источники: (12; 28; 34; 35; 38; 39; 41; 43; 46; 47; 49; 53; 54; 55; 59; 61; 63; 65; 70; 72; 73).

Для понимания взаимосвязи и взаимовлияния новых идей о демократии и сознания современного поколения политиков требуются специальные исследования. Новое политическое поколение включает фигуры совершенно разного масштаба и разных видов деятельности. К нему, помимо, Д. Хелда, можно отнести, например, А.-М. Слоутер, Саиф аль-Ислама Каддафи или В. Морозова. А.-М. Слоутер является довольно заметной фигурой в международных исследованиях, сторонницей глобального порядка, обеспечиваемого негосударственными политическими институтами, в то же время подконтрольного мировым элитам (61, с. 10). Защищенная в Лондонской школе экономики под руководством Д. Хелда докторская диссертация Саиф аль-Ислама Каддафи, сына ливийского лидера М. Каддафи, была написана на тему «Роль гражданского общества в демократизации институтов глобального управления: от "мягкой силы" к коллективному принятию решений?» (37). В. Морозов, ныне работающий в Тартусском университете, трактует демократию и другие аспекты политики, включая и внешнюю политику России, под влиянием концепции постколониализма (57, с. хiii). Конструируя новый «современный вариант» демократии, это политическое поколение использует идеи предшествующего периода, приспособливая их к новым реалиям. Создаваемая современная демократия – безусловно нова, но она основана на идеях прошлого, а прошлым для нее является уже не классическая западная демократия, а либеральная демократия со всеми ее противоречиями.

Возможно, что самым подходящим термином для преобладающей современной модели демократии является термин «многосторонняя демократия», предложенный Ф. Шеневалем (35). Сам автор под «многосторонностью» понимает и внутренние, и международные аспекты демократии. Нам же видится, что этот термин удачно указывает и на связь

современной модели демократии с ММС, внесшими значительный вклад в ее проектирование и становление.

Выводы

1. Под влиянием внешних по отношению к ним акторов ММС в конце 1980-х годов либо начали, либо активизировали (в зависимости от конкретной организации) свою деятельность по вмешательству во внутренние политические процессы государств, найдя для этого подходящую формулу: содействие демократизации. Введение демократии в повестку дня ММС, с одной стороны, обусловлено необходимостью ответить на вызовы кризиса либеральной демократии и, с другой стороны, представляет собой прикрытие для разнообразных форм вмешательства ММС во внутреннюю политику их государств-членов, осуществляемое в интересах ряда политических сил, воплощенных в позициях отдельных государств. Проводить линию на вмешательство по каналам ММС оказалось в значительной степени проще и эффективнее, чем использовать инструменты государственной внешней политики. Для самих ММС тема оказалась исключительно «удачной». Она позволила ряду организаций, преодолевающих периоды стагнации, обрести новые направления для приложения усилий и продолжить свою деятельность, получив соответствующие ресурсы.

2. Усложнение и «разветвление» организационного строения ММС способствует тому, что рассмотрение вопросов демократии и оперативная работа «распыляются» и переносятся на уровень, практически неподконтрольный государствам, составляющим ММС.

3. Проблематика демократизации во многом способствовала тому, что к сотрудничеству по линии правительств ММС добавили организационные формы, программы и проекты взаимодействия с другими политическими

институтами и акторами: парламентами, омбудсменами, местными и региональными органами власти, неправительственными организациями. С одной стороны, это связано с объективным развитием современных международных отношений. С другой стороны – все эти формы так или иначе, в тенденции, способствуют ослаблению исполнительной власти, что, в общем-то, во все времена было одной из задач дипломатии и внешней политики.

4. ММС (исключая Европейский союз) по своему первоначальному замыслу являются учреждениями межгосударственного сотрудничества. Однако они «втягивается» в процессы, связанные с глобализацией и «размыванием» государственности, начиная активно взаимодействовать с другими, негосударственными международными акторами. Наличие этих авторов связано с существованием следующих сегментов мирового социума: мировая политика, международные торговля и бизнес, трансграничные связи гражданского общества, мировые информационные поля и потоки. Каждый из этих сегментов включает в себя акторов, институты и социально-политические слои, оказывающие непосредственное или опосредованное влияние на ММС. Вектор взаимодействия акторов обуславливает процессы внутренней и внешней трансформации ММС, приводит, с одной стороны, к организационным реформам и, с другой стороны, к изменению их линии поведения в отношении ключевых вопросов современного мира.

5. Постановка вопросов о демократии в ООН свидетельствует о том, что, по согласованному мнению государств, они достигли степени всемирной проблемы, непосредственно несущей угрозы миру и безопасности. ООН довольно быстро столкнулась с пределами вмешательства, обусловленными позицией многих государств-членов, а также ограниченными ресурсами организации. Несмотря на то, что позиция сообщества государств («первая природа ММС») выявила нежелание расширять вмешательство ООН, люди, включая руководителей и сотрудников организации, а также другие социо-

профессиональные группы («вторая природа») под воздействием внешних акторов направили усилия на интенсификацию именно этой линии деятельности организации. Особенности «организационного устройства» ООН обусловили распределение проблематики демократии по различным подразделениям. Одной строго определенной позиции в отношении демократии в ООН нет. Позиции, вырабатываемые органами ООН, стали испытывать влияние двух противоречивых потоков импульсов и формировать разнонаправленные векторы деятельности ООН. Тем не менее, до настоящего времени ООН (если говорить о преобладающей тенденции) в целом продолжает поддержку национальных политических систем и не занимается созданием глобальной модели демократии. Она по-прежнему остается классическим инструментом межправительственного сотрудничества, как бы ни пытались представить ее в качестве какого-то глобального института. Что касается других ММС, то степень их проникновения во внутренние дела государств зависит от объекта влияния, расстановки сил, мандата соответствующей миссии или операции и давления со стороны внутренних и внешних акторов.

6. Выявились факторы, способствующие активизации работы ООН и других ММС в области демократии: роль секретариатов; активность личности – руководителя организации; запросы государств-членов, воздействие со стороны НПО и других элементов гражданского общества. Под влиянием этих факторов постепенно нарастает сила воздействия, «синергия» органов ММС.

7. В политической риторике и в научных исследованиях сложился своего рода «дискурс демократии», не во всех своих проявлениях отражающий реальность. Преодоление разрыва между дискурсом и реальностью, возможно, будет решено следующим «новым поколением» политиков, которые смогут выдвинуть привлекательную для граждан многих стран мира концепцию современной демократии.

Список литературы

1. Астанинская юбилейная декларация: На пути к сообществу безопасности // ОБСЕ. – Астана, 2010. – 3 декабря. – Journal N 2. Пункт 4 повестки дня. – SUM.DOC/1/10. – 3 с. – Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/cio/74990?download=true> (Дата обращения – 02.03.2015).
2. Ванденко А. Сергей Лавров: Поставлена цель любой ценой вывести Россию из равновесия // ТАСС. – Режим доступа: <http://tass.ru/opinions/top-officials/1432200> (Дата обращения – 04.03.2015).
3. Вопросы общей политики, касающиеся специальных политических миссий: Доклад Генерального секретаря // ООН. Генеральная ассамблея. Сессия 68. Пункт 53 предварительной повестки дня. – 2013. – 29 июля. – A/68/223. – 26 с. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/413/61/PDF/N1341361.pdf?OpenElement> (Дата обращения – 02.03.2015).
3. Вопросы общей политики, касающиеся специальных политических миссий. Доклад Генерального секретаря (A/68/223). URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/413/61/PDF/N1341361.pdf?OpenElement> (дата обращения 20.02.2015).
4. Всемирный саммит 2005 года // Бюллетень ООН / Представительство ООН в Республике Беларусь. – 2005. – Октябрь–ноябрь. – № 5. – Режим доступа: <http://un.by/ru/bulletin/2005-5/summit/summit2005.html> (Дата обращения – 02.03.2015).
5. Глобальные вопросы повестки дня ООН // ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/globalissues/> (Дата обращения – 02.03.2015).

6. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций // ООН. Декларации. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (Дата обращения – 02.03.2015).

7. Демократия // ООН. Глобальные вопросы повестки дня ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/globalissues/democracy/> (Дата обращения – 02.03.2015).

8. Демократия и Организация Объединенных Наций // ООН. Глобальные вопросы повестки дня ООН. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/globalissues/democracy/democracy_and_un.shtml (Дата обращения – 02.03.2015).

9. Демократия, мир и безопасность: Роль Организации Объединенных Наций. Программный документ / Под ред. М. Томмазоли; ООН; Международный институт ИИДЕА. – N.Y.; Stockholm, 2010. – 78 с. – Режим доступа: <http://www.idea.int/publications/democracy-peace-security-un/upload/Democracy-Peace-Security-Ru.pdf> (Дата обращения – 02.03.2015).

10. Загорский А.В. Укрепление ОБСЕ: Формирование единого пространства экономического и гуманитарного сотрудничества, сообщества неделимой безопасности от Атлантики до Тихого океана / Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2014. – № 16/2014. – 36 с. – Режим доступа: <http://russiancouncil.ru/common/upload/Report16ru-OSCE.pdf> (Дата обращения – 02.03.2015).

11. Заявление министров обороны стран НАТО о Плане действий по обеспечению готовности // НАТО/OTAN. – 2015. – 5 февраля. – Режим доступа: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_117222.htm?selectedLocale=ru (Дата обращения – 02.03.2015).

12. Кутейников А.Е. Демократизация в приоритетах международных организаций // Международные процессы. – М., 2012. – № 1. – С. 66–80.

13. Кутейников А.Е. Международные межправительственные организации: Теоретико-социологический анализ. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2012. – 256 с.

14. Кутейников А.Е. ОАГ: Типичная и уникальная международная структура // Латинская Америка. – М., 2012. – № 5. – С. 15–31.

15. Кутейников А.Е., Бояшов А.С. Возможности использования сравнительной методологии для изучения глобальных социо-профессиональных групп (на примере Европейского суда по правам человека) // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Сер. 12. Психология. Педагогика. Социология. – 2014. – Вып. 3. – С. 145–152.

16. Кутейников А.Е., Масляк А.В. От строительства мира к государственностроительству: Опыт ООН в разрешении международных конфликтов // Международные процессы. – М., 2013. – № 1. – С. 29–48.

17. Мероприятия за прошлые годы // ООН. Международный день демократии 15 сентября. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/events/democracyday/pastobs.shtml> (Дата обращения – 02.03.2015).

18. Митчелл Т. Углеродная демократия: Политическая власть в эпоху нефти. – М.: Дело, 2014. – 402 с.

19. Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов // ООН. Генеральная ассамблея. 75 пленарное заседание. – 1988. – 8 декабря. – A/RES/43/157. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/535/98/IMG/NR053598.pdf?OpenElement> (Дата обращения – 02.03.2015).

20. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 8 ноября 2007 года: Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий // ООН. Генеральная ассамблея. Сессия 62. Пункт 12 повестки дня. – 2007. – 13 декабря. – A/RES/62/7. – 3 с. – Режим доступа:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/464/21/PDF/N0746421.pdf?OpenElement>
(Дата обращения – 02.03.2015).

21. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 17 декабря 2012 года: Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией за демократию и экономическое развитие – ГУАМ // ООН. Генеральная ассамблея. Сессия 67. Пункт 121 повестки дня. – 2013. – 2 апреля. – A/RES/67/109. – 2 с. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/485/16/PDF/N1248516.pdf?OpenElement>
(Дата обращения – 02.03.2015).

22. Ровинская Т.Л. «Подвижная демократия»: За и против // Мировая экономика и международные отношения. – М., 2014. – № 12. – С. 60–69.

23. Салмин А.М. Современная демократия: Генезис, структура, культурные конфликты. Опыт Франции в сравнительной ретроспективе. – М.: Наука, 1992. – 330 с.

24. Столтенберг Й. Годовой отчет Генерального секретаря 2014 // NATO/OTAN. – Bruxelles, 2015. – 22 с. – Режим доступа: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_01/20150130_Annual_Report_2014_ru.pdf (Дата обращения – 02.03.2015).

25. Тема 2014 года: Привлечение молодежи к демократии // ООН. Международный день демократии 15 сентября. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/events/democracyday/index.shtml> (Дата обращения – 02.03.2015).

26. Усиление роли ООН в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации // ООН. Генеральная ассамблея. Сессия 49. Пункт 100b повестки дня. – 1995. – 9 марта. – A/RES/49/190. – 3 с. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/771/45/PDF/N9577145.pdf?OpenElement>
(Дата обращения – 02.03.2015).

27. Фонд миростроительства: Доклад Генерального секретаря // ООН. Генеральная ассамблея. Сессия 66. Пункт 111 повестки дня. – 2012. – 16 января. – A/66/659. – 37 с. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/207/66/PDF/N1220766.pdf?OpenElement> (Дата обращения – 02.03.2015).
28. Archibugi D. Cosmopolitan democracy // Democracy at the United Nations: UN reform in the age of globalisation / G. Finizio; E. Gallo (Eds.). – Bruxelles: Peter Lang, 2013. – P. 149–159.
29. Besson S. Institutionalising global *demos*-cracy // Legitimacy, justice and public international law / L.H. Meyer (Ed.). – Cambridge, Cambridge univ. press, 2009. – P. 58–91.
30. Bohmans J. Democracy across borders: From *demos* to *demos*. – Cambridge, MA: MIT Press, 2007. – 232 p.
31. Boutros-Ghali B. An agenda for democratization / UN. – N.Y., 1996. – 57 p. – Mode of access: http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf (Дата обращения – 02.03.2015).
32. Call C.T., Cook S.E. On democratization and peacebuilding // Peacebuilding: Critical concepts in political science / V. Chetail, O. Jütersonke (Eds.). – Vol. III. – L.; N.Y.: Routledge, 2015. – P. 183–195.
33. Cambodia: United Nations transitional authority in Cambodia (UNTAC) // UN. – Mode of access: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm> (Дата обращения – 02.03.2015).
34. Chang W.-C., Yen J.-R. Internationalization of constitutional law // The Oxford handbook of comparative constitutional law / M. Rosenfeld, A. Sajó (Eds.). – Oxford: Oxford univ. press, 2013. – P. 1165–1184.
35. Cheneval F. The government of the peoples: On the idea and principles of multilateral democracy. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2011. – 240 p.

36. Crouch C. Post-démocratie. – Bienne; P.: Diaphanes, 2013. – 128 p.
37. Deasy K. «The role of civil society in the democratisation of global governance institutions»: Yes, Qaddafi Jnr. wrote that // Radio Free Europe. Radio Liberty. – 2011. – 23 February. – Mode of access: http://www.rferl.org/content/qaddafi_junior_doctorate_london_school_of_economics/2318566.html (Дата обращения – 04.03.2015).
38. Democracy: An ongoing challenge / NCCR Democracy; H. Kriesi, L. Müller (Eds.). – Zurich: Lars Müller publishers, 2013. – 528 p.
39. Democracy in the age of globalization and mediatization / Kriesi H., Bochsler D., Lavenex S., Matthes J., Esser F., Bühlmann M. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2013. – 250 p.
40. Democratization // OSCE. – Mode of access: <http://www.osce.org/odihr/108354> (Дата обращения – 02.03.2015).
41. Eriksen E. The unfinished democratization of Europe. – Oxford: Oxford univ. press, 2009. – 286 p.
42. Fox G.H. Democratization // The UN Security Council: From the Cold War to the 21st century / D. Malone (Ed.). – Boulder, CO; L.: Lynne Rienner Publishers, 2004. – P. 69–83.
43. Galbreath D.J., McEvoy J. The European minority rights regime: Towards a theory of regime effectiveness. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2012. – 232 p.
44. Ghebali V.-Y. Le rôle de l'OSCE en Eurasie du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996–2003). – Bruxelles: Bruylant, 2014. – 818 p.
45. Global democracy: Normative and empirical perspectives / D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi, R. Marchetti (Eds.). – Cambridge: Cambridge univ. press, 2012. – 296 p.
46. Globalising democracy: Party politics in emerging democracies / P. Burnell (Ed.). – L.; N.Y.: Routledge, 2006. – 240 p.

47. Goldstone R.J., Smith A.M. International judicial institutions: The architecture of international justice at home and abroad. – L.; N.Y.: Routledge, 2009. – 170 p.

48. Guidance note of the Secretary-General on democracy // UN. – Mode of access:
<http://www.un.org/en/globalissues/democracy/pdfs/FINAL%20Guidance%20Note%20on%20Democracy.pdf> (Дата обращения – 02.03.2015).

49. Hassner P. Refugees: A special case for cosmopolitan citizenship? // Re-imagining political community: Studies in cosmopolitan democracy / D. Archibugi, D. Held, M. Köhler (Eds.). – Cambridge: Polity press, 1998. – P. 272–286.

50. Held D. Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance. – Stanford: Stanford univ. press, 1995. – 336 p.

51. Held D. Democracy, the nation-state and the global system // Political theory today / D. Held (Ed.). – Stanford: Stanford univ. press, 1991. – P. 197–235.

52. King R., Kendall G. The state, democracy and globalization. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2004. – 272 p.

53. Kuznetsova E. Democracy in an era of limited sovereignty // Democracy versus modernization: A dilemma for Russia and for the world / V. Inozemtsev, P. Dutkiewicz (Eds.). – L.; N.Y.: Routledge, 2013. – P. 224–234.

54. Macdonald T. Citizens or stakeholders? Exclusion, equality and legitimacy in global stakeholder democracy // Global democracy: Normative and empirical perspectives / D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi, R. Marchetti (Eds.). – Cambridge: Cambridge univ. press, 2012. – P. 47–68.

55. Marchetti R. Beyond the UN: A world federal government // Democracy at the United Nations: UN reform in the age of globalisation / G. Finizio; E. Gallo (Eds.). – Bruxelles: Peter Lang, 2013. – P. 193–213.

56. Mingiu-Pippidi A. When Europeanization meets transformation: Lessons from the unfinished Eastern European revolutions // Democracy and

authoritarianism in the postcommunist world / V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (Eds.). – Cambridge: Cambridge univ. press, 2010. – P. 59–81.

57. Morozov V. Preface // Decentring the West: The idea of democracy and the struggle for hegemony / V. Morozov (Ed.). – Farnham; Burlington, VT: Ashgate publishing, 2013. – 208 p. + xv p.

58. Namibia: United Nations transition assistance group (UNTAG) // UN. – Mode of access: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untag.htm> (Дата обращения – 02.03.2015).

59. Neves M. Transconstitutionalism. – Oxford; Portland, OR: Hart publishing, 2013. – 246 p.

60. Sisk T.D. Peacebuilding as democratization: Findings and implications // Peacebuilding: Critical concepts in political science / V. Chetail, O. Jütersonke (Eds.). – Vol. III. – L.; N.Y.: Routledge, 2015. – P. 196–213.

61. Slaughter A.-M. A new world order. – Princeton, NJ: Princeton univ. press, 2004. – 368 p.

62. Statebuilding and intervention: Policies, practices and paradigms / D. Chandler (Ed.). – L.; N.Y.: Routledge, 2009. – 248 p.

63. Steiner J. The foundations of deliberative democracy: Empirical research and normative implications. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2012. – 278 p.

64. Sussman G. Branding democracy: U.S. regime change in post-Soviet Eastern Europe. – N.Y.: Peter Lang, 2010. – 232 p. + xxiii p.

65. The internet and democracy in global perspective: Voters, candidates, parties, and social movements / B. Grofman, A.H. Trechsel, M. Franklin (Eds.). – L.; N.Y.: Springer, 2014. – 150 p.

66. The OSCE: Soft security for a hard world. Competing theories for understanding the OSCE / R. Dominguez (Ed.). – Bruxelles: Peter Lang, 2014. – 194 p.

67. Transition to democracy: A comparative perspective / K. Stoner, M. McFaul (Eds.). – Baltimore, MD: Johns Hopkins univ. press, 2013. – 446 p.

68. United Nations peacebuilding fund. – Mode of access: <http://www.unpbf.org/> (Дата обращения – 02.03.2015).
69. Vie et mort des démocraties: Leçons de l’histoire et de la politique mondiale / Th.K. Rabb, E.N. Suleiman (Eds.). – Paris: Dalloz, 2005. – 410 p.
70. Walker N. The European Union’s unresolved constitution // The Oxford handbook of comparative constitutional law / M. Rosenfeld, A. Sajó (Eds.). – Oxford: Oxford univ. press, 2013. – P. 1185–1208.
71. Wejnert B. Diffusion of democracy: The past and future of global democracy. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2014. – 364 p.
72. Wet de E. The constitutionalization of public international law // The Oxford handbook of comparative constitutional law / M. Rosenfeld, A. Sajó (Eds.). – Oxford: Oxford univ. press, 2013. – P. 1209–1230.
73. Zweifel Th.D. International organizations and democracy: Accountability, politics and power. – Boulder; L.: Lynne Rienner publishers, 2006. – 226 p.

В.Н. Чернега

Роль Совета Европы в формировании общеевропейского пространства демократии и прав человека

***Аннотация.** Созданный в 1949 году, Совет Европы прошел большой и сложный путь, но при этом остался главной структурой по формированию общеевропейского гуманитарного пространства, особенно пространства демократии и прав человека. Отсюда важность сотрудничества между этой организацией и Россией, продолжающей искать свою модель демократического развития.*

***Abstract.** Created in 1949, the Council of Europe has come a long and complicated way, but it remains the main body to form a pan-European humanitarian area, particularly an area of democracy and human rights. Hence the importance of the cooperation between the CoE and Russia which is still seeking its own model of a democratic development.*

***Ключевые слова:** общеевропейское пространство, демократия, права человека, культурная общность, сотрудничество.*

***Keywords:** pan-European space, democracy, human rights, cultural community, cooperation.*

Создание и эволюция Совета Европы

В истории и нынешней деятельности Совета Европы (СЕ) – единственной общеевропейской межправительственной организации, основными задачами которой являются защита и продвижение прав человека, демократии и правового государства, а также сохранение культурной самобытности на континенте, – отразились сложность и

противоречивость объединительных процессов в Европе в период после Второй мировой войны.

Впервые идею создания «Совета Европы», как органа, целью которого было бы политическое, экономическое и военное объединение европейских государств в виде «Соединенных Штатов Европы», выдвинул Уинстон Черчилль в своем выступлении в университете Цюриха в сентябре 1946 г. (13, с. 11).

Идея была не нова, о «Соединенных Штатах Европы» ранее мечтали и говорили многие мыслители, писатели и политические деятели – от Виктора Гюго до В.И. Ленина (с разных позиций, разумеется). Однако, в 1946 г. инициатива известного британского политика (тогда находившегося в оппозиции) впервые получила большой отклик на уровне западноевропейских элит. Огромные человеческие потери и разрушения, причиненные Второй мировой войной, усилили осознание необходимости найти способы и организационные формы преодоления прежних антагонизмов, чтобы не допустить новых войн в Европе, по крайней мере, между западными государствами. Все более ощущалась и потребность в координации экономической политики, упорядоченном формировании выходящих за национальные границы рынков сбыта товаров и услуг.

То, что идеи «Совета Европы» и «Соединенных Штатов Европы» озвучил именно Уинстон Черчилль, не было случайностью: он был одним из создателей «Союза Франции и Великобритании», соглашение о котором было подписано правительствами двух стран 17 июня 1940 г. при активном участии тогда еще малоизвестного Шарля де Голля. Правда, этот союз, предполагавший слияние большинства министерств, в том числе министерств обороны, финансов и МИД, а также единое гражданство, просуществовал всего один день. Но сама идея подобного «европейского объединения» не была забыта. В 1947 г. в Великобритании, по инициативе Уинстона Черчилля, и во Франции, при поддержке ряда крупных

политических деятелей, были созданы, соответственно, Движение за единую Европу и Совет за единую Европу, сыгравшие затем важную роль в рождении СЕ (9, с. 40–41).

Нужно отметить также, что к усилению сплоченности, в том числе в военной и идеологической областях, западноевропейские государства подталкивало и упрочение контроля Советского Союза за странами Восточной Европы, рассматривавшееся на Западе как угроза. Не случайно, что в марте 1946 г. тот же Уинстон Черчилль произнес в маленьком американском городке Фултон знаменитую речь, явившуюся своего рода сигналом к началу «холодной войны».

Первой организацией, воплощавшей это стремление к объединению Западной Европы, явился Западноевропейский союз, учрежденный посредством межгосударственного договора Великобританией, Бельгией, Люксембургом, Нидерландами и Францией в Брюсселе в марте 1948 г. Хотя первые три статьи договора были посвящены развитию сотрудничества в социально-экономической и культурной областях, сутью его было создание «коллективной обороны», то есть сближение в военной сфере. Поэтому в рамках постоянной комиссии Брюссельского договора, а затем созданного под его эгидой специального «исследовательского комитета» была достигнута договоренность об образовании организации с более широкими задачами, куда должны были войти если не все, то, по крайней мере, большинство западноевропейских государств.

Однако уже на созванном с этой целью в мае 1948 г. конгрессе в Гааге проявились противоречия, сказывавшиеся затем на СЕ на всем протяжении его существования.

Во-первых, среди делегатов не было единства по главнейшему вопросу, а именно: что считать Европой, какими критериями определять «европейскую общность»? Самым простым решением, как полагали ряд делегатов, было бы положить в основу географический критерий и,

соответственно, «включить в Европу» все государства континента. Этот подход не был отвергнут, что, в конечном счете, сделало СЕ «чисто европейской» организацией с географической точки зрения. Однако краеугольным камнем «европейской общности» было все же решено считать «общие ценности», прежде всего, личные свободы и права человека, плюралистическую демократию и верховенство права, а также уважение культурной самобытности народов и этносов в рамках общей европейской культуры. В последнем случае особый акцент делался на недопущении агрессивного национализма и расизма (9, с. 53–55).

Очевидно, что в то время подобный подход был в значительной мере нацелен в будущее, прежде всего, потому, что европейский континент был расколот на два блока. В странах Восточной Европы, за которыми стоял Советский Союз, как раз утвердились режимы, которые, самое меньшее, что можно было сказать, явно не разделяли упомянутые «общие ценности». Кроме того, в Испании и Португалии существовал если не откровенно фашистский, то жесткий право-авторитарный строй, а в таких странах как Турция и Греция демократическое устройство носило очень относительный характер.

Можно сказать и по-другому: с точки зрения «общих ценностей», разные европейские страны находились на разных этапах развития, что впоследствии, в процессе расширения, ставило перед СЕ очень деликатную проблему – ждать, пока страна-кандидат «дозреет» до нужного уровня, или принимать ее «авансом» с надеждой на последующее «дозревание». Еще более сложная проблема возникала в связи с необходимостью исключить государство, переставшее уважать «общие ценности». Как показано ниже, эти дилеммы нашли свое отражение даже в организационной структуре новой организации, не говоря уже о ее практической политике.

Во-вторых, на конгрессе столкнулись два принципиально разных подхода к идее «единой Европы» и, соответственно, к роли, задачам и

будущему создаваемой организации. Парадоксальным образом, Великобритания, в противоположность Уинстону Черчиллю, видела «единую Европу» исключительно как союз суверенных государств и предлагала назвать новую структуру Советом Европы. Франция, напротив, продвигала федералистскую концепцию и считала необходимым назвать федерацию Европейским союзом (9, с. 56).

В конечном счете, возобладал подход Великобритании, и 5 мая 1949 г. в Лондоне был подписан договор об учреждении СЕ. Его членами-учредителями стали 10 государств – Бельгия, Дания, Великобритания, Франция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция.

В Устав новой организации была заложена первоначальная идея: со временем превратить СЕ в главную структуру европейского объединительного процесса. Преамбула Устава походила на вступительную часть настоящей «европейской конституции». В ней провозглашалась приверженность духовным и моральным ценностям, являющимся общим достоянием народов государств-членов, в первую очередь, свободе личности, особенно в политической области, и верховенству права, «лежащих в основе любой истинной демократии». В статье 1 Устава провозглашалась цель достижения большего единства между государствами-членами «во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу» (2, с. 2).

Очень широкой, по Уставу, устанавливалась компетенция СЕ. По сути, он мог заниматься любыми вопросами, кроме вопросов обороны (которые к тому времени уже были отнесены, главным образом, к компетенции Организации Североатлантического договора, созданной 4 апреля 1949 г.).

Однако заложенные в Уставе амбиции ограничивались предусмотренной Лондонском договором компромиссной компоновкой руководящих органов новой организации.

С одной стороны, по предложению Франции и Бельгии, в СЕ создавалась Консультативная ассамблея, состоявшая из депутатов национальных парламентов (по квоте для каждой страны), которая теоретически могла обсуждать любые вопросы, относящиеся к компетенции СЕ. Однако ее решения носили сугубо рекомендательный характер. Единственной ее практической прерогативой было избрание Генерального секретаря организации и его заместителя, а также судей Европейского суда по правам человека.

С другой стороны, по настоянию Великобритании, правом принимать реальные решения по всем вопросам был наделен Комитет министров иностранных дел (на деле в нем с 1951 г. обычно заседают их «уполномоченные представители»), то есть орган, представлявший правительства государств-членов. Почти все решения Комитета министров принимались на основе консенсуса. Более того, поначалу Комитет министров утверждал даже повестку дня Консультативной ассамблеи. Таким образом, правительства получали возможность заблокировать любую слишком далеко идущую инициативу парламентариев. Противники «федерализма», соответственно, также могли «нейтрализовать» попытки использовать СЕ в качестве инструмента продвижения наднационального объединения.

В целом, вся дальнейшая история СЕ характеризовалась этим дуализмом, непрерывными поисками компромиссов между стремлением придать организации более наднациональный характер (главным образом, на базе «общих ценностей»), которое выражала, прежде всего, Консультативная ассамблея, и прагматизмом, присущим Комитету министров, который олицетворял исключительно межгосударственное сотрудничество.

Великобритания, кстати, предложила разместить штаб-квартиру СЕ в Страсбурге, что должно было символизировать «европейское примирение», в первую очередь, между Францией и Германией, неоднократно сражавшимися в прошлом за этот город и регион Эльзас. Правда, некоторые западные

историки считают, что в действительности за этим предложением скрывалось желание удалить СЕ от европейских столиц и тем самым минимизировать его влияние (см. напр. 14, с. 24).

О трудностях сосуществования двух руководящих органов в СЕ свидетельствует и тот факт, что им понадобилось шесть лет, чтобы согласовать принятие флага Совета Европы. В конечном счете, был одобрен флаг, представлявший собой лазоревое поле с 12 золотыми звездами (считается, что это число символизирует одновременно двенадцать библейских апостолов и двенадцать месяцев года). В 1979 г. этот флаг стал также флагом нынешнего Европейского союза.

Следует, однако, подчеркнуть, что первоначально в связке Комитет министров – Консультативная ассамблея тон задавала именно последняя. Ее инициативы поддерживали, помимо Уинстона Черчилля, такие политические «тяжеловесы» как премьер-министр Бельгии Поль-Анри Спаак и министр иностранных дел Франции Робер Шуман, известные своими евроинтеграционными взглядами. Активность Консультативной ассамблеи, особенно в сфере «общих ценностей», сыграла важнейшую роль в том, что уже 4 ноября 1950 г. СЕ принял Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (известную как Европейская конвенция по правам человека или ЕКПЧ), которая не без основания считается сегодня «конституцией» этой организации.

При выработке конвенции столкнулись два подхода: ограничиться изложением в ней общих принципов, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека ООН, или дать определение основных свобод. Победил второй подход, и в Конвенцию были включены восемнадцать основных свобод, например, право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на справедливое судебное разбирательство, а также запрет пыток и негуманного обращения. Уже в 1952 г. Дополнительным протоколом № 1 к упомянутым правам были прибавлены еще три – на собственность,

образование, свободные выборы. Стоит отметить, что среди первых десяти государств, которые ратифицировали ЕКПЧ (это количество ратификаций было необходимо для ее вступления в силу), не оказалось Франции. В это время она вела колониальные войны, сначала в Индокитае, а затем в Алжире, и поэтому предпочла отложить обсуждение конвенции в собственном парламенте, опасаясь обвинений в грубых нарушениях прав человека.

Новацией ЕКПЧ по сравнению с другими конвенциями явились предусмотренные в ней жесткие механизмы контроля за ее исполнением, а именно: Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека, куда могли подавать соответствующие жалобы государства (против других государств), а также, и это было подлинным прорывом, частные лица в индивидуальном порядке против государства. По сути, речь шла о первом (и до сих пор единственном) наднациональном судебном учреждении, решения которого по жалобам обычных граждан были обязательными для государства. Правда, на начальном этапе действенность этих нововведений ограничивалась тем, что подавать жалобу можно было только на то государство, которое признавало юрисдикцию суда.

Первым из созданных механизмов явилась Европейская комиссия по правам человека, учрежденная в 1954 г. Ее члены назначались государствами СЕ, по одному от каждого государства. Сначала Комиссия рассматривала только жалобы государств друг против друга, а в 1955 г. вступила в силу процедура подачи индивидуальных жалоб. Следует отметить, что количество таких жалоб оказалось сразу же очень высоким – более 1 тыс. в год, хотя первоначально юрисдикцию суда признали всего несколько государств. Правда, подавляющее большинство этих жалоб признавались «неприемлемыми».

В 1959 г. был создан Европейский суд по правам человека. Судьи, как уже было сказано выше, избирались Консультативной (с 1974 г. – Парламентской) ассамблеей, по одному от каждого государства, на срок в

девять лет и могли переизбираться. Суд рассматривал только те дела, которые не получили удовлетворительного решения на мировой основе в Европейской комиссии по правам человека. Для рассмотрения каждого дела создавалась судебная палата из семи судей. Впоследствии этот порядок неоднократно менялся, поскольку, как принято говорить в СЕ, Европейский суд стал «жертвой своего успеха», то есть его стало «захлестывать» слишком большое количество жалоб.

В значительной мере это объяснялось тем, что позже ратификация ЕКПЧ и признание юрисдикции Европейского суда стали обязательными условиями вступления в СЕ. Если учесть, что, например, с 1989 г. по 1996 г. число государств-членов СЕ выросло с 23 до 40, можно представить «вал» жалоб, обрушившийся и на Комиссию, и на Суд. В конечном счете, в целях упрощения работы в 1998 г. оба института были слиты в единый Европейский суд по правам человека. Позже были осуществлены и другие реформы (8, с. 28–29; 10, с. 1–2).

ЕКПЧ регулировала, в основном, политические и гражданские права. Поэтому она почти не затрагивала начавшийся в основных западноевропейских странах в 50-е годы процесс создания «европейской социальной модели», основывавшейся на тесной увязке экономической и социальной политики, мощной социальной защите населения, особенно уязвимых категорий (безработные, пожилые люди, инвалиды, дети в трудной жизненной ситуации, семьи с детьми, мигранты и национальные меньшинства), продвижении и реализации социальных прав. Конечной целью этой модели было достижение в европейских обществах высокой степени социальной сплоченности, которая рассматривалась как непереносимое условие устойчивого экономического развития.

В этой связи в 1956 г., при поддержке Консультативной ассамблеи, в СЕ началась выработка Европейской социальной хартии, которую впоследствии называли «второй конституцией» организации. Текст ее был принят только в

1961 г. из-за противодействия комиссии по экономическим вопросам, выражавшей интересы капитала.

По сути, Хартия представляла собой свод основных социальных и трудовых прав. Однако только пять ее статей из двадцати шести были обязательными при ратификации. В 1996 г. была принята более «продвинутая» версия Хартии (Пересмотренная Европейская социальная хартия), ратификация которой требовала принятия уже шестнадцати статей: шесть обязательных (из девяти) и десять из остающихся двадцати двух статей. В Пересмотренной хартии было также предусмотрено право на подачу в ее контрольный орган – Европейский комитет по социальным правам – коллективных жалоб со стороны международных организаций работодателей и трудящихся, международных неправительственных организаций, признанных СЕ, а также национальных представительных организаций государств-членов. Это также был подлинный прорыв, поскольку тем самым впервые в Европе вводился наднациональный механизм защиты интересов трудящихся.

Стоит упомянуть также принятие Советом Европы Европейского кодекса социального обеспечения. Первая его версия от 1964 г. предусматривала, например, что средняя пенсия в государстве, ратифицировавшем его, не должна быть ниже 40% от среднего заработка в этом государстве. Во второй версии от 1990 г. этот потолок поднят до 75% среднего заработка.

По инициативе Консультативной ассамблеи в 1954 г. была также принята Европейская культурная конвенция (ЕКК). С одной стороны, она защищала и поддерживала развитие национальных культур и языков, с другой стороны, поощряла культурное сотрудничество между странами в целях формирования «европейского культурного пространства». Особенностью ЕКК было то, что к ней могли присоединяться государства, не входившие в СЕ. Они могли таким образом участвовать в соответствующих

мероприятиях СЕ и тем самым приобщаться к его деятельности, не претендуя на формальное членство. Вместе с тем, это позволяло СЕ де факто расширять свою сферу действия.

Выработав и приняв эти конвенции, СЕ таким образом охватил три важнейших измерения «общих ценностей» – политические и гражданские права и свободы; социально-экономические права и социальную защиту; европейскую культурную общность, сочетающуюся с поддержанием культурно-языкового разнообразия и самобытности. В дальнейшем СЕ, с одной стороны, продолжал конкретизировать эти три направления в новых конвенциях и других правовых инструментах, с другой стороны, разрабатывал новые проблемы гуманитарного права, связанные, например, с клонированием человека, влиянием на личность и общество новых информационных технологий и т.п. Именно в СЕ были подготовлены, в частности, Конвенция по правам человека и биомедицине 1997 г. и Дополнительный протокол о запрете клонирования человека 1998 г., являющиеся на сегодняшний день базовыми регламентирующими актами в этих областях.

В организационно-практической плоскости Консультативная ассамблея весьма активно пыталась превратить СЕ в европейское наднациональное объединение в политической, экономической и даже военной областях. Однако эти попытки успеха не имели, прежде всего, потому, что на каждом из этих направлений у СЕ появились грозные конкуренты. Особенно большое значение для судьбы СЕ имело образование в 1957 г. Европейского экономического сообщества, куда вошли Франция, Германия, Италия, Бельгия, Голландия и Люксембург, ранее создавшие Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) и Евратом. Именно ЕЭС стало рамочной структурой для европейской экономической интеграции.

Правда, по инициативе Консультативной ассамблеи, СЕ попытался стать «политической составляющей» ЕЭС, то есть политической структурой,

которая направляла бы процесс интеграции. Эту идею особенно активно продвигала Великобритания, которая не была членом ЕЭС (до 1973 г.), но хотела бы иметь возможность если не контролировать, то хотя бы «надзирать» его эволюцией. Однако Франция, противившаяся сближению Великобритании с ЕЭС, не допустила этого. В 1965 г. ЕЭС, ЕОУС и Евратом сформировали единые руководящие органы – Совет и Комиссию, которые сделали ненужной внешнюю «политическую составляющую».

Неудачей завершились и попытки объединить под эгидой СЕ Консультативную ассамблею с ассамблеями ЗЕС, НАТО и ЕЭС. Все они остались существовать, а ассамблея ЕЭС, созданная в 1957 г., в 1979 г. была превращена в Европейский парламент, члены которого начали прямо избираться населением государств-членов.

Таким образом, СЕ не удалось взять на себя роль рамочной структуры для формирования «Соединенных Штатов Европы», о которых говорил в 1946 г. Уинстон Черчилль. Процесс европейской интеграции оказался значительно сложнее, чем предполагали его инициаторы. Далеко не все страны были готовы жертвовать государственным суверенитетом во имя одних только «общих ценностей». Подлинным двигателем интеграции явились не «общие ценности», а экономические интересы соответствующих стран, которые требовали длительной «притирки». Поэтому, наряду с ЕЭС, ставшим ядром этого процесса, существовала созданная в 1960 г. Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), которая включила в себя ряд других западноевропейских государств, в том числе Великобританию.

В области безопасности, кроме НАТО, продолжал функционировать, хоть и не без труда, Западноевропейский союз – ЗЕС (он был слит уже с Европейским союзом только в 2011 г.). В 70-е годы к этим структурам прибавилась Организация (первоначально: Совещание) по безопасности и сотрудничеству в Европе, которая, кстати, также «обзавелась» собственной

Парламентской ассамблеей, но, главное, стала заниматься и гуманитарными проблемами, прежде всего, в рамках Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

К тому же, по мере того, как становилось ясно, что основным двигателем европейской интеграции становится ЕЭС, а не Совет Европы, Комитет министров СЕ все больше умерял интеграционные инициативы Консультативной ассамблеи и ограничивал ее роль. Это начало приводить к внутренним кризисам в организации, как, например, в 1967 г., когда Консультативная ассамблея после путча «черных полковников» в Греции потребовала исключить эту страну из СЕ. Однако Комитет министров, не желавший наказывать члена НАТО, откладывал принятие соответствующего решения до 1970 г. В конечном счете, Греция, поняв, что решение все-таки будет принято, сама вышла из Совета (она вернулась в него в 1974 г.).

Сходный кризис имел место также в 1981 г., после военного переворота в Турции. Ассамблея СЕ (превратившаяся в 1974 г. из Консультативной в Парламентскую ассамблею – ПАСЕ) лишила Турцию мандата на участие в своих заседаниях и также потребовала ее исключения из организации. Комитет министров, по той же причине, что и в случае с Грецией, не поддержал этот демарш, и Турция продолжала участвовать в его заседаниях. После проведения в этой стране в 1983 г. парламентских выборов Турция в следующем году возвратилась и в ПАСЕ (14, с. 123–126).

Эти кризисы ослабляли СЕ и вели к уменьшению его веса перед лицом других европейских структур, особенно ЕЭС. Но он не переставал бороться за свою «нишу», сконцентрировавшись на сфере «общих ценностей», что и предопределило его дальнейшую судьбу. Сначала он играл роль своего рода политико-идеологической надстройки, которая соединяла ЕЭС, медленно, но верно эволюционировавший к реальному наднациональному образованию, с государствами, которые в него не входили. В 1967 г., например, СЕ насчитывал уже 18 государств-членов, в том числе семь государств ЕАСТ, в

то время как в ЕЭС входили все те же шесть стран, которые его основали. Между руководящими органами СЕ и ЕЭС-ЕС были установлены регулярные контакты, Европейский парламент долгое время проводил свои сессии в том же зале «Дворца Европы» (штаб-квартиры Совета Европы), – что и Парламентская ассамблея СЕ. Было налажено сотрудничество и между комитетами и комиссиями обеих ассамблей.

Но эта функция не смогла обеспечить СЕ длительного оживления. По мере вхождения большинства членов ЕАСТ в ЕЭС и расширения сфер компетенции последнего СЕ все больше оказывался в его тени.

К 80-м годам встал вопрос о дальнейших перспективах Совета Европы. Он обрел «второе дыхание» лишь с началом исторических перемен в восточноевропейских странах. СЕ, быстро установивший контакты с восточноевропейскими демократическими движениями, активно поддерживал совершающиеся перемены. После падения социалистического строя в этих странах, в том числе на пост-советском пространстве, СЕ взял на себя роль «школы демократии» для них. Особенно большой вклад он внес в осуществление там конституционных реформ, приведение в соответствие с демократическими критериями избирательного законодательства. Но как раз эта работа позволила увидеть, что многие из этих государств все же либо не полностью, либо мало соответствуют стандартам и нормам СЕ. Тем не менее, по инициативе Комитета министров, в 1990–2002 гг. почти все эти страны были приняты в СЕ.

«Поступившись принципами», СЕ обеспечил себя работой на длительную перспективу, поскольку новичков нужно было «доводить» до необходимого уровня. С этой целью в 1999 г. в СЕ было создано несколько новых институтов, в том числе такие известные сегодня как Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Европейский комиссар по правам человека.

Следует отметить, что на этом этапе даже те восточноевропейские «новички», которые были кандидатами на членство в ЕЭС, в 1993 г. превратившееся в Европейский союз, с большим энтузиазмом участвовали в работе СЕ. Они рассматривали это как своего рода «подготовительный класс» для интеграции в ЕС. Для того, чтобы повысить эффективность этого «обучения», ЕС и СЕ ввели в практику совместные программы технического содействия для таких стран, финансируемые обоими партнерами на паевых началах.

В конечном счете, именно эти перемены реально обеспечили СЕ роль главной структуры по формированию единого общеевропейского пространства в гуманитарной сфере, прежде всего, единого пространства демократии и прав человека. Эта его роль получила признание на первом в истории саммите глав государств и правительств СЕ в 1993 г. в Вене, который, провозгласив окончание раскола Европы, поставил перед Советом Европы задачу обеспечения «демократической безопасности» на континенте. Второй саммит – в 1997 г. в Страсбурге – подтвердил эту задачу, подчеркнув приверженность СЕ основополагающим ценностям плюралистической демократии, прав человека, верховенства права и культурного разнообразия. В то же время он добавил в этот ряд социальную сплоченность, ставшую в результате одним из главных направлений деятельности организации.

90-е годы и начало 2000-х годов можно считать пиком деятельности СЕ. По мере его расширения усиливалась и разнообразилась организационная структура СЕ, возрастала роль его Генерального секретариата, появлялись новые подразделения, размещенные вне Страсбурга и Франции. В конечном счете, он превратился в разветвленную организацию, охватывающую своей деятельностью всю «Большую Европу», в том числе в определенной мере и Белоруссию, которая формально не входит в СЕ, но участвует в ряде его конвенций.

Однако уже третий (и на сегодняшний день последний) саммит СЕ в 2005 г. в Варшаве показал, что функции и роль Совета Европы вновь оказались под угрозой. К этому времени десять стран Восточной Европы вступили в ЕС, который, к тому же, объявил о своем намерении создать Агентство по основным правам, объективно вторгавшееся в основную компетенцию СЕ. В результате саммит лишь зафиксировал «полезность» СЕ и принял План действий, детализировавший его деятельность по упомянутым выше направлениям.

Перспективы СЕ

Дальнейшее расширение ЕС, включающего ныне уже 28 государств (которые составляют большинство в СЕ), наделение его новыми функциями в гуманитарной сфере, но особенно – появление в нем Хартии основных прав (2000 г.) и Агентства по основным правам (2004 г.), по сути, поставили вопрос о самом существовании Совета Европы, по крайней мере, в том виде, в каком он функционировал до сих пор. Можно сказать, что с этого времени СЕ пытается как-то приспособиться к новой ситуации, чтобы не стать простым придатком к ЕС. СЕ стремится, например, найти «институциональный компромисс» с ЕС, предлагая ему присоединиться к ЕКПЧ (в качестве единого целого). В этом случае СЕ мог бы сохранить свою лидирующую роль в продвижении и защите прав человека. Консультации по этому вопросу идут давно, в 2013 г. был подписан меморандум, где была обозначена эта цель, но конкретных результатов пока нет (4, с. 7–11).

Главная причина состоит в том, что сам ЕС пока окончательно не определился по вопросу о своих отношениях с СЕ. Нужность СЕ для него зависит от того, будет ли ЕС продолжать расширяться и где этот процесс остановится. Пока в ЕС борются две противоположные тенденции. С одной стороны, в ЕС уже видна логика имперской экспансии, воплощаемая, прежде

всего, Европейской комиссией и брюссельской «евро-бюрократией», которая требует продолжать включать в ЕС новые рынки сбыта и рынки труда. Пример Украины, за перспективу интеграции которой ЕС сейчас откровенно борется с противостоящей этому Россией, весьма показателен. С другой стороны, в условиях нынешнего экономического кризиса, усиливающего «евро-скептицизм» в общественном мнении на пространстве ЕС, во многих государствах-членах раздаются призывы «взять паузу» в отношении приема новых членов. Идут и дискуссии о том, какие из остающихся вне ЕС государств в принципе могут вступить в него.

Парадоксальным образом, именно эта неопределенность пока дает СЕ главный шанс на выживание. Как представляется, в обозримом будущем он может претерпеть определенные реформы, в том числе значительное сокращение персонала, чтобы адаптироваться к меняющейся ситуации, но при этом в целом сохранится в том виде, в каком он существует сейчас. Пока ни ЕС, ни тем более БДИПЧ не могут заменить СЕ в обеспечении единого гуманитарного пространства на континенте. Такие страны как Албания, Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Молдова, Турция, Украина вряд ли будут скоро приняты в ЕС, не говоря уже о России, в отношении которой вопрос не ставился еще даже теоретически. Между тем, эти страны представляют около трети населения Европы.

Неясно также, кто мог бы заменить СЕ в формировании и контроле за исполнением общеевропейского конвенционного права, которое продолжает являться одним из осевых направлений его деятельности. За время существования СЕ в его рамках, помимо ЕКПЧ, Европейской социальной хартии и Европейской культурной конвенции, было принято более 200 конвенций и протоколов к конвенциям, охватывающих самые различные вопросы – от взаимной правовой помощи в уголовной и гражданской сферах, экстрадиции, борьбы с коррупцией, борьбы с терроризмом до образования, культуры и культурного наследия, медицины, биомедицины, биоэтики,

новых информационных технологий или даже спорта. Весьма важное значение имело, например, принятие в 1992 г. Хартии региональных языков или языков меньшинств или в 1993 г. – Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Среди недавних конвенций можно назвать, например, Конвенцию о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (2007 г.), Конвенцию о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (2011 г.), Конвенцию о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходных преступлениях, угрожающих здоровью населения (2014 г.), Конвенцию против манипулирования спортивными соревнованиями (2014 г.).

СЕ продолжает вырабатывать рекомендации Комитета министров и Парламентской ассамблеи государствам-членам, которые также считаются правовыми инструментами. Они обычно содержат практические и методические указания по продвижению тех или иных прав или механизмов защиты прав и зачастую предшествуют выработке соответствующей конвенции.

Рекомендации по своей проблематике принимает также Конгресс местных и региональных властей, занимающийся проблемами местного и регионального самоуправления.

Важным аспектом деятельности СЕ остается осуществление контроля за ситуацией в областях демократии и защиты прав человека в государствах-членах (например, за соответствием демократическим нормам и стандартам проводимых в них конституционных реформ, выборов всех уровней, соблюдением прав человека правоохранительными органами, пенитенциарными учреждениями и т.п.). Особенное значение этот аспект, естественно, имеет для государств, остающихся вне Европейского союза. Соответственно, будет сохраняться значение таких органов СЕ как Венецианская комиссия, Европейский комиссар по правам человека, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Европейский

комитет по предотвращению пыток, учрежденный после принятия в 1987 г. Конвенции СЕ по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Они регулярно проводят обследования государств-членов по своим темам и публикуют соответствующие доклады. Стоит упомянуть и такие активные структуры как Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) (*англ.* Group of States Against Corruption, GRECO) или Европейская комиссия по гендерному равенству (ЕКГР), подготовившая упомянутую выше Конвенцию СЕ о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием 2011 года.

Но самое важное место среди структур СЕ все же занимает Европейский суд по правам человека, который за годы своего существования завоевал такой авторитет, что имеет все шансы сохраниться при любом развитии событий. С 1998 г. он заседает на постоянной основе в составе 47 судей (по одному от каждого государства-члена). Суд принимает жалобы государств, частных лиц в индивидуальном порядке, групп лиц и их объединений, в частности, неправительственных организаций.

При всем том, что подавляющее число жалоб, поступающих в Суд, объявлялись им по разным причинам «неприемлемыми», с 1959 г. он вынес более 10 тыс. решений (5, с. 3), которые являются обязательными для государств-членов и вынуждают их вносить в свое законодательство и административную практику необходимые изменения, а также выплачивать компенсации потерпевшим. Кроме того, многие решения суда рассматриваются национальными судебными учреждениями как прецеденты, которыми нужно руководствоваться при рассмотрении аналогичных дел.

Стоит отметить также, что, хотя, с учетом численности населения, наибольшее количество жалоб в последние два десятилетия поступало из Турции, Румынии, России, Италии и Польши (именно в таком порядке), среди государств, затронутых решениями Суда, довольно часто оказывались

те из них, кто считал себя «эталоном» правового государства, в частности, Франция и Великобритания. Обе эти страны осуждались, например, за грубые нарушения прав заключенных. (Причем, если Франция реагировала на эти решения адекватно, то Великобритания в ответ подвергала сомнению легитимность самого Суда и даже требовала провести его реформу, чтобы уменьшить его прерогативы).

В целом, таким образом, СЕ далеко не исчерпал свой потенциал. Его роль в формировании и поддержании общеевропейского гуманитарного пространства, особенно по таким направлениям как демократия, права человека и верховенство права, трудно переоценить.

Россия и Совет Европы

Россия была принята в Совет Европы в феврале 1996 г., хотя заявку она подала еще в 1992 г. Более того, контакты с СЕ, в частности, с Парламентской ассамблеей, были установлены еще в советскую эпоху. 7 июля 1989 г. на сессии ПАСЕ выступил с речью М.С. Горбачев, подробно изложивший свою концепцию «общеевропейского дома». Он призвал к созданию «единого правового пространства» на континенте и подчеркнул существование «общеевропейской культурной идентичности». Большинство членов ПАСЕ приветствовали это выступление, охарактеризовав его как «историческое» (14, с. 155). Верховный Совет СССР получил статус «специального гостя» ПАСЕ, который позволял ему участвовать в сессиях ассамблеи без права голоса.

После распада СССР российские власти активизировали эти контакты, и в 1992 г. Верховный Совет России «унаследовал» вышеназванный статус, который затем перешел к Государственной думе. Однако выполненный по приказу Б.Н. Ельцина расстрел российского парламента в 1993 г. и война в Чечне затормозили процесс принятия страны в СЕ. ПАСЕ выдвинула России

список из двадцати пяти требований – самый большой за всю историю СЕ. Помимо ратификации ЕКПЧ и отмены смертной казни, в нем содержались, например, такие требования как отмена запрета на выезд за границу для «секретноносителей», введение альтернативной службы для призывников, запрет ФСБ иметь свои следственные изоляторы, а во внешнеполитической сфере – прекращение практики рассмотрения ряда постсоветских стран как «зоны особых интересов» РФ и выполнение обязательств по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

Стоит отметить, что наиболее активно против принятия России выступали страны, к которым при вступлении также предъявлялись серьезные претензии, в частности, Румыния, Латвия и Эстония. «Преждевременным» считал принятие РФ и известный российский правозащитник С.А. Ковалев.

Для получения поддержки Парламентской ассамблеи понадобились дополнительные меры: давление на ПАСЕ со стороны Комитета министров, личное послание Президента Б.Н. Ельцина, а также обязательство реализовать все отмеченные требования, подписанное Б.Н. Ельциным, премьер-министром В.С. Черномырдиным, председателем Совета Федерации В.Ф. Шумейко и председателем Государственной думы И.П. Рыбкиным. Большую работу в кулуарах и на заседаниях Ассамблеи провела парламентская делегация России. На исторической январской сессии 1996 г. сыграли свою роль и произнесенные в поддержку принятия России в СЕ речи В.П. Лукина (тогда председателя думского Комитета по международным делам) и Г.А. Зюганова, который тогда выступал против войны в Чечне и подчеркивал, что отказ в принятии в СЕ усилит в России «партию войны» (1, с. 71–75). Произвело впечатление (в пользу принятия) и выступление В.В. Жириновского, который, наоборот, призывал ПАСЕ отказать в поддержке российской заявки, поскольку, мол, это повредит российским интересам, ибо «Запад – всегда против России» (1, с. 76).

В конечном счете, ПАСЕ одобрила российскую заявку, поскольку большинство ее членов сочли, что отказ, во-первых, несет риск нового раскола Европы, а, во-вторых, может нанести ущерб демократическим процессам в России. Это подчеркнул в своем заключительном выступлении и тогдашний генеральный секретарь СЕ Даниэль Таршис (12, с. 60–61).

Следует подчеркнуть, что Россия сразу вошла в число так называемых «больших плательщиков» СЕ (кроме нее к ним относятся Великобритания, Германия, Франция, Италия), то есть государств, которые своими взносами обеспечивают более 80% бюджета организации и, соответственно, имеют в ней самый весомый голос.

Обе стороны сознавали, что принятие России было своеобразным «авансом», который ей еще предстояло оправдать. К сожалению, путь РФ к «общим ценностям» оказался даже более трудным и извилистым, чем тогда представлялось. В основном, это объяснялось тем, что в самой России многие воспринимали вступление в СЕ как формальное признание принадлежности России к «семье европейских народов», то есть, скорее, как вопрос внешнего престижа страны. Между тем, обязательства по членству требовали ее глубокой внутренней трансформации, особенно на уровне политической и судебной систем, а также правоохранительных органов. В более широком плане речь шла о коренном изменении взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Необходимо было найти такой баланс этих взаимоотношений, чтобы, с одной стороны, положить конец безраздельному доминированию государства и дать возможность развиваться гражданскому обществу, а, с другой стороны, обеспечить выполнение государством своих функций.

Но уже в конце 90-х годов стало ясно, что развитие России проходит в ином русле. Государство фактически перестало выполнять многие свои функции, в частности, в социальной сфере, но при этом оставалось крайне бюрократизированным и все сильнее поражалось коррупцией. Уголовно-

судебная машина по-прежнему, в основном, представляла собой институт административно-репрессивной системы, а правоохранительные органы под влиянием коррупции со временем стали инструментом «бизнес-разборок» и передела собственности. На вершине власти институт президента страны приобрел сакральный «царский» характер.

После 2000 г. государство стало более дееспособным, но одновременно оно начало все активнее «подминать» под себя гражданское общество. Этому способствовал и переход к преимущественной модели государственного капитализма в экономике. В результате все больший вес в стране приобретало чиновничье-бюрократическое сословие. На выборах разных уровней, но особенно – в регионах, все более открыто применялся «административный ресурс». Все труднее становилось работать неправительственным организациям.

По этим причинам отношения между Россией и СЕ пережили не один кризис. СЕ неоднократно квалифицировал президентские и парламентские выборы в РФ как «открытые, но нечестные», либо как «недостаточно открытые и нечестные», что, естественно, вызывало ответную гневную реакцию со стороны российских властей. Острой критике, особенно со стороны ПАСЕ, Россия подвергалась также в связи со второй чеченской войной и с конфликтом с Грузией в 2008 г. Украинский кризис привел к тому, что на сессии ПАСЕ в апреле 2014 г. российская делегация была лишена права голоса и ряда других прерогатив. На сессии в январе 2015 г. после обсуждения вопроса о ее полномочиях (это стандартная процедура, через которую на январских сессиях проходят все делегации) действие этого решения было продлено до апреля этого года.

Справедливости ради следует отметить, что напряженности добавляло и то, что СЕ, представляющий собой западный институт, неоднократно проявлял в отношении России двойные стандарты. Это особенно касается ПАСЕ. Автор этих строк, работавший в Совете Европы в 1998–2012 гг.,

хорошо помнит, как в 2000 г., во время второй чеченской войны, ПАСЕ обвиняла Россию в «несоразмерном применении силы», в «недопустимых бомбардировках» населенных пунктов и, в целом, «в войне против части собственной страны». В нарушениях прав человека обвинялась только федеральная сторона. СЕ даже навязал командованию федеральной военной группировки в Чечне приказ, по которому перед «зачисткой» какого-либо населенного пункта нужно было заранее предупреждать об этом местные власти. Конечно, этот приказ был абсурдным с военной точки зрения, но СЕ им очень гордился (3, с. 7). Принцип территориальной целостности России при этом упоминался лишь чисто формально.

Нынешняя позиция СЕ, в частности, ПАСЕ, по гражданской войне на Украине отличается радикально. На первый план выдвинут именно принцип территориальной целостности страны, а применение силы против «сепаратистов» не подвергается сомнению. Ответственность за нарушения прав человека формально возлагается на обе стороны, но интерес проявляется, главным образом, к действиям ополченцев (11).

Двойные стандарты иногда проявлялись даже в решениях Европейского суда по правам человека по России. В качестве примера можно упомянуть «дело Иляшку против Российской Федерации и Республики Молдовы» от 2004 г. Суд тогда поддержал молдавского боевика И. Иляшку, попавшего в плен к силовикам Приднестровской Молдавской Республики и долгое время находившегося там в тюрьме. Поскольку ПМР не была признанным государством, суд, нашедший, что права И. Иляшку были нарушены, возложил ответственность на Молдову, а также на Россию под предлогом, что реальная власть на территории ПМР принадлежала дислоцированному там российскому военному контингенту, и постановил выплатить жалобщику компенсацию. Россия нашла это решение «политически мотивированным» и, в результате, долго отказывалась поддержать очередную реформу Европейского суда по правам человека (Протокол к ЕКПЧ №14). Стоит

отметить, что политическую составляющую в этом деле узрели даже некоторые западные исследователи (9, с. 207).

Следует, однако, подчеркнуть, что этими и другими противоречиями между Россией и СЕ не должны заслоняться факты плодотворного сотрудничества в самых различных областях. В частности, несмотря на инцидент с «делом Иляшку», Россия выполняла и продолжает выполнять решения Европейского суда по правам человека, что, с одной стороны, позволяет гражданам лучше защитить свои права, а, с другой стороны, вынуждает власть вносить улучшения в работу соответствующих государственных органов, особенно правоохранительной и судебной систем.

Россия, помимо обязательной ЕКПЧ, к настоящему времени ратифицировала 55 конвенций СЕ и протоколов к ним, а это означает, что многие положения конвенционного права СЕ становятся положениями внутреннего права России и тем самым способствуют улучшению его качества (другое дело, что самые прекрасные законы в России часто не выполняются, но это уже проблемы политической воли российской власти).

В этой связи следует особо отметить ратификацию Россией в 2009 г. Европейской социальной хартии. Россия представляет теперь в Комитет по социальным правам Европейской социальной хартии национальные доклады (отчеты) об исполнении обязательств по этой конвенции и получает заключения и замечания, требующие от нее улучшения соответствующего законодательства и практики. А это служит интересам огромного большинства населения страны. В качестве примера можно сослаться на заключения упомянутого Комитета по результатам первых докладов РФ от 2012 г. и 2013 г., в которых Комитет констатировал невыполнение ею целого ряда обязательств по Хартии. Особо были выделены низкое качество российского здравоохранения, фактическая платность большинства медицинских услуг, теоретически являющихся бесплатными, высокий уровень травматизма на производстве, очень низкие пособия по безработице

(6; 7). В ответ Правительство РФ, обратив внимание Комитета на уже предпринятые усилия по решению этих проблем, было вынуждено тем не менее взять обязательство осуществлять реформы, направленные на улучшение ситуации во всех затронутых областях.

Стоит упомянуть, что СЕ в течение более десяти лет помогал России в подготовке к ратификации Европейского кодекса социального обеспечения (ЕКСО). К сожалению, он так и не был ратифицирован, ибо, несмотря на имевшие место в России повышения трудовых пенсий, средняя их величина так и не была выведена на минимальный уровень в 40% от средней заработной платы, как того требует Кодекс. Не была также выполнена рекомендация по переходу на европейский критерий определения бедности (менее 60% среднедушевого дохода по стране): в России бедность по-прежнему исчисляется на основе значительно более низкого показателя – так называемого прожиточного минимума, который позволяет занижать число людей, живущих в условиях бедности. Однако проведенная работа по подготовке к ратификации ЕКСО не была напрасной, она позволила заблокировать попытки поставить пенсионную систему страны исключительно на накопительную основу, что, как, показывает международный опыт, привело бы к уменьшению и без того скромных пенсий.

Важное значение для России имеет также повседневное практическое сотрудничество с СЕ в рамках различных программ, которое позволяет ознакомиться с его главным интеллектуальным ресурсом – современными методиками, современными подходами к решению правовых, социальных, гуманитарных проблем, аккумулировавшими в себе знания и опыт передовых стран и нацеленными, прежде всего, на защиту прав личности, особенно представителей уязвимых категорий. Сотни представителей российских министерств и ведомств, включая такие, как МВД, министерство юстиции, прокуратура, а также представителей региональных и местных

властей, независимых экспертов участвовали и продолжают участвовать в работе различных органов и структур СЕ. Еще больше российских специалистов «прошли» через ознакомительные мероприятия СЕ в самой России, получив тем самым возможность узнать эти подходы и методики. Не все они применимы в России, но большинство из них признаются полезными и вносят не всегда замечаемый, но в целом очень ценный вклад в гуманитарную эволюцию российского общества и российского государства, идет ли речь о социальной, образовательной или пенитенциарной сфере.

Таким образом, Россия объективно заинтересована в продолжении взаимодействия с СЕ. Последний, несмотря на отмеченные выше противоречия и трения, также заинтересован в сотрудничестве с Россией. Без нее нет «Большой Европы», которая являлась и продолжает являться *la raison d'être* существования СЕ.

Список литературы

1. Сессия Парламентской Ассамблеи Совета Европы: Обсуждение заявки России на вступление в Совет Европы (Страсбург, 25 января 1996 г.) // Право Совета Европы и Россия: Сб. документов и материалов / Отв. за вып. И.П. Скворцов. – Краснодар: Советская Кубань, 1996. – С. 71–81.
2. 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 – 30.01.2015)
3. Чернега В.Н. Развода не будет // Московские новости. – М., 2000. – 28 марта–3 апреля. – С. 7.
4. Callewaert J. The accession of the European Union to the European Convention of human rights / Council of Europe. – Strasbourg, 2014. – August. – 107 p.

5. CEDH: Aperçu 1959–2013 / Conseil de l'Europe; Cour européenne des droits de l'homme. – Strasbourg, 2014. – Février. – 12 p.

6. European Social Charter (revised): Conclusions 2012. Russian Federation / Council of Europe; European Committee of social rights. – Strasbourg, 2013. – January. – 36 p. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/RussianFederation2012_en.pdf (Дата обращения – 30.01.2015)

7. European Social Charter (revised): Conclusions 2013. Russian Federation / Council of Europe; European Committee of social rights. – Strasbourg, 2014. – January. – 35 p. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/RussianFederation2013_en.pdf (Дата обращения – 30.01.2015)

8. Le Conseil de l'Europe: 800 millions d'Européens / Conseil de l'Europe. – Strasbourg, 2001. – Juillet. – 109 p.

9. Pétaux J. L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: L'action du Conseil de l'Europe / Conseil de l'Europe. – Strasbourg, 2009. – Mars. – 450 p.

10. Saisir la Cour européenne des droits de l'homme: Guide pratique sur la recevabilité / Conseil de l'Europe. – Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011. – 128 p.

11. Sheridan J. La situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées ukrainiennes: Rapport / Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. – Strasbourg, 2014. – 16 décembre. – Doc. 13651. – 5 p.

12. Tarschys D. Enlargement: The Russian chapter // The challenges of a Greater Europe: The Council of Europe and democratic security / Council of Europe. – Strasbourg, 1996. – P. 59–62.

13. The challenges of a Greater Europe: The Council of Europe and democratic security / Council of Europe. – Strasbourg, 1996. – 178 p.

14. Wassenberg B. Histoire du Conseil de l'Europe / Conseil de l'Europe. – Strasbourg, 2013. – 260 p.

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. Субстантивное 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 мнимыми 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 демократические 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 устойчивое демократическое общество. К демократическому управлению относятся следующие направления деятельности: сотрудничество парламентов стран-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		2012		2013		2014		2015	
	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

Источник: (11; 12; 13).

Таблица 2.

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 заявить о себе, высказаться о наиболее болезненном, 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 респектабельным 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 подразделения 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
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
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	Резолюция 1970. Получен ответ КМ	135 за, 2 против, 4 воздержались	Создание пространства в сети интернет для свободы выражения, подготовка

	информационной и коммуникационной технологии на демократию			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)
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 ПАСС 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.
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 подавления очага неофашистской опасности, 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 якобы «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 «русской 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 границе с которой до заключения перемирия между сторонами конфликта на Донбассе происходили ежедневные боевые действия, на сессиях ПАСЕ не представлена. Украинский кризис будет обсуждаться без российской делегации (5).

При этом лишение, по крайней мере, одного из прав – участвовать в работе руководящих органов – нельзя считать реакцией на возвращение Крыма в состав России. Это – ответная реакция агрессивно настроенной части ПАСЕ на высокую эффективность работы и возрастающий авторитет парламентариев Российской Федерации в органах Ассамблеи.

Другие направления и инструменты деятельности Совета Европы в области демократии

Конгресс местных и региональных властей (КМРВ) 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 КМРВ 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. КМРВ, 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 КМРВ. 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 1992 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», то есть западному образцу, и ныне действует как экспертно-консультативный орган в сфере конституционного законодательства (4).

Пересмотренный Устав Комиссии был принят 21 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 государства. 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 двенадцати: 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 чел. в 2014 г.), судьи конституционных и других высших судебных органов (40 чел.), прокуроры, сотрудники министерств юстиции и прокуратуры (20 чел.), 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 омбудсмена 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 буквально сказал 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 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 моментах, 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
Политические свободы	Угроза свободе выражения мнений и свободе СМИ, включая насилие против журналистов. Непропорциональное ограничение свободы собраний, включая возрастание использования силы при разгоне демонстраций. Усложнение процедурных требований к НПО.	Обеспечить уважение к свободе выражения мнений. Законодательно обеспечить соблюдение права на свободу собраний и защиту от дискриминации. Упростить и сделать прозрачной регистрацию и отчетность НПО. Обеспечить беспрепятственный правовой и прозрачный доступ НПО к ресурсам, включая зарубежное и местное финансирование.
Выборы	Отсутствие равного доступа политических соперников к общественным службам и средствам массовой информации. Отсутствие независимости, беспристрастности и профессионализма людей, организующих проведение выборов. Гендерный дисбаланс и недостаточное участие	Обеспечить профессионализм избирательных комиссий. Обеспечить гарантии беспристрастности государственных и муниципальных органов и СМИ в ходе выборов. Обеспечить гендерный баланс и участие меньшинств в выборах. Повысить качество местных наблюдателей.

	меньшинств. Отсутствие профессионального и заслуживающего доверия местного наблюдения. Ошибки в избирательных списках.	
Демократические институты	Недостаточное разделение властей между законодательной и судебной властью, центральными правительствами и местными органами власти. Отсутствие подлинной политической конкуренции и культуры ведения политического диалога. Ослабление демократического управления в период экономического кризиса. Возрастающее влияние экстремистских и популистских идей.	Обеспечить участие оппозиционных партий. Работать с политическими партиями по вопросам противодействия распределению государственных должностей за услуги и проблемам обеспечения роста внутренней демократии и прозрачности. Укреплять государственные структуры.
Демократическая культура	Снижение электоральной активности. Низкие инвестиции в демократическую культуру и образование. Новые формы маргинализации и дискриминации.	Усилить работу по устранению препятствий для участия инвалидов в общественной жизни. Укреплять медиаграмотность, развивать межкультурные умения и другие демократические компетенции. Поощрять культуру гражданского участия. Приспосабливать управляющие структуры и общественные

		службы к нарастающей разнородности (increasing diversity).
--	--	--

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 договор 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 Ассамблее 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, КМРВ, 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, достаточно подробно разработанный в научной литературе (14). Отметим только, что наращивание проблематики прав человека, детализация прав и основных свобод вызывает 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, бывшего 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. Западные европейцы уже имеют в своем историческом и «культурном» багаже опыт уничтожения целой цивилизации (индейцы Америки), и ряд «более мелких», но жестоких и кровавых акций против неугодных режимов. Повторение этого в демократической Европе в нынешней ситуации может привести к катастрофическим последствиям.

6. Совет Европы приглашает на разнообразные «площадки сотрудничества» страны, не являющиеся его членами и даже не находящиеся в Европе, что отчасти коррелирует 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, вопросу, особенно интенсивно обсуждавшемуся 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 Европы. И, хотя выдвижение практических рекомендаций не входит в задачи данной статьи, с учетом нынешней ситуации невозможно удержаться от того, чтобы 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 – устанавливается в результате политической борьбы. Совет Европы как международная межправительственная организация – это орган Российской Федерации, которым она обладает совместно с другими странами. Он далеко не совершенен, как и все современные международные структуры, и как национальные формы и институты власти. Уходить же из него нельзя, так же, как нельзя уходить с государственной территории, оставляя ее тому, кто причиняет обиды и унижение. Совет Европы, носящий 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 люстрации 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/r5CeaqlRVFro/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/pace.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.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=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.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=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. – Paris: 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 94th 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.

М.В. Братерский

**Миротворчество и развитие в контексте демократизации
современного мира: уточнение существующей парадигмы²**

***Аннотация.** Текущая дискуссия о путях демократизации современного мира затрагивает не только базовые, но и прикладные вопросы международных отношений. В частности, в фокусе внимания снова оказался вопрос о путях и методах развития, – а также о развитии институтов, которые должны это развитие гарантировать. Принятая сегодня за основу международной политики в этом вопросе парадигма предполагает строительство институтов развития, – в том числе, системы безопасности, – по образцу и под руководством современных рыночных демократий. Новые региональные державы скептически относятся к таким подходам и настаивают на такой модификации подходов к развитию, которая исходила бы из политического равенства развитых и развивающихся государств, отталкивалась бы в большей степени от национального опыта и ценностей развивающихся стран и не способствовала бы нормативной и институциональной экспансии Запада.*

***Abstract.** Modern discussion on the democratization of the world touches upon fundamental and applied problems of international relations. Among other issues, the discussion today focuses on the methods and strategies of development, as well as on institutions which will guarantee development. The development concept underlying modern development strategies insists on the establishment of development institutions – including Security Sector ones – following the model*

² Данная статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ 14-07-00059 – Политические функции региональных экономических объединений в современном мире.

and using the guidance of modern market democracies. Emerging powers view this approach with skepticism and insist on the deep modification of development strategies to guarantee political equality of developed and developing nations. This view also insists that development should be based on national experience and values of developing nations and it should not facilitate normative and institutional expansion of the West.

Ключевые слова: демократизация, миростроительство, сектор безопасности, модель либерального мира.

Keywords: democratization, peace-building, security sector, liberal peace model.

В последние несколько лет стержневая дискуссия о демократизации современного мира приобрела новую остроту. Принципу демократизации как идее распространения политической демократии западного типа на другие страны был брошен концептуальный вызов в виде принципа демократизации как формы взаимоотношений между государствами, где все участники международного процесса равны, и никто не обладает особыми политическими и экономическими правами. Первая из указанных позиций предполагает моральное, политическое и этическое превосходство рыночных демократий над странами с иным внутренним устройством, так как рыночные демократии находятся на «правильной стороне истории»; второй принцип отодвигает вопросы внутреннего устройства государств на задний план и фокусируется на вопросе суверенитета и равенства государств в международной системе.

Дискуссия о двух версиях демократизации ведется и на глобальном, и на прикладном уровнях. В глобальной дискуссии ставятся вопросы организации системы международных отношений и мирсистемы в целом, на прикладном уровне ведется спор об отдельных аспектах международных отношений,

таких, как, например, подходы к реформированию мировой валютной системы или принципы, лежащие в основе международной политики развития и помощи.

Эта дискуссия принципиальна, за ней стоят фундаментально разные идеологические позиции и диаметрально разное видение современного мира. Либеральная традиция в ее современном неолиберальном варианте настаивает на ценности сотрудничества между государствами, которое обеспечивается наличием гегемона и общностью ценностей (либеральных и рыночных). Другая точка зрения, близкая к реализму, не признает верховенство одного государства или группы государств (Запада) и настаивает на суверенитете государств, их праве самим определять параметры политической и экономической системы, а также руководствоваться собственными ценностями и представлениями.

Различия в понимании природы международных отношений и устройства современного мира еще сильнее проявляются в прикладных вопросах. С точки зрения современного неолиберализма, рыночные демократии олицетворяют силы добра, они являются высшей формой исторического прогресса, и их интересы и ценности имеют приоритет перед всеми другими интересами и ценностями, которые не признаются. Международный мир (главный вопрос международных отношений) должен обеспечиваться последовательным распространением рыночно-демократической модели на другие государства; проблема развития решается построением современной рыночной экономики, основанной на демократических институтах, и включением страны в систему глобальной открытой торговли; социальное и политическое развитие состоит в переносе специфической западной модели на страны, которые ей пока не соответствуют.

Развитие должно осуществляться под патронажем и по примеру стран, которые уже достигли высот в своем развитии, – а именно развитых стран

Запада. Перестроение национальных политических и общественных систем и институтов по образцу развитых стран гарантирует социальный и политический прогресс, экономический рост, мир и процветание, бесконфликтную международную среду.

По этому принципиальному для мировой политики вопросу не только нет согласия, но и усиливается дискуссия, в которой страны Запада противостоят достаточно аморфной, но многочисленной группе стран Незапада (БРИКС, МИНТ, АСАН, многие страны Африки и Латинской Америки). Ниже мы хотим обратить внимание на один из аспектов этой дискуссии, который затрагивает место национальной системы безопасности среди институтов развития стран, страдающих от внутренних конфликтов и социально-экономической отсталости.

Развитие в мировой политике

В середине – конце 1950-х гг., когда более-менее устойчиво проявились базовые черты пост-колониального мира, и западная, и советская общественные науки столкнулись с не существовавшей ранее проблемой, названной проблемой развития. И Советский Союз, и объединенный Запад по разным причинам были заинтересованы в развитии тогда еще «Третьего мира», и им нужно было ответить на вопрос: почему одни страны и общества развиваются сравнительно гармонично и достигают процветания, а другие – живут в бедности, демонстрируют низкие или нулевые темпы экономического роста и страдают от постоянных внутренних конфликтов и насилия?

При том, что западная и советская наука стояли на принципиально разных идеологических позициях, в главном они соглашались. Развитие виделось в обоих идеологических лагерях как линейный процесс, от простого к сложному, от малого к большому, а развитые государства рассматривались

как страны, которые начали процесс развития раньше. Для решения проблемы развития менее развитым странам нужно было просто помочь пройти уже известный путь быстрее, для чего нужно было способствовать индустриализации, урбанизации, политическому развитию (по демократическому или социалистическому пути), распространению образования и проч.

Частью процесса развития виделась помощь в преодолении последствий внутренних конфликтов, революций и гражданских войн. Исторически возобладавшие западные взгляды на миротворчество и миростроительство исходили из необходимости создания недорогого, эффективного сектора безопасности, т.е. совокупности «силовых ведомств» (Security Sector), который обеспечивал бы необходимый для развития экономики и общества уровень безопасности граждан, основных социальных групп и государства, и не был бы ни политически, ни экономически обременительным для развивающейся страны. Так как, по определению, внутренние конфликты и гражданские войны могли возникнуть только в случаях, когда сектор безопасности был неэффективным, то поставленную задачу предлагалось решать через реформу сектора безопасности (SSR – Security Sector Reform). К каким результатам должны была привести такая реформа? – К построению эффективного сектора безопасности по лучшим мировым, то есть западным образцам. Если в Швеции сектор безопасности прекрасно организован и эффективно работает, то нужно стремиться построить такой же, на тех же принципах, и в молодых государствах, и Запад должен передать эту модель развивающемуся миру, а тот должен ее принять.

Мир и международная система стремительно меняются, и многие истины периода биполярности и монополярности (краткого периода абсолютного доминирования Соединенных Штатов в мировой системе в 1990-х – начале 2000-х гг.) более не являются бесспорными. Так, в основе применявшейся в последние десятилетия концепции миротворчества и

миростроительства лежала определенная трактовка таких понятий как «Север/Юг», «развитый/неразвитый», «Первый мир/Третий мир», «донор/реципиент». Сейчас в мире формируются новые, иные формы взаимоотношений государств, например, в рамках БРИКС, которые уже не предусматривают ни владение кем-то монополией на истину, ни отношений «патрон/клиент». Соответственно, пробивают себе дорогу и новые взгляды на развитие и миротворчество.

Развитие и безопасность как официальные категории

По различным историческим причинам, начиная с XIX века, Запад оказался в центре формирования мирового порядка. Существующая сегодня мирсистема сформирована почти исключительно Западом, и именно Запад сформулировал основные теории и концепции международных отношений, включая концепции развития, мира и безопасности. Современная идеология Запада почти полностью базируется на идеях либерализма (11), и, соответственно, подходы к проблеме развития, обеспечению безопасности и поддержанию мира также отталкиваются от либеральных установок (примат личности, минималистское государство, позитивная роль экономического сотрудничества в политике) (1; 3).

В применении к вопросам развития и миростроительства доминирующий на сегодняшний день западный взгляд, который де-факто является и международным, так как именно он стал основой программных документов ООН и других международных организаций в этих вопросах, состоит в следующей центральной идее. Для того, чтобы избавиться от болячек недостаточного развития и внутренних конфликтов, постконфликтные общества должны избавиться от замшелых и неэффективных институтов и заменить их современными, созданными по западному образцу (12; 16, с. 40). Международное сообщество же должно им

помочь в этом переходе и выступить в качестве донора, как технического, так и идеологического и финансового.

Постконфликтным развивающимся обществам настоятельно предлагается принять западную модель либерального государства, которая рассматривается как универсальная, безальтернативная и идеальная (6; 10). Эта модель имеет в своей основе вестфальское понимание государства: государство-нация, владеющее монополией на легитимное насилие и осуществляющее контроль над своей территорией и населением, а также признанное другими государствами. Современная интерпретация государства Западом (де-факто международным сообществом), однако, идет гораздо дальше указанных основных характеристик. Речь идет не столько о построении классического национального государства, сколько о построении особой формы этого национального государства, основанной на верховенстве закона, соблюдении прав человека, разделении властей, многопартийной политической системе и рыночной экономике (7, с. 653). Такая форма государства получила название либеральной рыночной демократии (5).

Страны объединенного Запада, спаянные как общей идеологией, так и интересами, находят модель либеральной рыночной демократии привлекательной не только в социальном и политическом плане, но также оптимальной в плане обеспечения мира и развития. Таким образом, такая модель государственного устройства на сегодняшний день считается ведущими западными странами лучшей гарантией для обеспечения внутреннего и международного мира. В современной литературе связка между описанной формой государственного устройства и миролюбивой внутренней и внешней политикой получила название «модель либерального мира» (*liberal peace model*) (15). Другое название той же, по сути, концепции – «теория демократического мира» (*democratic peace theory*), восходящая к идеям И. Канта (13). Эта теория, кроме прочего, видит устойчивую зависимость между ростом числа демократий и снижением числа

межгосударственных конфликтов в период после Второй мировой войны. На основе подобных наблюдений делается вывод, что для того, чтобы обеспечить мир на Земле, международному сообществу и, прежде всего, ООН следует встраивать в свою миротворческую политику задачу трансформации постконфликтных обществ в духе модели либерального мира, то есть ориентировать свои усилия не просто на завершение конкретного конфликта, но и на трансформацию местного государства в либеральную рыночную демократию (16, с. 42).

Следует признать, что в академических кругах модель либерального мира не является бесспорной. Существует достаточно распространенное мнение, что описанная выше причинно-следственная взаимосвязь между формой внутреннего устройства государства и его внешней политикой (центральная идея либерализма в анализе межгосударственных отношений) устойчиво работает только в странах, принадлежащих западной социокультурной, политической и философской традиции (9), а другие культуры опираются на иное историческое наследие и следуют по иным историко-политическим траекториям (8; 21). Отмечается, что в некоторых случаях навязывание нестабильным государствам модели либерального мира может генерировать политическую нестабильность и принести больше вреда, чем пользы (17). Существует аргументированное мнение, что механическое применение модели либерального мира в некоторых случаях, например, в Сомали и в Демократической Республике Конго ослабило единство и целостность государств (22, с. 317), и что традиционные для местной культуры методы разрешения конфликтов были бы более продуктивны и менее разрушительны.

Вместе с тем, официальной стратегией мирного урегулирования и обеспечения условий для развития, признанной ООН и официальным международным сообществом, по сей день оставалась политика, построенная на идее распространения модели либерального рыночного государства за

пределы западного мира, и центральным элементом международной миротворческой стратегии стала политика реформы сектора безопасности.

Реформа сектора безопасности: существующие подходы

Политика реформы сектора безопасности стала краеугольным камнем усилий международного сообщества в области международного развития, миростроительства и государственного строительства. Произошло это в конце 1990-х гг., когда обнаружилось, что в отсутствие биполярности мировой системы основные препятствия в миростроительстве лежат в области эффективности государственного управления и дееспособности постконфликтных государств. Тогда же К. Шорт, в то время министр Великобритании по международному развитию, пустила в оборот собственно термин «реформа сектора безопасности» (20).

Организация Объединенных Наций определяет реформу сектора безопасности как «организованный национальными властями процесс оценки, пересмотра и внедрения, так же как и отслеживания и определения эффективности, преследующий цель укрепления эффективной и подотчетной [системы – М.Б.] безопасности для государства и народа, в отсутствие дискриминации и при полном уважении прав человека и верховенства закона» (18). Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития использует термин «реформа системы безопасности», чтобы отразить «трансформацию системы безопасности, что включает в себя всех участников, их роли, области ответственности и их действия, и их совместную работу для управления системой безопасности таким образом, чтобы она соответствовала демократическим нормам и принципам хорошего управления» (19, с. 20). Подобное понимание сути реформы сектора безопасности родилось в конце 1990-х гг., на что существовало несколько причин.

Во-первых, в начале 1990-х гг. ООН провела несколько успешных миротворческих операций, закончившихся соглашениями о мирном урегулировании. Подобные соглашения впервые стали включать положения о разоружении конфликтующих сторон, демобилизации бывших солдат, реинтеграции их в мирную жизнь. Для реализации этих задач обычно формировалась временная переходная администрация, которая и должна была руководствоваться в своей деятельности некими принципами.

Во-вторых, изменилось концептуальное понимание безопасности, вместо узкого понимания безопасности как безопасности государства или правящего режима постепенно пришло понимание безопасности как системы обеспечения благосостояния и защиты населения.

В-третьих, сформировалось понимание связи и обусловленности между безопасностью и развитием. Раньше считалось, что экономический рост сам по себе обеспечит мир и процветание. Провал многих программ помощи в странах Африки показал, что это не обязательно так, и что обеспечение приемлемого уровня безопасности является одним из ключевых условий экономического роста. Сформировалась точка зрения, согласно которой отсутствие эффективной системы безопасности под демократическим контролем является существенным препятствием для устойчивого роста, и международные доноры стали уделять внимание не только повышению эффективности системы безопасности, но и установлению над ней гражданского контроля.

Наконец, произошедшие в мире глубокие перемены – исчезновение СССР, отступление военных режимов в Латинской Америке, «вторая волна» демократизации в Африке – заставили международное сообщество задуматься о том, как в новых условиях обеспечить контроль над вооруженными силами и силами безопасности в этих странах.

В итоге, сегодняшние представления о реформе сектора безопасности фокусируют свое внимание на двух типах объектов реформы. Во-первых, это

силовые органы государства, имеющие право на применение насилия, то есть вооруженные силы, полиция, пограничная охрана, системы исполнения наказаний, спецслужбы. Во-вторых, объектом реформы считаются органы госуправления, институты и организации, которые имеют отношение к принятию решений и контролю над деятельностью силовиков. Эта категория включает в себя министерства и ведомства, законодательные органы, исследовательские центры, организации гражданского общества.

Целью реформы является как усиление демократического гражданского контроля над силовиками, так и повышение эффективности деятельности силовых ведомств. В качестве основных элементов реформы обычно приводятся: 1) обеспечение верховенства закона; 2) совершенствование процессов подготовки, планирования и реализации решений, связанных с политикой безопасности; 3) профессионализация сил безопасности; 4) совершенствование механизмов надзора и контроля над силами безопасности; 5) улучшение управления государственными расходами на цели безопасности (2, с. 33–34).

При практическом применении этих принципов в конкретных условиях можно различить конкретные нюансы, однако общий принцип политики реформы сектора безопасности остается неизменным: строительство либерального рыночного государства с эффективными силовиками, подчиненными демократическим гражданским институтам и контролируемым ими.

Меняющийся мир и меняющиеся подходы к безопасности и развитию

Руководители стран Запада уверены, что экономические и политические интересы развитых стран лучше всего обеспечиваются в ситуации, когда все большее число стран мира принимает неолиберальную идеологию,

основанную на признании примата прав индивидуума. Вместе с тем, центр мирового экономического, да и политического развития более не находится на Западе, а растущие мировые державы, включая страны БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка) и МИНТ (Мексика, Индонезия, Нигерия, Турция), полагают, что их экономические и политические интересы лучше всего обеспечиваются в ситуации, когда международная система строится на основе признания прав государств. Растущие державы и Глобальный Юг в целом настаивают на приоритете суверенитета и самоопределения над либеральными принципами в международных отношениях. На Западе их подходы часто рассматриваются как попытка избежать критики и придирок демократических стран, на самом же деле страны Незапада настаивают на своем праве исповедовать собственные нормы и правила, основанные на собственном опыте и ценностях. В отношении прав собственных граждан страны Незапада считают, что их права лучше всего защитит такая международная система, которая не позволит гражданам незападных стран оставаться периферийными объектами эксплуатации со стороны глобальной экономики и которая сможет гарантировать им возможность развиваться в традициях собственной национальной культуры.

Соответственно, растущие державы по-другому видят проблему развития и по-иному строят свои отношения со странами, которым они помогают развиваться и реформировать свою систему безопасности. Все страны БРИКС имеют собственные агентства международного развития, и своими действиями они меняют региональный и глобальный контекст международной помощи развитию. Их подходы к развитию и международной помощи существенно отличаются от существовавшей международной практики, сформулированной странами Запада в рамках либеральной идеологии.

Принципы западной помощи развитию основаны на идее благотворительности и чувстве вины за колониальное прошлое (14). Новые участники процессов международного развития ориентируются на идею поиска новых возможностей – и для субъекта, и для объекта помощи. Вместо категорий «донор» и «реципиент» используется понятие «партнерство», чтобы подчеркнуть, что международное развитие – это двусторонний процесс, и от него получают пользу оба участника процесса.

Новые акторы международного развития проводят гораздо менее идеологизированную политику. Традиционная модель международной помощи выстраивается на основе отношений донора и реципиента, где западные неолиберальные нормы и ценности устанавливаются как образцовые и базовые. Успех программ развития определяется тем, насколько полно реципиент помощи перенял неолиберальные нормы, ценности и институты от западного донора. По сути, традиционная модель помощи является моделью трансфера западных ценностей и институтов сверху вниз – от коллективного донора (Запада) к коллективному реципиенту (развивающемуся миру). Новые акторы международного развития отвергают вертикальную модель помощи и рассматривают процесс международного развития как взаимный горизонтальный обмен, основанный на уважении норм и правил других наций, их суверенитета и права на самоопределение. Они не ставят перед собой задачу навязать партнеру некую идеологию, и их помощь, как правило, свободна от идеологической обусловленности.

Новые акторы международного развития, в отличие от стран Запада, имеют со своими партнерами много общего. У них общий опыт колониального прошлого и борьбы за суверенитет. Они отвергают иерархичность международной системы и не принимают идею американского и западного глобального лидерства. Они выстраивают свои отношения как партнерство, в результате чего между ними не возникает иерархических отношений «старшего» и «младшего».

Наконец, новые акторы развития по-другому видят и используют такие понятия как «помощь», «торговля», «инвестиции». В отличие от стран ОЭСР, новые акторы развития в своих программах очень часто смешивают эти направления деятельности, и заключаемые соглашения часто могут включать одновременно и коммерческие, и некоммерческие элементы, которые будут взаимоувязаны и скоординированы.

Соответствующим образом отличается и отношение новых акторов развития к реформе сектора безопасности. Во-первых, их помощь в области безопасности никогда не будет трактоваться как реформа, а будет называться «повышение эффективности». Во-вторых, программы такой помощи не будут нести в себе конкретного идеологического заряда: из таких программ, например, могут исчезнуть святыне для Запада положения о гражданском контроле. В-третьих, новые акторы развития ведут себя честнее и не скрывают, что в процессе сотрудничества хотят получить свою долю дивидендов в области безопасности: будущие хорошие отношения, информация, доступ к ресурсам.

Сотрудничество в области развития между странами Глобального Юга набирает силу: так, оно увеличилось с 8,6 млрд. долларов в 2006 г. до 20 млрд. долларов в 2010 г. (4, с. 255). Началась и широкая концептуальная дискуссия о международной помощи развитию. Становится очевидным, что сформулированная западными странами и прописанная в документах международных институтов концепция международной помощи более не является единственной, и в дополнение к ней сегодня рождается иная модель помощи развитию которая, возможно, станет в будущем преобладающей.

Список литературы

1. Братерский М.В. Крах либерализма? // Российский совет по международным делам. – 2013. – 21 января. – Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1282#top (Дата обращения – 15.02.2015).
2. Ball N., Bouta T., Goor L. van de. Enhancing democratic governance of the security sector: An institutional assessment framework / The Netherlands Ministry of foreign affairs; Clingendael institute of international relations. – The Hague, 2003. – 95 p. – Mode of access: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20030800_cru_paper_ball.pdf (Дата обращения – 15.02.2015).
3. Chan S. The end of certainty: Towards a new internationalism. – L.: Zed Books, 2010. – 338 p.
4. Chaturvedi S., Fues T., Sidiropoulos E. Development cooperation and emerging powers: New partners or old patterns? – L.: Zed Books, 2012. – 288 p.
5. Chomsky N. Market democracy in a neoliberal order: Doctrines and reality // Z Magazine. – 1997. – November. – Mode of access: <http://www.chomsky.info/articles/199711--.htm> (Дата обращения – 15.02.2015).
6. Duffield M.R. Global governance and the new wars: The merging of development and security. – L.: Zed Books, 2001. – 294 p.
7. Eriksen S.S. The liberal peace is neither: Peacebuilding, statebuilding and the reproduction of conflict in the Democratic Republic of Congo // J. of international peacekeeping. Special issue: Liberal peacekeeping reconstructed / Lidén K., Mac Ginty R., Richmond O.P. (Eds.). – L.; N.Y.: Routledge, 2009. – 30 November. – Vol. 16, N 5. – P. 652–666.
8. Fanon F. Black skin, white masks. – L.: Pluto Press, 1967. – 232 p.
9. Foucault M. The birth of bio-politics: Lectures at the Collège de France, 1978–1979. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2008. – 346 p.
10. Fukuyama F. The end of history? // The national interest. – Wash., 1989. – Summer. – P. 3–18.

11. Fukuyama F. The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution. – L.: Profile Books, 2011. – 586 p.
12. Fukuyama F. State building: Governance and world order in the 21st century. – Ithaca, NY: Cornell univ. press, 2004. – 138 p.
13. Kant I. Perpetual peace: A philosophical sketch // Mount Holyoke college. – Mode of access: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm> (Дата обращения – 15.02.2015).
14. Mawdsley E. From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape. – L.: Zed Books, 2012. – 288 p.
15. Paris R. Saving liberal peacebuilding // Review of international studies. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2010. – Vol. 36, Issue 2. – P. 337–365.
16. Pugh M. Peacekeeping and critical theory // International peacekeeping. – L.; N.Y.: Routledge, 2004. – Vol. 11, N 1. – P. 39–58.
17. Richmond O.P. Resistance and the post-liberal peace // A liberal peace? The problem and practices of peacebuilding / S. Campbell, D. Chandler, M. Sabaratnam (Eds.). – L.: Zed Books, 2011. – P. 226–244.
18. Securing peace and development: The role of the United Nations in supporting security sector reform: Report of the Secretary General // UN. General Assembly. Session 62. Agenda item 34. – 2008. – 23 January. – A/62/659–S/2008/39. – 19 p. – Mode of access: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/216/06/PDF/N0821606.pdf?OpenElement> (Дата обращения – 15.02.2015).
19. Security system reform and governance: A DAC reference document / OECD. – P., 2005. – 146 p.
20. Short C. Security sector reform and the elimination of poverty // Centre for defense studies; King's college. – L., 1999. – 9 March. – Mode of access: <http://www.clareshort.co.uk/speeches/DFID/9%20March%201999.pdf> (Дата обращения – 15.02.2015).

21. Wallerstein I. The essential Wallerstein. – N.Y.: The New Press, 2000. – 472 p.

22. Woodward S.L. A case for shifting the focus: Some lessons from the Balkans // Building peace in the absence of states: Challenging the discourse on state failure / Berghof research center for constructive conflict management; M. Fischer, B. Schmelzle (Eds.). – Berlin, 2011. – P. 47–56. – Mode of access: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogues/dialogue8_failingstates_complete.pdf (Дата обращения – 15.02.2015).

Шлыков П.В.

Динамика процесса демократизации в Турции: Роль международных организаций и гражданского общества

***Аннотация.** Несмотря на нисходящую динамику политических отношений Турции и ЕС и самые низкие за всю историю наблюдений показатели общественной поддержки «европейского проекта», запущенный в конце 1990-х гг. процесс либерализации и «европеизации» общественно-политического устройства не сошел на нет, а продолжается в форме селективных преобразований в тех сферах, где это соответствует интересам правящего режима. При этом ситуация со свободой слова и СМИ, защитой прав человека ухудшается. На материале турецких неправительственных организаций, бизнес-ассоциаций и общенациональных СМИ в статье анализируется динамически меняющийся баланс внешних и внутренних факторов демократических преобразований 2000-х гг.*

***Abstract.** Despite the downward dynamics of the political relations between Turkey and the EU and extremely low level of public support of the «European project» the process of liberalization and Europeanization which had started at the end of the 1990s didn't stop and continues in the form of selective reforms in the spheres where it coincides with the current interests of the ruling regime. Yet the liberalization of another spheres like human rights and freedom of speech is decreasing. The paper is based on the analysis of the data from Turkish NGOs, business-associations and central media and addresses the question of changing balance between external and internal factors of democratization after 2000.*

***Ключевые слова:** Турция, ЕС, международные организации, демократизация, гражданское общество, кемализм.*

***Keywords:** Turkey, EU, international organizations, democratization, civil society, Kemalizm.*

Последние полтора десятилетия Турция переживает серьезные перемены. Они касаются административно-политической системы, разных сторон общественной жизни, и соотношения гражданского и политического в общественных практиках. Основные черты социально-политической трансформации Турции 2000-х гг. хорошо различимы на разных ярусах общественной жизни – это и формирование новой правящей элиты с доминантой религиозно-консервативных взглядов и ревизионистским настроем по отношению к кемалистскому наследию (19), и утрата военной элитой политической субъектности в сочетании с институциональным отчуждением армейских структур от процесса выработки политических решений (16), и сдвиги в подходах к Кипрскому вопросу и проблеме курдов (20), и новые правовые рамки свободы слова, и новое законодательство в сфере прав этноконфессиональных меньшинств, и тенденции роста политического самосознания и участия гражданского общества (14), и ревизия устоявшегося баланса пределов толерантности и ксенофобии.

Переживаемые Турцией перемены по-разному объясняются политологами и экспертами. Одна из наиболее распространенных аналитических моделей – стремление свести общественно-политическую трансформацию Турции к производным процесса евроинтеграции. Турция не одно десятилетие состоит во многих общеевропейских международных организациях, накопила большой опыт активной деятельности в таких структурах как НАТО и Совет Европы, ОЭСР и ОБСЕ, Европейский банк реконструкции и развития. Это обстоятельство, казалось бы, должно было способствовать благоприятной реализации проекта евроинтеграции и вступления в ЕС – значительная часть состоящих в ЕС стран в течение многих лет являются партнерами Анкары по НАТО, Совету Европы и другим аналогичным структурам и должны, по идее, поддерживать устремления

Турции в ЕС. Ведь согласно концепции институциональной социализации, пытающейся объяснить многообразие практик международных организаций в деле продвижения демократии (7, с. 66), государства, особенно новые или переходящие к демократии западного типа, социализируются в мировом сообществе наподобие того, как социализируется индивид³.

Следуя этой логике, членство государства в одной международной организации должно формировать «правильную» модель политического поведения, которая способствует дальнейшему включению его в орбиту связанных международных структур. В случае взаимоотношений ЕС и Турции эта логика не сработала, и многолетняя успешная политическая социализация Турции в ключевых международных организациях не принесла ей заветного членства в ЕС, а последние годы не спасает даже от роста напряженности во взаимоотношениях с Брюсселем. За без малого три десятилетия, которые минули с момента подачи официальной заявки на членство в 1987 г., перспектива вхождения Турции в ЕС по-прежнему вызывает неоднозначную реакцию как европейской общественности, так и известных политиков и публичных фигур – достаточно вспомнить резкие высказывания на этот счет и экс-президентов Франции Валери Жискар д'Эстена (5) и Николя Саркози (12), и таких немецких высокопоставленных политиков как Ангела Меркель (1) и Эдмунд Штойбер (11), и таких европейских религиозных лидеров как папа Бенедикт XVI (10).

Несмотря на отчуждение Турции, столь явно проявившееся в рамках переговорного процесса с Брюсселем, участие Турции в таких структурах как НАТО, ОЭСР, ОБСЕ и ЕБРР в целом всегда оценивалось как достаточно продуктивное. Если посчитать суммарную длительность членства Турции в

³ Агентами социализации выступают такие структуры как ООН, ЕС, НАТО, Совет Европы и др.

наиболее значимых общеевропейских международных организациях – НАТО (с 1952 г.), Совет Европы (с 1949 г.), ОБСЕ (с 1973 г.), ОЭСР (с 1961 г.), Европейский таможенный союз (с 1995 г.), ВТО (с 1995 г.), ЕБРР (с 1991 г.), Западноевропейский союз (с 1992 г.)⁴, Европейское космическое агентство (с 2004 г.), то по этому показателю Турция ненамного уступит странам «старой Европы» (Франции, Германии, Италии, Великобритании) и обгонит Швецию, Австрию, Испанию, Финляндию, не говоря уже о Польше, Словакии, Латвии и других странах Центральной и Восточной Европы. Конечно, в этих статистических показателях невозможно отразить качественные характеристики активности участия страны в деятельности конкретной организации, равно как и пассивность самой структуры (например, ЗЕС по сравнению с НАТО или СЕ). Однако эти цифры тоже весьма красноречивы. Турция обладает сопоставимым по длительности опытом членства в наиболее важных общеевропейских структурах – Совете Европы, ОЭСР, ОБСЕ и НАТО – с государствами-основателями ЕС – Францией, Бельгией, Германией, Италией. Примечательно, что Турция входила в число государств-основателей Совета Европы, ОБСЕ и ОЭСР, однако в НАТО Анкару приняли лишь в 1952 г. ФРГ вступила в НАТО еще позже – в 1955 г., и в Совет Европы вошла только в 1950 г. Получается, что у Турции формально больший опыт членства в общеевропейских институтах, чем у Германии. Эти факты давно уже стали лейтмотивом публичных выступлений турецких политиков, отстаивающих право Анкары на членство в ЕС, подобно тезису о культурной инаковости Турции для Европы, навязшему в зубах европейских политиков.

Год от года Турция наращивает свой опыт работы в общеевропейских международных организациях, что при этом слабо коррелирует с уровнем

⁴ В июне 2011 г. Западноевропейский союз прекратил свою работу.

поддержки ее европейских амбиций. Однако у столь продолжительного процесса международной социализации Турции есть еще одно важное измерение – внутривластное: насколько повлияло разноплановое сотрудничество с западными международными организациями на характер политического развития Турции и вектор общественной трансформации?

Членство в главных общеевропейских международных организациях, ориентированных на стандарты «хорошего» или эффективного управления («*good governance*»), – т.е. наличие транспарентности и отчетности, верховенства права и активного участия граждан в политической жизни страны, – не помешало Турции стать чемпионом по количеству военных переворотов среди европейских стран (в 1960 г., 1971 г., 1980 г. и условно в 1997 г., когда под давлением военных законно избранное правительство Неджметтина Эрбакана было вынуждено уйти в отставку). Конечно, с приходом в 2002 г. к власти ПСР, активно включившейся в процесс европеизации турецкого законодательства и политической системы, ситуация скорректировалась, особенно после конституционных поправок 2010 г. и судебных разбирательств по «Делу Эргенекон» и аналогичным процессам.

В области защиты прав человека – еще одной важной составляющей западной демократии и одной из базовых ценностей всех европейских международных организаций – Турция за годы членства в общеевропейских структурах не смогла добиться существенного прогресса. В 2006 г. правозащитная организация «Human Rights Watch» резко критиковала Анкару за чрезмерное применение силы при разгоне демонстраций курдов, случаи полицейского произвола, пытки заключенных, умаление прав курдов на использование родного языка (94), а в докладе 2014 г. – за необоснованное расширение полномочий полицейских, ограничения свободы слова и собраний, злоупотребления в использовании закона о борьбе с терроризмом (95). До сих пор так и не упразднена печально известная ст. 301 Уголовного кодекса, предусматривающая наказание за оскорбление органов

государственной власти и национальных чувств (65, с. 280–282), по которой в свое время были осуждены и нобелевский лауреат Орхан Памук, и известный журналист Грант Динк. Единственное, что удалось сделать, – внести изменения в текст статьи, заменив в 2008 г. оскорбление «турецкости» (*Türkçülük*) на оскорбление «турецкой нации» (*Türk Milleti*), и ввести процедуру обязательного утверждения соответствия преступления и статьи со стороны министра юстиции. В этом же ряду – разворачивание репрессий против политических оппонентов и рост числа «узников совести» и «государственных преступников» в 2008–2013 гг. и другие очевидные отступления от принципов либеральной демократии, масштабы которых даже обеспокоили Еврокомиссию (83, с. 6–7, 10–12; 84, с. 5–7; 86, с. 5–17).

С точки зрения социализации в рамках международных организаций нерешенность проблемы Кипра – тоже пример сбоя во внедрении норм западной демократии и нарушение принципа взаимоуважения в рамках общеевропейских структур. Ведь Анкара не признает Республику Кипр несмотря на то, что обе страны состоят и, по идее, должны сотрудничать в рамках и ООН, и Совета Европы, и ОБСЕ, и ЕБРР. Неслучайно «кипрский вопрос» формально стал одной из фундаментальных преград на пути Турции в ЕС (6).

Однако наряду с примерами ограниченности влияния международных организаций на демократическое развитие Турции существуют сферы, в рамках которых удалось достичь видимого прогресса. В частности, это ревизия военно-гражданских отношений. Политическая активность военной элиты изначально входила в число черт национальной политической культуры, от которых необходимо было избавиться в рамках внедрения норм западной демократии. Западные политики никогда не скрывали своей досады по поводу многочисленных случаев вмешательства военных в политику. Достаточно вспомнить, как в 1969 г. Совет Европы даже предпринял попытку исключить из своих рядов Грецию, где в результате переворота

установился авторитарный режим «черных полковников», открыто попиравший демократические принципы. Тогда Греция была вынуждена добровольно приостановить членство в Совете Европы, чтобы потом туда вернуться после восстановления демократии (48; 60). Турцию не стали исключать из СЕ после переворота 12 сентября 1980 г., однако ее членство в ПАСЕ было приостановлено до тех пор, пока военные не передали власть гражданскому правительству (46, с. 177). И хотя членство в ПАСЕ никогда не несло в себе реальных экономических преференций, руководство страны очень четко восприняло сигнал, призывающий Турцию оставаться частью «демократической и свободной Европы» (48). Иными словами, даже нарушая нормы западной демократии, турецкие политики были склонны оглядываться на Европу и дорожить членством в общеевропейских международных организациях.

Исторически взаимоотношения Турции с европейскими структурами в целом и ЕС в частности развивались по сложной траектории. Поэтому и динамика влияния ЕС на процесс демократизации и либерализации общественно-политической жизни в Турции отличается волнообразным характером.

Хельсинкский саммит ЕС 1999 г., на котором Турция получила официальный статус государства-кандидата, можно считать не только важной вехой в отношениях Анкары и Брюсселя, но и отправной точкой для роста влияния ЕС и европейских институтов на внутривнутриполитическую повестку дня в Турции. Статус государства-кандидата сам по себе представлял мощный побудительный импульс для проведения демократических преобразований и доведения существующих общественных, правовых и политических институтов до европейского уровня. Однако реализация дорожной карты реформ, сверстанная в соответствии с Копенгагенскими критериями, оказалась под угрозой свертывания уже к середине 2000-х гг., когда формально были заморожены

едва начавшиеся переговоры о вступлении Турции в ЕС, а сама политика кондициональности Брюсселя, традиционная в отношении стран-кандидатов, стала стремительно терять доверие в глазах как простых граждан, так и политической элиты Турции (26, с. 68; 70, с. 570). И, несмотря на это, реформы, которые условно можно назвать очередной волной «европеизации» (поскольку цивилизационная модель Европы выступала отправной точкой преобразований для Турции, начиная с «эпохи тюльпанов» XVIII в. (8, с. 10)), не были приостановлены. Они лишь приобрели сегментарный характер, сохранив прежнюю динамику там, где это было выгодно действующей власти. Сложившуюся, начиная с середины 2000-х гг., ситуацию нельзя объяснить инерцией переговорного процесса с ЕС, очевидно, что административно-политические преобразования 2000-х гг. – не только производная политики кондициональности, а процесс, детерминированный комплексом внутренних факторов. Если рассматривать новую волну европеизации не только как программу политической «революции сверху», но и как ответ на запрос общества на либерализацию, то ключевыми драйверами реализации реформ могут выступать именно гражданское общество и его институты (неправительственные организации, бизнес-ассоциации, независимые СМИ, политические партии и т. д.).

Либерализация общественно-политической жизни в Турции 2000-х гг.

На рубеже 1990-х и 2000-х гг. Турция пережила всплеск реформаторских инициатив, направленных на либерализацию административно-политической системы, расширение гражданских прав и свободы слова, улучшение положения этно-конфессиональных меньшинств. Эти процессы масштабного внедрения демократических принципов в политическую систему, культуру, стиль повседневной жизни и т.д.

выстраивались в соответствии с требованиями и рекомендациями ЕС по укреплению демократии и защите прав человека (56, с. 915), которые должны были приблизить Турцию к модели западной либеральной демократии. Первые шаги этой новой волны европеизации Турции пришлось на 2001 г., когда были приняты масштабные поправки к Конституции 1982 г., затем последовало принятие нового Гражданского кодекса и трех «пакетов по гармонизации» законодательства с нормами ЕС в 2002 г. (24, с. 15). Эти реформы были запущены коалиционным правительством Демократической левой партии (ДЛП), Партии Отечества (ПО) и Партии националистического действия (ПНД) и затрагивали такие сферы как права человека, свобода ассоциации и свобода слова (24, с. 15). С конца 2002 г. эстафету европеизации приняла Партия справедливости и развития (ПСР) Реджепа Эрдогана, победившая на всеобщих выборах 2002 г. и сформировавшая однопартийный кабинет. По инициативе ПСР в 2002–2005 гг. через парламент прошло еще четыре «пакета по гармонизации» национального законодательства и принят целый блок конституционных поправок. Их проблемный охват был шире – не только свобода слова и СМИ, но и права меньшинств, военно-гражданские отношения и т. д. (24, с. 16–17). Кроме того, за рамками пакетных поправок в Турции были пересмотрены и обновлены, а в отдельных случаях разработаны заново многие законодательные своды и важные отраслевые законы (например, закон об ассоциациях) (57, с. 366).

Стагнация переговорного процесса с ЕС в 2005 г. и все менее ясные перспективы членства в ЕС способствовали пересмотру повестки дальнейшей европеизации и комплексных реформ: вместо строгого следования предписаниям Брюсселя и условной дорожной карты демократических преобразований для стран-кандидатов правительство ПСР пошло по пути сегментации реформ по степени приоритетности для национальных интересов (101, с. 124). В результате преобразования

продолжились в сфере расширения прав меньшинств, борьбы с коррупцией, регулирования военно-гражданских отношений (26; 45; 100; 102). Так, в 2008 г. вступил в силу новый закон о вакфах (фондах), где особое внимание уделялось вакфам этно-конфессиональных меньшинств, выделенным в особую категорию (15, с. 196–210), а в 2009 г. свое вещание начал первый телеканал на курдском языке – TRT 6, ставший частью проекта по либерализации норм защиты интересов национальных меньшинств (100, с. 412–413). В 2010 г. были приняты антикоррупционные законы, повышающие прозрачность деятельности государственных учреждений (102, с. 14). А конституционная реформа 2010 г., одобренная на референдуме 12 сентября 2010 г., перестроила судебные правила, действующие в отношении военных, фактически передав их дела в юрисдикцию гражданских судов, и внесла еще ряд поправок в действующий механизм военно-гражданских отношений (26, с. 67; 45, с. 298–299). В результате процесс либерализации – пусть и в ограниченном формате – продолжился, несмотря на сужение коридора возможностей для ЕС в модерации этих процессов в Турции.

Ослабление роли ЕС как драйвера перемен в общественно-политическом развитии Турции привело к тому, что в сложном балансе внешних и внутренних факторов общественной трансформации перевес все больше стал смещаться в сторону эндогенных процессов, а динамика преобразований стала не только сегментированной, но разнонаправленной: в ряде сфер реформы ускорились (это касалось мер по совершенствованию законодательства по защите прав меньшинств или регулированию положения беженцев и т. д.), в других – наоборот, наметился регресс (25; 26). Особенно рельефно это проявилось в сфере свободы слова и печати, а также защиты прав человека, что последние годы вызывает настороженность европейских чиновников, публикующих ежегодные отчеты о ходе и результатах реформ в Турции (83; 84; 85; 86; 87).

Теоретическое осмысление влияния ЕС

Влияние ЕС на Турцию целесообразно подразделить на два уровня – «нормативно-инструментальный» или «бюрократический», в рамках которого в 2000-е гг. проходил процесс формального приведения законодательной среды в соответствие со стандартами ЕС и требованиями Копенгагенских критериев, и «институциональный», предполагающий более глубокое воздействие на социально-политические процессы и их модификацию, т.е. не формальное, а содержательно-сущностное влияние (47). Некоторые исследователи политики Брюсселя и волн расширения Евросоюза классифицировали это как дихотомию «европеизации» и «ЕСизации» (52).

В разных странах процесс европеизации в институциональном смысле протекал по-разному: в зависимости, с одной стороны, от ключевых факторов общественно-политического развития (прежде всего специфики модели государственного правления и устоявшейся политической культуры) (52, с. 52–58), с другой – от содержательного восприятия Европы как цивилизационной модели развития с исторической, политической и духовно-культурной точек зрения (52; 59). Как отмечают некоторые исследователи, эффективность и масштаб европеизации в отдельно взятой стране зависит от того, как местные политические элиты используют концепт Европы в качестве модели социально-политического развития в своих политических программах и стратегиях (52, с. 54).

Поэтому масштабы институциональной европеизации – не являются производными исключительно внешнего воздействия или давления, но в не меньшей степени выступают продуктом соучастия и поддержки местных элит (77, с. 79). Это составляет своего рода «нормативный контекст», который в случае Турции варьировался в разные периоды ее национальной истории. Европа как модель социально-экономического и политического

развития стала влиятельным фактором общественно-политической жизни еще в XIX в., когда часть прогрессивно настроенной османской элиты в качестве ориентира необходимых преобразований определила именно Европу. Как «нормативно-политический контекст» европейская модель развития определила и траекторию республиканского развития Турции как государства-нации, и реформы 1920-х и 1930-х гг., оказала влияние и на формирование национальной политической идентичности и на внешнеполитическую ориентацию во второй половине XX столетия.

Турция вошла в Совет Европы в 1949 г., а в 1987 г. признала за своими гражданами право в индивидуальном порядке обращаться в Европейский суд по правам человека – это основные и наиболее важные вехи процесса институциональной европеизации. События 1949 г. и 1987 г. не просто оказали фундаментальное влияние на парадигму развития и функционирование политической системы или существующую правовую систему, они и сформировали «нормативный политический контекст». Европейские законы и принципы взаимоотношений общества и государства формально вошли в турецкое законодательство, а общеевропейские правовые институты стали доступны турецким гражданам, ищущим справедливости в деле ущемления своих прав и свобод со стороны турецких властей (52, с. 61).

Когда после 1999 г. Турция официально обрела статус страны-кандидата по итогам саммита ЕС в Хельсинки, нормативное и институциональное влияние ЕС на общественно-политические процессы в стране ощутимо возросло (52, с. 61). И даже после 2006 г., когда вследствие замораживания переговорного процесса формальное влияние Брюсселя на повестку дня внутривнутриполитического развития Турции ослабевает, европейские ценности и нормы общественной жизни остаются референсными точками и катализатором новых преобразований (89, с. 3). Таким образом, нормативное и институциональное влияние ЕС на общественно-политическое развитие Турции сохраняется, несмотря на стагнацию переговорного процесса и рост

евроскептицизма. Степень влияния ЕС на развитие общественных и государственных институтов в Турции варьируется в достаточно широком диапазоне и напрямую зависит от внутривнутриполитической конъюнктуры – иными словами – от размера политических выгод, которые местные элиты рассчитывают получить от сближения с ЕС.

Факторы снижения влияния ЕС на социально-политические процессы в Турции

Уровень влияния ЕС на внутривнутриполитические процессы в Турции последние годы демонстрирует нисходящую траекторию. На первое место в условной иерархии негативных факторов этого процесса можно поставить позицию Брюсселя по отношению к Турции, которую можно охарактеризовать как политическое отчуждение, «усталость» ЕС от пятого – самого масштабного в истории – расширения 2004–2007 гг., а также спад в мировой экономике, начавшийся с кризиса в финансовом секторе США в 2007–2008 гг. Здесь и вошедший в арсенал европейских политиков тезис о допустимых «пределах расширения» ЕС, ссылка на который фигурирует даже в принятых Еврокомиссией в 2005 г. «переговорных рамках» для Турции (64, § 3). Постоянный акцент на «не ограниченный по времени» переговорный процесс для стран-кандидатов и перспектива «перманентных законодательных дерогаций» и коррекции достигнутых договоренностей (64, § 12) сделали крайне неясной перспективу вступления Турции в ЕС. Все это закономерно привело к снижению непосредственного влияния Брюсселя на внутривнутриполитическую повестку дня в Турции, утрате доверия к ЕС и его «политике кондициональности», а также скорректировало динамику административно-политических реформ в Турции.

Второй по значимости негативный фактор – «Кипрский вопрос», ставший одним из главных формальных препятствий на пути евроинтеграции

Турции (даже несмотря на то, что его решение не фигурировало в перечне критериев для вступления Турции в ЕС). Подписанный в 2005 г. «Дополнительный протокол» к Анкарскому соглашению между Турцией и ЕЭС 1963 г., который предусматривал открытие морских портов и воздушного пространства для Греческого Кипра, на тот момент уже вошедшего в ЕС, так и не был ратифицирован турецким парламентом. Турция отказалась открывать свои морские порты для кораблей Республики Кипр, поскольку Брюссель не выполнил свои обещания по отношению к туркам-киприотам, поддержавшим «План Аннана» на референдуме 2004 г. (51). В результате в декабре 2006 г. Еврокомиссия заморозила открытие восьми «глав» для переговоров с Анкарой, поставив условие, что ни одна из 35 «глав» не может быть предварительно закрыта до тех пор, пока «Дополнительный протокол» не будет ратифицирован и вступит в силу (97, с. 1–9). И на сегодняшний день лишь одна из этих «глав», касающаяся «науки и исследований», условно «закрыта».

Еще одним фактором стагнации отношений Анкары и Брюсселя можно считать позиции лидеров Германии и Франции, открыто выступающих против полноформатного членства Турции в ЕС. В 2005 г. канцлер Германии Ангела Меркель выдвинула идею «привилегированного партнерства» как модели особых взаимоотношений ЕС и Турции и даже пыталась ввести ее в повестку дня переговоров Брюсселя и Анкары, однако это не было реализовано, и Германия не стала блокировать переговорный процесс. В самой Турции инициированные Германией дискуссии о «привилегированном партнерстве» вместо полноправного членства были восприняты крайне болезненно, способствовали росту евроскептицизма – многие увидели в этом явное нарушение договоренностей и предвзятость по отношению к Турции, что серьезно дискредитировало ЕС в глазах турецкого общественного мнения. В 2007 г. победивший на выборах президента Франции Николя Саркози также занял откровенно антитурецкую позицию в ЕС: Франция

заблокировала еще четыре «главы» переговорного процесса ЕС-Турция. Однако с приходом к власти социалиста Франсуа Олланда в 2012 г. Франция заняла более взвешенную позицию по отношению к Турции. Резкий контраст в отношении ЕС к странам Центральной и Восточной Европы и оказываемая им масштабная материальная поддержка как на стадии подготовки к вступлению, так и после создавали ощущение, что к Турции ЕС относится предвзято, а его политика по отношению к Турции по сути дискриминационна. Эти настроения явно не способствовали консолидации проевропейски настроенной части политической элиты Турции, равно как и тех, кто поддерживал либеральные реформы (66, с. 485–495).

Однако было бы неправильным списывать снижение влияния ЕС как драйвера общественно-политической трансформации Турции исключительно на внешние обстоятельства. Одним из наиболее весомых внутренних факторов этого процесса можно считать вектор трансформации режима правящей ПСР Эрдогана. Первые однопартийные правительства, сформированные победившей на выборах 2002 г. ПСР, использовали европеизацию как нормативный политический контекст для программы внутриполитических реформ и основу ревизии внешнеполитических стратегий (52, с. 62). Последующие выборы 2007 и 2011 гг. показали рост электоральной поддержки ПСР, основанный на успехах экономического развития страны и укреплении ее влияния как региональной державы. Электоральный успех способствовал росту уверенности в собственных силах и наращиванию авторитарных тенденций (21). Сама природа однопартийного правительства содействовала этому, облегчая осуществление реформ и формируя гораздо более благоприятный экономический климат.

В результате Турция смогла добиться достаточно высоких показателей ежегодного экономического роста, что резко контрастировало с серьезной экономической рецессией во многих странах ЕС после 2008 г. Как следствие – правительство ПСР почувствовало в себе силы уйти от жесткой привязки

реформ к требованиям ЕС. В общественном сознании политическая элита последовательно старалась укрепить мысль о самоценности реформ: о том, что цель проводимых преобразований – отнюдь не вступление Турции в ЕС, а повышение уровня жизни граждан безотносительно перспектив вступления в объединенную Европу. Кроме того, во второй половине 2000-х гг. Турция стала наращивать свое влияние в регионе Ближнего и Среднего Востока. Возросшие амбиции регионального лидерства и уверенность в собственных экономических силах привели к тому, что прежнее обаяние и привлекательность ЕС ощутимо ослабли как в общественном мнении, так и среди политической элиты. И хотя правительство ПСР и лидеры правящей партии постоянно публично подчеркивали неизменность курса на вступление в ЕС, от прежнего энтузиазма мало что осталось. Как следствие, общая динамика либерализации замедлилась (22, с. 419), а реформы продолжились лишь в сферах, где это отвечало интересам правящей элиты. Так, если реформы военно-гражданских отношений продолжились с прежней скоростью (26, с. 70), то либерализация свободы слова и прессы была заморожена.

Еще один важный фактор, оказывающий воздействие на снижение влияния ЕС, – степень эффективности государства, играющего первостепенную роль в осуществлении институциональной либерализации в соответствии с требованиями ЕС. Эффективность государства тесно завязана на уровень внутривластной напряженности – соответственно, и «цена» демократических преобразований резко повышается в условиях эскалации террористических угроз, поскольку террористические атаки по своей сути ставят под сомнение политическую дееспособность и эффективность действующей власти (26, с. 69–75). Так, активизация Рабочей партии Курдистана в 2005 г. и рост террористической активности в 2007 г. сузили коридор политического маневра правительства Эрдогана, поскольку

поставили под угрозу и территориальную целостность страны, и легитимность действующей власти.

Неслучайно в ежегодном докладе Еврокомиссии о продвижении Турции по пути реформ за 2012 г. особо отмечалась важность решения «курдского вопроса», который характеризовался как «главный вызов турецкой демократии» (85, с. 7). А в одном из последних подобных докладов позитивно оценивался «запущенный правительством процесс мирного урегулирования, нацеленный на прекращение насилия и терроризма на юго-востоке Турции и выработку решения “курдской проблемы”» (86, с. 1).

Отдельно в длинном перечне факторов деградации ЕС как драйвера преобразований можно выделить нисходящий уровень поддержки самой идеи вступления в ЕС среди значительной части населения Турции. По контрасту с началом 2000-х гг., когда в Турции отмечалось наличие широкого общественного консенсуса по вопросу как вступления Турции в ЕС, так и необходимости масштабных административно-политических реформ, к концу 2000-х гг. стихийно возникшая проевропейская коалиция дала трещины на фоне роста евроскептицизма (56, с. 923–925). Если в 2004 г. более 75% населения Турции позитивно рассматривало вхождение страны в ЕС, то в 2011 г. этот показатель снизился до 48% (см.: 19, с. 74), а соцопрос «Евробарометра» конца 2014 г. показал, что всего 28% граждан Турции поддерживают вступление страны в ЕС (40). Однако, несмотря на скепсис в отношении Брюсселя и его политики, Европа как цивилизационно-культурная сущность и модель развития не просто сохранила свое значение, но гораздо интенсивнее стала использоваться в качестве референсной точки в оценках реформ, политического режима или стандартов повседневной и общественной жизни (52, с. 66).

Гражданское общество как проводник влияния ЕС на социально-политическую трансформацию

Гражданскому обществу традиционно отводится важная роль в процессе либерально-демократических преобразований (3, с. 125; 9, с. 4): причем это роль одновременно и институционального катализатора, и одного из главных бенефициаров подобных реформ. Для роли катализатора реформ и рычага давления на органы власти неправительственные организации должны обладать достаточно высоким уровнем авторитета и КПД (30, р. 12). В отношении турецкого гражданского общества европейские чиновники исходили именно из этого тезиса, воспринимая его в качестве одного из главных «агентов» реформ по европеизации Турции как страны-кандидата.

На сегодняшний день в Турции существует несколько типов организаций гражданского общества (так в турецком правовом лексиконе принято именовать НПО/НКО): это ассоциации, вакфы (фонды), общественные профсоюзы и кооперативы (49, с. 383–384). Различия между ними – прежде всего, в правовом статусе, возможностях взаимодействия с международными организациями. После военного переворота 12 сентября 1980 г. многие положения прежней либеральной конституции 1961 г. были отменены: новый основной закон накладывал серьезные ограничения на свободу слова, сужал права и возможности ассоциаций и вакфов. Архитекторы военного переворота видели в гражданской активности и неконтролируемой деятельности НПО угрозу социальной стабильности и государственной власти. Поэтому все НПО были поставлены под жесткий государственный контроль, чтобы исключить любые нарушения новых законодательных норм (18). Тем не менее, с середины 1980-х гг. «третий сектор» в Турции начал укрепляться: шел рост числа НПО на фоне усиления общественного запроса на либерализацию общественной жизни (23). Согласно данным официальной статистики Управления по делам ассоциаций (*Dernekler Dairesi Başkanlığı*) при министерстве внутренних дел, число ассоциаций даже за последние пять лет выросло с 88 тыс. в 2011 г. до 106

тыс. в 2015 г. (причем это только активно действующие структуры, а общее число подобных организаций превысило 260 тыс.) (35). Число людей, вовлеченных в деятельность ассоциаций, по данным на 2014 г. превышало 8,9 млн. человек – т.е. 12% населения страны (80, с. 6.). И хотя количественные показатели развития сферы гражданского общества могут показаться сравнительно высокими, его качественные характеристики, столь необходимые для эффективно работающей демократии, недостаточно высоки (см.: 18). При этом организационно-финансовые трудности, которые испытывают НПО, и невысокая эффективность институтов гражданского общества в Турции серьезно ограничивают его возможности выступать локомотивом демократических преобразований (см.: 14; 54, с. 270–287).

Динамика взаимоотношений Турции и ЕС непосредственно отразилась на развитии сферы гражданского общества, которое выступало одновременно в двух ипостасях – и как объект структурных и институциональных реформ, и как инструмент преобразований. С одной стороны, в рамках пакетных реформ по гармонизации турецкого законодательства с нормами ЕС трансформировалось правовое регулирование сферы гражданского общества, с другой – ЕС через свои структуры пытался использовать турецкие НПО как «агентов влияния», своей деятельностью ускоряющих протекание либеральных реформ (49, с. 384).

Турецкие НПО старались максимально использовать «евроинтеграционный контекст» как возможность нарастить свое влияние и присутствие в общественно-политической жизни, а также реализовать конкретные проекты за счет поддержки общеевропейских фондов. Так, ЕС через свои структуры спонсировал создание многочисленных НПО в различных регионах Турции. На юго-востоке – в городе Диярбакыр – за 14 лет реализации различных европейских программ количество НПО увеличилось без малого в шесть раз (с 213 в 2000 г. до 1144 на начало 2015 г.)

(36; 72). Брюссель всерьез рассчитывал использовать возможности институтов гражданского общества в качестве проводников политической программы по приведению Турции в соответствие с Копенгагенскими критериями. Отсюда и идея наращивать свое влияние на общественно-политические процессы посредством укрепления институтов гражданского общества: чем больше гражданских свобод обеспечивается за счет ревизии действующего законодательства, тем больше возможностей у гражданского общества действовать вне жестких рамок бюрократических процедур и повышать свою эффективность как инструмента демократизации. Тем самым ЕС способствовал созданию более благоприятной атмосферы для развития плюралистического гражданского общества (43).

Основными инструментами европейских структур в работе с гражданским обществом в Турции стали программы консультативной и финансовой помощи неправительственным организациям, а главным каналом финансовой поддержки турецких НПО после 1999 г. – Программа финансовой поддержки на этапе подготовки к вступлению (*Pre-Accession Financial Assistance*, с 2007 г. – *Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA*) (подробнее см.: 41) с отдельной строкой в бюджете Евросоюза. С начала открытия этой линии финансовой поддержки в 2002 г. до конца 2014 г. Турция в общей сложности получила 6,7 млрд. евро⁵, хотя точно сказать,

⁵ По официальным данным ЕС и турецкого министерства по отношениям с ЕС, в рамках Программы финансовой поддержки на этапе подготовки к вступлению Турция получила в 2002 г. – 126 млн. евро, в 2003 г. – 144 млн. евро, в 2004 г. – 250 млн. евро, в 2005 г. – 300 млн. евро, в 2006 г. – 500 млн. евро, в 2007 г. – 497,2 млн. евро, в 2008 г. – 538,7 млн. евро, в 2009 г. – 566,4 млн. евро, в 2010 г. – 653,7 млн. евро, в 2011 г. – 779,9

сколько именно было непосредственно направлено турецким неправительственным организациям, по данным открытых источников довольно трудно⁶. В рамках Инструмента поддержки на этапе подготовки к вступлению (*Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA*) (подробнее см.: 41) поддержка развития сферы гражданского общества и сети неправительственных организаций не была выделена в самостоятельное направление, однако имплицитно присутствовала во всех пяти компонентах IPA (33).

Еще один канал, по которому шло взаимодействие ЕС с турецкими НПО – это социальноориентированные программы «Перманентного обучения» (*Lifelong Learning Program*), «Рамочные программы по развитию научных исследований и технологий» (*Framework Programmes for Research and Technological Development*), «Молодежь в действии» и др. (103), участие в которых давало турецким НПО возможность получить финансовую поддержку ЕС.

Наряду с чисто финансово-экономическими инструментами структуры ЕС разработали и другие каналы воздействия и взаимодействия с турецкими НПО – это и совместные мероприятия, и выездные семинары с приглашением гражданских активистов в штаб-квартиру Еврокомиссии и другие институциональные органы ЕС. Причем в рамках нефинансового сотрудничества создавалась модель симметричных инициатив, когда импульс взаимодействия исходит не только от «доноров», но и от

млн. евро, в 2012 г. – 856,3 млн. евро, в 2013 г. – 903 млн. евро, в 2014 г. – 620,4 млн. евро (34, с. 8; 50, с. 46).

⁶ В рамках программ по гармонизации турецкого законодательства с нормами ЕС в 2002, 2003 и 2004 гг. было разработано 84 проекта, одобренных на уровне органов ЕС.

«реципиентов». Известный пример – сотрудничество турецкой ассоциации поддержки образованных женщин (*Kadın Aydınları Destekleme Derneği – KA.DER*) и Комиссии Европарламента по правам женщин и гендерного равенства в работе над докладом о равноправии полов в Турции, опубликованном в 2012 г. (62).

Помимо непосредственных контактов, в ряду нефинансового сотрудничества ЕС и турецкого гражданского общества с целью продвижения процесса демократизации можно выделить еще один канал – регулярные доклады ЕС о «продвижении Турции» (*Turkey Progress Report*) на пути в единую Европу. Эти доклады представляют собой ежегодный обзор конкретной страны с точки зрения ее прогресса на пути к статусу страны-кандидата или страны-члена ЕС. Начиная с 1998 г., когда был опубликован первый в истории подобный доклад по Турции, вопросы ограничений для неправительственных организаций и гражданских активистов, соблюдения базовых прав и свобод в разных аспектах – ключевые темы этих документов. Непосредственный эффект регулярных докладов наиболее рельефно проявлялся тогда, когда в них затрагивалась не обезличенная проблема, а конкретный случай. Наиболее яркий пример – ситуация с закрытием в Турции ассоциации солидарности представителей ЛГБТ сообщества «*Lambdaİstanbul*» (*Lambdaİstanbul LGBTT Dayanışma Derneği*). В мае 2008 г. суд Стамбула вынес решение о закрытии этой ассоциации за «нарушения закона и общественной морали» (39). При этом структуры ЕС – «*Human Rights Watch*» и «*Amnesty International*» – вступились за «*Lambdaİstanbul*», постоянно поднимая вопрос о незаконности подобных запретов⁷. В итоге,

⁷ Притом, что из длинного перечня европейских свобод для лиц нетрадиционной ориентации в Турции действует только разрешение на смену пола (с 1988 г.).

под давлением ЕС сначала в ноябре 2008 г. Высший апелляционный суд вернул дело «*Lambda Istanbul*» на повторное рассмотрение, а затем в апреле 2009 г. судебное решение уже было принято в пользу ассоциации (75).

В целом, ЕС своими финансовыми, интеллектуальными и политическими инвестициями в сферу гражданского общества стремился укрепить его либерально-демократическую ориентацию (через партнерские программы и спонсорскую поддержку). Успех подобной стратегии зависел от ряда факторов: во-первых, интенсивности взаимодействия общеевропейских структур с гражданским обществом (непосредственные контакты, партнерские программы, спонсорская поддержка); во-вторых, наличия долгосрочных и неадресных программ поддержки (например, в сфере образования); в-третьих, положительного имиджа ЕС и восприятия общеевропейских норм в общественном сознании; в-четвертых, благоприятной законодательной среды. В целом, чем выше степень либеральности среды и чем либеральнее законодательство в сфере гражданской активности – тем легче использовать каналы гражданского общества для продвижения демократии «снизу». И, наоборот, чем больше НПО разобщены по идеологической или этнической линии – тем сложнее их использовать в качестве катализатора демократических преобразований или основы для демократической консолидации (56, с. 913).

После того, как Турция получила формальный статус страны-кандидата в 1999 г., представители турецкого гражданского общества стали достаточно активны на различных общеевропейских площадках. И в этом смысле гражданское общество в начале 2000-х гг. смогло выступить дополнительным рычагом воздействия на правительство для запуска масштабной программы либерализации административно-политической системы. Кроме того, либерализация непосредственно затронула и само турецкое гражданское общество. Выразилось это не только в расширении взаимодействия с общеевропейскими институтами, но и привело к

трансформации существовавшей модели НПО – значительная часть гражданских активистов стали ориентироваться на проекты, которые могли бы дать достаточное материально-финансовое обеспечение, и придерживаться рентоориентированной стратегии, отдавая приоритет фондированию, а не следованию уставным целям (см.: 14; 17).

Гражданское общество как самостоятельный драйвер либеральных реформ

Историческая традиция сильного государства с особой регулирующей ролью во всех сферах общественных отношений и примат коллективных интересов над частными не способствовали формированию сильного и политически активно гражданского общества в Турции (44, с. 44). Реалии постбиполярного мира с усилившимися тенденциями глобализации несколько скорректировали положение гражданского общества в Турции в 1990-х гг. – ощутимо расширилась сфера деятельности неправительственных организаций, а их число заметно выросло, повысился и уровень гражданского участия (44, с. 46–51). И среди факторов, непосредственно повлиявших на характер развития сферы гражданского общества, процесс евроинтеграции и динамика отношений Брюсселя и Анкары занимают важное место.

Курс на вступление в ЕС и официальный статус страны-кандидата сделал традиционные требования турецких НПО по расширению демократии и либерализации общественно-политической жизни частью национальной программы по доведению страны до уровня ЕС, придав этим требованиям большую силу и легитимность (77, с. 81). Перспектива стать частью объединенной Европы, вера в реальность которой в начале 2000-х гг. была достаточно сильна, способствовала консолидации прогрессивно настроенных

общественных сил и гражданского общества на поддержку реформ по европеизации Турции.

Немаловажно, что одним из результатов начального этапа административно-политических реформ, запущенных в соответствии с Копенгагенскими критериями, стало принятие нового – более либерального – закона об ассоциациях, который позволил гражданскому обществу гораздо активнее участвовать в продвижении и поддержке реформ (77, с. 81). Это событие можно считать интересным примером взаимодействия внутренних и внешних факторов демократизации. Турецкие НПО длительное время выступали за необходимость реформирования законодательства, регулирующего деятельность ассоциаций, однако сдвинуть ситуацию с мертвой точки стало возможно только в 2004 г. в рамках «реформ по гармонизации», которые таким образом легли на подготовленную в течение нескольких лет почву. Однако стагнация переговорного процесса во второй половине 2000-х гг. сузила возможности НПО по участию в политической жизни и поддержке либеральных реформ. При этом непосредственная поддержка профильными общеевропейскими структурами развития сферы гражданского общества, выражающаяся и в консультационной помощи, и в финансировании широкого круга проектов по таким программам как «Развитие гражданского общества» (*Civil Society Development Program*) (44, с. 56; 56, с. 916), не привела к планируемому укреплению гражданского общества (14).

Помимо евроинтеграции, непосредственно отразившейся на развитии сферы гражданского общества в первой половине 2000-х гг., важную роль в этом сыграла и политика ПСР. Взаимоотношения режима Эрдогана с гражданским обществом, как отчетливо показали события 2012–2014 гг., обладают сложной динамикой, однако в период 2002–2005 гг. правительство ПСР демонстрировало готовность воспринимать сигналы от НПО и взаимодействовать с гражданским обществом в самых разных сферах (43, с.

63; 44, с. 63). В эти годы власти не противились ограниченному участию гражданского общества в политическом процессе, публичной экспертизе законопроектов и т. д. (43, с. 63; 44, с. 63). Избирательность в привлечении гражданского общества, которую изначально практиковала ПСР, особенно проявилась во время разработки стратегического плана по борьбе с коррупцией в 2010 г. (102, с. 18). И это весьма показательно характеризовало достижения гражданского общества за годы либеральных реформ по дорожной карте европеизации: хотя гражданское общество институционально окрепло и обрело опыт в реализации структурных проектов, тем не менее, его влияние на внутривнутриполитические процессы осталось ограниченным (32, с. 15). Более того, по-прежнему низкий уровень гражданского участия и слабая организационная база большинства турецких НПО (32, с. 14; 49, с. 390) остаются главными проблемами развития сферы гражданского общества в Турции – и протесты 2013–2014 гг. это отчетливо показали. Высокий уровень фрагментации и сегментированность – базовые характеристики турецкого гражданского общества начала 2000-х гг. – и сейчас серьезно ограничивают его возможности выступать драйвером внутривнутриполитических преобразований (18). Проявляется это в четкой политической ангажированности НПО, готовых поддерживать лишь близкие им по интересам реформаторские инициативы. Поэтому и поддержка либеральных реформ со стороны гражданского общества оказывается сегментированной. Так, кемалистские НПО ожидаемо не выступают в поддержку либеральных реформ, нивелирующих такие базовые принципы кемалистской идеологии как национализм и лаицизм (37, с. 10). Политическая фрагментация еще сильнее проявляется в организациях, занимающихся проблемами защиты прав человека (на первый взгляд, универсальными либеральными ценностями) (73, с. 62). И, тем не менее, в Турции даже правозащитные НПО имеют четкий политический окрас: поэтому едва ли возможно сотрудничество между левой по взглядам

ассоциацией поддержки семей заключенных и осужденных (*Tutuklu ve Hükümlü Aileleri ile Dayanışma Derneği – TAYAD*) и происламистской консервативной ассоциацией защиты прав человека и угнетенных (*İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği – MAZLUMDER*) (73, с. 62). Однако консолидация НПО и гражданских активистов все же возможна, что показал пример Женской платформы для изменения Турецкого уголовного кодекса (*Türk Ceza Kanunu Kadın Platformu*), деятельность которой в начале 2000-х гг. во многом способствовала решению проблемы неравноправного положения женщин в турецком законодательстве при разработке нового УК, принятого в 2004 г.

В целом, влияние ЕС на развитие гражданского общества в Турции на правовом, финансовом и техническом уровнях не привело к серьезному его усилению как локомотива перемен в общественно-политической жизни, а степень его воздействия на политический процесс ощутимо не увеличилась (37, с. 10; 44, с. 64; 49, с. 390; 56, с. 925). Поэтому и проект использования институтов гражданского общества в Турции как главного агента и катализатора либеральных реформ у Брюсселя не увенчался успехом.

Влияние ЕС и бизнес-структуры

Среди факторов либерализации 1990-х – 2000-х гг. важное место занимает крупный бизнес и бизнес-ассоциации (44, с. 61), увеличившие, подобно другим субъектам публичной сферы, свой общественно-политический вес после 1999 г. Из числа подобных бизнес-структур в авангард вышли Ассоциация турецких промышленников и предпринимателей (*Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği – TÜSİAD*) и Вакф экономического развития (*İktisadi Kalkınma Vakfı – İKV*). Эти старейшие общественные организации турецкого бизнеса, используя наработанные

механизмы общественного давления на правительство, стали активно лоббировать проведение либеральных реформ (37, с. 9; 57, с. 368).

Пример деятельности TÜSİAD как наиболее активной и авторитетной структуры, с 1970-х гг. объединяющей крупнейших турецких бизнесменов, крайне показателен и красноречив с точки зрения раскрытия механики влияния бизнеса на текущие политические процессы (98, с. 102).

В 1990-е гг. TÜSİAD стала позиционировать себя общественной силой, выступающей за демократические реформы в Турции (68, с. 98), особым субъектом гражданского общества, главная задача которого – продвижение либеральных инициатив и поддержка процесса демократизации (44, с. 62; 79). Ассоциация начинает публиковать собственные доклады по демократизации. Первый подобный доклад под общим заголовком «Перспективы демократии в Турции» вышел в 1997 г. и должен был служить декларацией TÜSİAD о намерении всеми доступными средствами способствовать демократизации в Турции. В самом докладе достаточно подробно разбирались многие из болезненных и неудобных сюжетов – как, например, свобода слова, культурные права национальных меньшинств (читай курдов), военно-гражданские отношения и т.д. (68, с. 100).

После 1999 г. TÜSİAD в своей общественной деятельности делает ставку на ЕС и переговорный процесс Брюсселя с Анкарой как главный драйвер политических преобразований в Турции (96, с. 589). И начиная с этого момента тематика «пакетных реформ» и вопрос перспективы членства Турции в ЕС становятся приоритетными направлениями политической активности TÜSİAD (98, с. 104). Причем этот тренд сохранился даже во второй половине 2000-х гг.: когда сам переговорный процесс оказался замороженным, TÜSİAD на всевозможных публичных площадках продолжала утверждать важность «европейского проекта» для модернизации Турции и необходимость возобновления переговоров (81). Объяснение этому можно увидеть в том, что TÜSİAD взяла на себя роль адвоката демократии и

либеральных реформ задолго до 1999 г., высвечивая неудобные для центральной власти сюжеты в не очень приглядном свете (98, с. 111). Показательным стал юбилейный доклад T $\ddot{U}$ SİAD о демократизации в Турции, опубликованный в 2007 г. Он фиксировал широкий круг проблем – от свободы слова до защиты прав меньшинств, острота которых, несмотря на пятилетку успешных реформ по европеизации, не была снята (79). Предлагая свои рецепты решения острых вопросов демократического развития, T $\ddot{U}$ SİAD критиковала правительство ПСР за торможение демократизации. В 2007 г. T $\ddot{U}$ SİAD призывала правительство снизить 10-процентный барьер для прохождения в парламент, что позволило бы войти в законодательное собрание малым партиям, в том числе представляющим интересы меньшинств, а в 2008 г. – в разгар противостояния ПСР с военной и кемалистской элитой – принять меры против множасьих случаев нарушения прав человека (58, с. 25; 82). Эти шаги пришлось на период охлаждения отношений между правящей ПСР и бизнесменами из T $\ddot{U}$ SİAD, которые в 2002–2006 гг. носили более чем партнерский характер. После 2006 г. T $\ddot{U}$ SİAD достаточно жестко стала высказываться в адрес кабинета министров из-за нежелания вести переговорный процесс с Брюсселем в прежнем формате (99, с. 83–88).

Обострившийся кризис в отношениях кемалистской элиты и ПСР в 2006 г. также отразился на T $\ddot{U}$ SİAD (99, с. 85). Даже несмотря на раскол в рядах самой ассоциации (крупные бизнесмены находились в разной степени удаленности от правящего режима и не все были готовы занимать конфронтационную позицию), T $\ddot{U}$ SİAD продолжала придерживаться прежней линии в вопросах демократизации и закономерно поддержала инициированную правительством конституционную реформу 2007 г. (99, с. 87–88).

Однако можно ли говорить о самостоятельной роли крупного бизнеса в целом и T $\ddot{U}$ SİAD в частности как о двигателе демократических

преобразований? Однозначно ответить на вопрос положительно или отрицательно нельзя. Сами по себе реформы, за осуществление которых ратовала TÛSIAD, вряд ли смогли бы реализоваться, если бы помимо давления на правительство со стороны бизнеса они бы не составляли часть национальной программы по гармонизации турецкого законодательства в соответствии с нормами ЕС (57, с. 366). Кроме того, сама привязка к членству в ЕС, которой TÛSIAD осталась верна и после 2005 г. (96, с. 589; 98, с. 104), в условиях резкого снижения общественной поддержки «европейского проекта» не может выступать эффективным стимулом преобразований.

Роль «четвертой власти» в процессе демократизации

Вплоть до 1990-х гг. сфера СМИ была далека от демократических порядков, ее отличительными характеристиками были серьезные ограничения свободы слова и жестко выстроенная система подчинения владельцев СМИ по отношению государству, нередко превращавшаяся в сервильность (53, с. 523–524). И хотя в 1990-е гг. количество СМИ ощутимо выросло, среда стала чуть более конкурентной, а новостной поток не в пример богаче – базовые проблемы остались: сфера СМИ была и по сей день остается монополизированной крупными медиа-холдингами (самый крупный – «Холдинг Доган», владеющий несколькими наиболее тиражными ежедневными изданиями и рейтинговыми телеканалами) (38, с. 23; 53, с. 525). Еще одна тенденция, формирование которой хронологически также пришлось на 1990-е гг., – использование подконтрольных СМИ как канала налаживания взаимоотношений с властью для получения конкретных политических и экономических дивидендов (38, с. 24).

На сегодняшний день ландшафт турецких СМИ поделен между крупными медиа-холдингами и небольшими по масштабу независимыми

изданиями – как, например, либеральная газета «Тараф» или армяно-турецкая «Агос», где до 2007 г. главным редактором служил Грант Динк. Ресурсы таких независимых СМИ ограничены, а положение не всегда стабильно (38, с. 9; 53, с. 532). Медийный мейнстрим, как и прежде, находится в подчиненном положении по отношению к власти в силу действующего законодательства, делающего СМИ уязвимыми для политического давления (31, с. 618; 38, с. 9, 61). К этому необходимо добавить, что экономические интересы владельцев газет и телеканалов также способствуют формированию клиентельных отношений между СМИ, властью и политиками (74, с. 560). В случае с правительством сами владельцы СМИ стараются заручиться необходимой поддержкой со стороны власти для получения экономических преференций, а в случае с действующими политиками – работает немного другой механизм: давление на СМИ оказывается путем принятия специальных законодательных норм, регулирующих сферу СМИ (например, специального налогового законодательства) (31, с. 618). Линию напряжения и механику клиентельных отношений между СМИ и властью хорошо иллюстрирует конфликт между Эрдоганом и медиа-холдингом Доган. В открытую фазу конфликт вошел в 2009 г., когда один из подконтрольных ПСР муниципалитетов отказался предоставить холдингу помещения (53, с. 532). В ответ на страницах изданий холдинга стали появляться критические материалы по отношению к правительству ПСР (53, с. 532). Известный своей обидчивостью Эрдоган не стал молчать и публично призвал взыскать с холдинга Доган 3,75 млрд. турецких лир (на тот момент 2,5 млрд. долларов США) за нарушение налогового законодательства (31, с. 618; 76). Столь жесткое наказание за нелояльность серьезно перестроило соотношения проправительственных и оппозиционных СМИ и подвело логическую черту под переделом сферы СМИ, начатую в 2007 г. приобретением близким к ПСР

холдингом «Чалык» самой тиражной турецкой газеты «Сабах» вместе с телеканалом «АТV» (38).

Существование независимых изданий несколько разбавляет общую картину доминирования лояльных правительству СМИ, позволяя получать альтернативную информацию и видение ситуации (38, с. 61). Вторую половину 2000-х гг. на поле такой альтернативной информации первую скрипку играла газета «Тараф», прославившаяся публикациями секретных документов, раскрывших готовившийся военный переворот против режима ПСР (38, с. 35, 61; 88). Давая альтернативные трактовки и высвечивая неудобные для других СМИ сюжеты (38, с. 63), издание сыграло свою роль в плюрализации информационного поля в Турции, ломая устоявшие модели националистического дискурса и открывая дискуссии на негласно табуированные ранее темы: о роли военной элиты в политике или политизации судебной системы, институциональной коррупции или нарушениях при заключении госконтрактов (28). Из перечня сюжетов, которые поднимали журналисты «Тараф», видно, что они не только ударяли по прежней системе, в которой доминировала кемалистская элита, но и стремились вскрыть проблемы режима ПСР. Тем самым издания, подобные «Тараф», на практике показывали, что независимые СМИ в Турции могут выступать проводниками демократизации. С середины 2013 г., когда в Турции начались активные протесты против правительства ПСР, и особенно после коррупционного скандала 17 декабря 2013 г., который вывел в открытую фазу конфликт между международным миссионерским движением во главе с Фетхуллахом Гюленом и Реджепом Эрдоганом, на звание главного оппозиционного СМИ претендуют газеты издательского дома «Заман». Однако их огульная критика режима ПСР в большой степени ведет к росту поляризации в обществе, а не способствует демократизации при всей демократической риторике.

В основной массе турецкие СМИ продолжают страдать прежними недостатками – невысоким качеством материалов, предвзятостью и политической зависимостью (31, с. 618; 90; 93). Отчасти их можно списать на особенности политической культуры и разделенности СМИ – как и гражданского общества в целом – по линии политической идентичности. Однако еще один корень проблем заключается в очевидных ограничениях свободы слова и прессы, которые сужают поле маневра для всех СМИ без исключения (74, с. 557; 85, с. 21). И здесь не только государственная цензура, столь грубо себя проявившая во время протестов в парке Гези летом 2013 г., когда основные телеканалы просто не стали передавать новости о протестах, но и растущая на глазах самоцензура СМИ (61). Примеры увольнения из центральных СМИ известных колумнистов за критику в адрес правительства (61) – тревожный сигнал проблем со свободой слова и показатель слабости СМИ как драйвера демократизации.

Процессы демократизации в Турции исторически всегда были тесно связаны с «прозападным» или «проевропейским» курсом развития страны. Либеральные реформы конца 1990-х – 2000-х гг. не стали исключением, их динамика во многом была детерминирована течением переговорного процесса между Анкарой и Брюсселем, а характер определялся стремлением политической элиты Турции приблизить страну к европейским стандартам.

Институциональная социализация Турции в рамках общеевропейских международных организаций, несмотря на неравномерность и ограниченность моделей партнерства, сыграла важную роль как во внешне-, так и внутривнутриполитическом развитии страны. И это выразилось не только в том, что в 2000-е гг. принимались законы, которые едва ли смогли реализоваться в условиях существовавшей модели общественного развития

(отмена смертной казни, уравнивание в правах женщин и мужчин), но и в том, что был запущен неформальный процесс ассоциации Турции с Западом (достаточно вспомнить, что в 1999 г., когда Турции предоставляли статус страны-кандидата, это не вызвало неприятия среди 15 стран, входивших на тот момент в ЕС).

Период интенсивных административно-политических реформ в Турции первой половины 2000-х гг. хронологически совпал с активной фазой переговорного процесса Анкары и Брюсселя (от закрепления за Турцией официального статуса страны-кандидата на саммите Европейского совета в Хельсинки в декабре 1999 г. до начала официальных переговоров с Турцией о вступлении в октябре 2005 г.), поэтому пришедшиеся на это время преобразования зачастую объяснялись стремлением соответствовать Копенгагенским критериям. Большинство исследователей сходились в оценке ведущей роли именно внешних факторов в трансформации 2000-х гг. В ЕС и политике кондициональности видели главный «импульс к модернизации» (63), в официальном статусе страны-кандидата – катализатор реконструкции политической системы (67), а в курсе на евроинтеграцию – основу для отстранения военной элиты от участия в политическом процессе (71). Не отказываясь от тезиса о ключевой роли ЕС, некоторые исследователи задавались вопросом, насколько реформы носят вынужденный характер и обусловлены исключительно требованиями, предъявляемыми к странам-кандидатам, или же набравший скорость процесс евроинтеграции универсализирует либерально-демократические нормы общественной жизни и политического устройства (55). Другие – в том же ключе ставили вопрос о факторе ЕС как триггере конъюнктурных косметических преобразований или основе формирования инфраструктуры для долговременных институциональных реформ (77).

Между тем, фактическое замораживание переговорного процесса Анкары и Брюсселя, равно как и самого процесса евроинтеграции Турции в

2005 г., не привело к автоматическому свертыванию реформ, что несколько опровергает тезис об исключительно внешней и конъюнктурной заданности преобразований. Процессы социально-политической трансформации Турции в 2000-е гг. оказались мотивированы в значительной степени совокупностью внутренних факторов, текущими интересами пришедшей к власти в 2002 г. Партии справедливости и развития (ПСР) и стратегией ее основных политических и идеологических оппонентов.

Готовность ПСР следовать указаниям Брюсселя, стремление привести административно-политическое устройство и правовые нормы в соответствие с Копенгагенскими критериями – все это плохо коррелировало, с одной стороны, с отсутствием четких «правил игры» – прозрачных политических условий вступления в ЕС для Турции (слишком большой разброс в оценках перспектив членства и размытость обещаний), с другой – с авторитарной природой самой ПСР и ее лидеров, нелиберальным характером ее идеологической платформы «консервативной демократии». Соответственно и демократические реформы, инициированные ПСР, нацеливались на решение внутривнутриполитических задач – перетянуть на себя симпатии проевропейски настроенного электората и использовать реформы по демократизации для ослабления политических конкурентов, прежде всего, из числа кемалистской элиты. Общественно-политическая трансформация Турции в 2000-е гг. – процесс, мотивированный не только стремлением удовлетворить требования Копенгагенских критериев, но и соображениями стратегии политической борьбы с оппонентами, которую условно можно назвать «анти-кемалистской» революцией (см.: 13), т.е. наращивания своего политического влияния за счет десекуляризации и ослабления опасных оппонентов из числа кемалистской элиты.

Сумма внешнеполитических шагов и инициатив ПСР давно уже ставит под вопрос приверженность Анкары прозападной ориентации и вызывает подозрения в стремлении «возродить» Османскую империю. Активное

вмешательство в дела ближневосточных стран, заигрывания с ХАМАС, посредничество в налаживании отношений между западными странами и Ираном, обострение отношений с Израилем, неготовность солидаризоваться с Западом в борьбе с ИГИЛ – все это закономерно воспринимается как показатель отчуждения Турции от Запада, в целом, и ЕС, в частности; заставляет по-новому взглянуть на парадигму отношений Турции и Евросоюза.

Становясь несколько ближе Европе институционально, Турция, очевидно, отдаляется от нее ментально и психологически. Если в 2004 г. более 75% населения Турции позитивно рассматривало вхождение страны в ЕС, то в 2011 г. этот показатель снизился до 48%. На этом фоне количество сторонников развития отношений с ближневосточными мусульманскими странами, наоборот, ощутимо выросло (78, с. 29). Неудивительно, что за последние шесть лет, как показывают многочисленные соцопросы, скепсис в отношении ЕС в Турции год от года увеличивается, равно как и негативное отношение европейцев к настойчивому стремлению Турции в ЕС (42). Один из последних соцопросов «Евробарометра» показал, что всего 28% граждан Турции поддерживают вступление страны в ЕС (40). Это самый низкий показатель поддержки евроинтеграции Турции за последние годы. В предыдущем опросе, проведенном в мае 2014 г., количество сторонников вступления Турции в ЕС составляло 38%. Президент Турции Эрдоган открыто заявляет: «Турция не нуждается в уроках демократии от Европейского союза, она – не козел отпущения. Если не хотят нас принимать в ЕС – пусть не принимают, но мы для них не прислужники» (69).

Неуступчивость Брюсселя и обострение внутривосточной обстановки заставили лидеров ПСР несколько изменить риторику: сейчас все отчетливее звучит тезис о «самоценности» реформ, изначально запущенных для соответствия Копенгагенским критериям, и о необходимости их продолжения вне зависимости от последующего вступления Турции в ЕС.

«Мы будем продолжать реформы, даже если от ЕС не будет больше обнадеживающих сигналов... и переименуем Копенгагенские критерии в Анкарские... а Маастрихтские – в Стамбульские», – не устают повторять слова Эрдогана крупные функционеры ПСР (29). Это неожиданное, на первый взгляд, признание раскрывает отношение ПСР к содержанию вестернизации, которая разделяется на «институционально-технологическую» и «культурно-идеологическую» составляющие, и реализуемой ею модели модернизации.

При этом возникает ощущение, что Турция переживает процесс частичной «девестернизации». Функционеры правящей ПСР придерживаются западной либерально-демократической риторики, однако приверженность ценностям и европейской цивилизации, и демократии носит скорее не культурно-идеологический, а в большей степени прагматически-утилитарный характер. Демократия зачастую не рассматривается как матрица общественно-политических отношений на всех уровнях, из всех демократических принципов акцент делается, прежде всего, на выборах, «доказавших, что они являются оптимальным и наиболее легитимным способом достижения власти» (цит. по: 27, с. 56–57).

Список литературы

1. А.Меркель и Н.Саркози высказались против приема Турции в Евросоюз // РБК. – 2009. – 11.05. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/11/05/2009/301573.shtml> (Дата обращения – 27.02.2015).
2. Баяхчева С.Л., Илларионов С.И. Идеология гражданского общества. – М.: РИЦ «ПрофЭко», 2006. – 432 с.
3. Володин А.Г. Политическая экономия демократии. – М.: Гуманитарий, 2008. – 288 с.

4. Гражданское общество: Мировой опыт и проблемы России / В.Г. Хорос (отв. ред.). – М.: Эдиториал УРСС, 1998. – 312 с.
5. Жискард д' Эстен: «За принятие Турции в ЕС могут выступать только враги ЕС» // Правда.ru. – 2002. – 08.11. – Режим доступа: <http://www.pravda.ru/world/europe/european/08-11-2002/9337-turkey-0/> (Дата обращения – 27.02.2015).
6. Кудряшова Ю.С. Турция и Европейский Союз: История, проблемы и перспективы взаимодействия. – М.: Институт Ближнего Востока, 2010. – 364 с.
7. Кутейников А.Е. Демократизация в приоритетах международных организаций // Международные процессы. – М., 2012. – Т. 10, № 1 (28). – С. 66–80.
8. Мейер М.С. Османская империя в XVIII веке: Черты структурного кризиса. – М.: ГРВЛ, 1991. – 264 с.
9. Неправительственные организации в становлении и развитии гражданского общества: Международный опыт / В.И. Федосов (отв. ред.). – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. – 216 с.
10. Папа Римский Бенедикт XVI: Исламской Турции не место в христианской Европе // REGNUM. – 2005. – 21.04. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/polit/442286.html#ixzz3S75nHJct> (Дата обращения – 27.02.2015).
- 11 Премьер-министр Баварии призвал не пускать Турцию в Евросоюз // Лента.ru. – 2006. – 8.11. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2006/11/07/stoiber/> (Дата обращения – 27.02.2015).
12. Саркози: Турции нет места в ЕС // Коммерсант.ru. – 2007. – 14.01. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/996887> (Дата обращения – 27.02.2015).
13. Шлыков П.В., Малащенко А.В. «Антикемалистская революция»: Куда идет Турция? // Московский центр Карнеги. – 2011. – 22.09. – Режим

доступа: <http://www.carnegie.ru/events/?fa=3422> (Дата обращения – 27.02.2015).

14. Шлыков П.В. Амбивалентность «мягкой» силы ЕС в развитии сферы гражданского общества в Турции // Актуальные проблемы Европы / РАН. ИНИОН. – М., 20147 – № 3. – С. 97–135.

15. Шлыков П.В. Вакфы в Турции: Трансформация традиционного института. – М.: Марджани, 2011. – 560 с.

16. Шлыков П.В. Военная элита в политической системе Турецкой Республики // Элиты стран Востока / А.Ю. Другов, Н.П. Малетин, О.В. Новакова (отв. ред.). – М.: Ключ-С, 2011. – С. 31–60.

17. Шлыков П.В. Гражданское общество в Турции и влияние европейских институтов на его развитие // Актуальные проблемы Европы / РАН. ИНИОН. – М., 2012. – № 3. – С. 210–251.

18. Шлыков П.В. Гражданское общество в Турции: Иллюзии и реальность // Восток (Oriens). – М., 2009. – № 1. – С. 109–122.

19. Шлыков П. Куда идет Турция? Метаморфозы прозападного курса развития // Современная Европа. – М.: Институт Европы РАН, 2013. – Том 53, № 1. – С. 58–75.

20. Шлыков П.В. Курдский вопрос в Турции: На пути к разрешению конфликта? // Перспективы / Фонд исторической перспективы. – 2013. – 26.06. – Режим доступа: http://www.perspektivy.info/oykumena/vostok/kurdsij_vopros_v_turcii_na_puti_k_razresheniju_konflikta_2013-06-26.htm (Дата обращения – 27.02.2015).

21. Шлыков П.В. Турция после выборов 2011 г.: Парадоксы политического развития // Вестник Московского университета. Серия 13, Востоковедение. – М.: МГУ, 2012. – № 3. – С. 3–28.

22. Avcı G. The Justice and Development party and the EU: Political pragmatism in a changing environment // South European society and politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2011. – Vol. 16, Issue 3. – P. 409–421.

23. Avrupa Birliği, Devlet ve STK'lar / Türkiye tarih vakfı yayınları. – İstanbul, 2003. – 206 s.
24. Aydın S., Keyman Fuat E. European integration and the transformation of Turkish democracy / Centre for European policy studies. – Brussels, 2004. – 01.08. – EU-Turkey working paper N 2. – 56 p. – Mode of access: http://aei.pitt.edu/6764/1/1144_02.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).
25. Aydın U., Kirişçi K. With or without the EU: Europeanisation of asylum and competition policies in Turkey // South European society and politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2013. – Vol. 18, Issue 3. – P. 375–395.
26. Aydın-Düzgit S., Noutcheva G. Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey // West European politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2012. – Vol. 35, Issue 1. – P. 59–78.
27. Baran Z. Divided Turkey // J. of democracy. – Baltimore, MD: Johns Hopkins univ. press, 2008. – Vol. 19, Issue 1. – P. 54–69.
28. Barış R. Media landscapes: Turkey // European journalist centre. – 2010. – Mode of access: http://ejc.net/media_landscapes/turkey# (Дата обращения – 27.02.2015).
29. Berkan İ. Hoş geldin yeni izolasyonizm // Hürriyet. – İstanbul, 2011. – 16.04. – Mode of access: <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=17560589&tarih=2011-04-16> (Дата обращения – 27.02.2015).
30. Börzel T.A., Soyaltin D. Europeanization in Turkey: Stretching a concept to its limits? / Kolleg-Forschergruppe (KFG) «The transformative power of Europe»; Freie Universität Berlin. – Berlin, 2012. – KFG working paper N 36. – 25 p. – Mode of access: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_36.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

31. Çarkoğlu A., Yavuz G. Press-party parallelism in Turkey: An individual level interpretation // Turkish studies. – L.; N.Y.: Routledge, 2010. – Vol. 11, Issue 4. – P. 613–624.

32. Civil society in Turkey: At a turning point. CIVICUS civil society index project. Analytical country report for Turkey II / A. İçduygu, Z. Meydanoğlu, D.Ş. Sert, S.E. Aytaç (Eds.); Third sector foundation of Turkey (TUSEV). – Istanbul: TUSEV publications, 2010. – N 51. – 107 p. – Mode of access: <http://civicus.org/downloads/CSI/Turkey.pdf> (Дата обращения – 27.02.2015).

33. Communication from the Commission to European Parliament and the Council: Enlargement strategy and main challenges 2007–2008 / The Commission of the European Communities. – Brussels, 2007. – 06.11. – COM(2007) 663 final. – 61 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

34. Communication from the Commission to European Parliament and the Council: Instrument for pre-accession assistance (IPA). Revised multi-annual indicative financial framework for 2013 / European Commission. – Brussels, 2012. – 10.10. – COM (2012) 581 final. – 9 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

35. Dernekler dairesi başkanlığı: Dernek sayıları. – Mode of access: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/Anasayfalinkler/derneksayilari.aspx> (Дата обращения – 27.02.2015).

36. Dernekler dairesi başkanlığı: İllere göre faal dernekler. – Mode of access: <http://www.dernekler.gov.tr/tr/Anasayfalinkler/IllereGoreIstatistik.aspx> (Дата обращения – 27.02.2015).

37. Diez Th., Agnantopoulos A., Kaliber A. Turkey, Europeanization and civil society: Introduction // South European society and politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2005. – Vol. 10, Issue 1. – P. 1–15.

38. Elmas E., Kurban D. Communicating democracy – democratizing communication: Media in Turkey. Legislation, policies, actors. – Istanbul: TESEV publications, 2011. – 68 p.

39. Eşcinsel derneği kapatıldı // Hürriyet. – Istanbul, 2008. – 30.05. – Mode of access: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/9051425.asp?m=1> (Дата обращения – 27.02.2015).

40. EU survey reveals growing Turkish distrust of own gov't // Today's Zaman. – Istanbul, 2014. – 19.12. – Mode of access: http://www.todayszaman.com/diplomacy_eu-survey-reveals-growing-turkish-distrust-of-own-govt_367428.html (Дата обращения – 27.02.2015).

41. European neighbourhood policy and enlargement negotiations: Turkey – financial assistance // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/turkey/index_en.htm (Дата обращения – 27.02.2015).

42. Gerhards J., Hans S. Why not Turkey? Attitudes towards Turkish membership in the EU among citizens in 27 European countries // J. of common market studies. – Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2011. – Vol. 49, Issue 4. – P. 741–766.

43. Göksel D.B., Güneş R.B. The role of NGOs in European integration process: The Turkish experience // South European society and politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2005. – Vol. 10, Issue 1. – P. 57–72.

44. Grigoriadis I.N. Trials of Europeanization: Turkish political culture and the European Union. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2009. – 231 p.

45. Gürsoy Y. The impact of EU-driven reforms on the political autonomy of the Turkish military // South European society and politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2011. – Vol. 16, Issue 2. – P. 293–308.

46. Hale W. Turkish foreign policy 1774–2000. – L.: Frank Cass publishers, 2000. – 375 p.

47. Haughton T. When does the EU make a difference? Conditionality and the accession process in Central and Eastern Europe // *Political studies review*. – Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2007. – Vol. 5, Issue 2. – P. 233–246.

48. Howe M. Turkey's junta lobbies to stay in European «club» // *New York Times*. – 1981. – 09.03. – Mode of access: <http://www.nytimes.com/1981/03/09/world/turkey-s-junta-lobbies-to-stay-in-european-club.html> (Дата обращения – 27.02.2015).

49. İçduygu A. Interacting actors: The EU and civil society in Turkey // *South European society and politics*. – L.; N.Y.: Routledge, 2011. – Vol. 16, Issue 3. – P. 381–394.

50. Instrument for pre-accession assistance (IPA II): Indicative strategy paper for Turkey (2014–2020) / European Commission. – Brussels, 2014. – 50 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-turkey.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

51. Intractable – or insoluble? Hopes of settling the Cyprus problem are starting to look unrealistic // *The Economist*. – L., 2014. – 29.11. – Mode of access: <http://www.economist.com/news/europe/21635025-hopes-settling-cyprus-problem-are-starting-look-unrealistic-intractableor-insoluble> (Дата обращения – 27.02.2015).

52. Kaliber A. Contextual and contested: Reassessing Europeanization in the case of Turkey // *International relations*. – Thousand Oaks, CA: SAGE publications, 2013. – Vol. 27, Issue 1. – P. 52–73.

53. Kaya R., Çakmur B. Politics and the mass media in Turkey // *Turkish studies*. – L.; N.Y.: Routledge, 2010. – Vol. 11, Issue 4. – P. 521–537.

54. Keyman E.F., Öniş Z. Turkish politics in a changing world: Global dynamics and domestic transformations. – Istanbul: Istanbul Bilgi univ. press, 2008. – 351 p.

55. Kubicek P. The European Union and democratization from below: Paper presented at the biannual conference of the European Union studies association. –

Austin, TX, 2005. – March 31–April 2. – Mode of access: <http://aei.pitt.edu/3018/> (Дата обращения – 27.02.2015).

56. Kubicek P. Political conditionality and European Union's cultivation of democracy in Turkey // *Democratization*. – L.; N.Y.: Routledge, 2011. – Vol. 18, Issue 4. – P. 910–931.

57. Kubicek P. The European Union and grassroots democratization in Turkey // *Turkish studies*. – L.; N.Y.: Routledge, 2005. – Vol. 6, Issue 3. – P. 361–377.

58. Kurban D. A quest for equality: Minorities in Turkey. – L.: Minority rights group international, 2007. – 46 p. – Mode of access: <http://www.minorityrights.org/download.php?id=739> (Дата обращения – 27.02.2015).

59. Laffan B. The Politics of identity and political order in Europe // *J. of common market studies*. – Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 1996. – Vol. 34, Issue 1. – P. 81–102.

60. Lewis A. Greece: Trouble ahead for the colonels // *New York Times*. – 1969. – 30.11. – Mode of access: <http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=9406E2DF1338EF3BBC4850DFB7678382679EDE> (Дата обращения – 27.02.2015).

61. Martinez L. Gezi Park protests show Erdogan's control over mainstream media in Turkey // *Media diversity institute*. – 2013. – 14.06. – Mode of access: http://media-diversity.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=2539:gezi-park-protests-highlight-how-mainstream-media-in-turkey-is-bound-up-with-erdogans-government&catid=35:media-news-a-content&Itemid=34 (Дата обращения – 27.02.2015).

62. Müftüler Baç M. Gender equality in Turkey // *European Parliament. Directorate General for internal policies. Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs*. – Brussels, 2012. – 18 p. – Mode of access:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201204/20120424ATT43808/20120424ATT43808EN.pdf> (Дата обращения – 27.02.2015).

63. Müftüler Baç M. Turkey's political reforms and the impact of the European Union // South European society and politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2005. – Vol. 10, Issue 1. – P. 16–30.

64. Negotiating framework / European Commission. – Luxembourg, 2005. – 03.10. – 9 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

65. Onar N. Kemalists, Islamists and liberals: Shifting patterns of confrontation and consensus, 2002–2006 // Turkish studies. – L.; N.Y.: Routledge, 2007. – Vol. 8, Issue 2. – P. 273–288.

66. Öniş Z. Diverse but converging paths to EU membership: Poland and Turkey in comparative perspective // East European politics and societies. – Thousand Oaks, CA: SAGE publications, 2004. – Vol. 18, Issue 3. – P. 481–512.

67. Öniş Z. Domestic politics, international norms and challenges to the state: Turkey-EU relations in the post-Helsinki era // Turkish studies. – L.; N.Y.: Routledge, 2003. – Vol. 4, Issue 1. – P. 9–34.

68. Öniş Z., Türem Ü. Business, globalization and democracy: A comparative analysis of Turkish business associations // Turkish studies. – L.; N.Y.: Routledge, 2001. – Vol. 2, Issue 2. – P. 94–120.

69. Ozerkan F. Erdogan says EU can't give Turkey «democracy lesson» // Yahoo news. – 2014. – 17.12. – Mode of access: <http://news.yahoo.com/erdogan-says-eu-cant-turkey-democracy-lesson-193749448.html> (Дата обращения – 27.02.2015).

70. Saatçioğlu B. How closely does the European Union's membership conditionality reflect the Copenhagen criteria? Insights from Turkey // Turkish studies. – L.; N.Y.: Routledge, 2009. – Vol. 10, Issue 4. – P. 559–576.

71. Sarigil Z. Europeanization and institutional change: The case of Turkish military // Mediterranean politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2007. – Vol. 12, Issue 1. – P. 39–57.
72. Selim M. Diyarbakır'da sivil toplum // Dernekler dergisi. – İstanbul, 2007. – N 1. – S. 52–57.
73. Şimşek S. The transformation of civil society in Turkey: From quantity to quality // Turkish studies. – L.; N.Y.: Routledge, 2004. – Vol. 5, Issue 3. – P. 46–74.
74. Somer M. Media values and democratization: What unites and what divides religious-conservative and pro-secular elites? // Turkish studies. – L.; N.Y.: Routledge, 2010. – Vol. 11, Issue 4. – P. 555–577.
75. Söyle F. Lambdaistanbul'a karşı kapatma davası kronolojisi // Bianet. – 2009. – 29.04. – Mode of access: <http://bianet.org/bianet/toplumsal-cinsiyet/114196-lambdaistanbula-karsi-kapatma-davasi-kronolojisi> (Дата обращения – 27.02.2015).
76. The travails of Turkey's Dogan Yayin: Dogan vs Erdogan // The Economist. – L., 2009. – 10.09. – Mode of access: <http://www.economist.com/node/14419403> (Дата обращения – 27.02.2015).
77. Tocci N. Europeanization in Turkey: Trigger or anchor for reform? // South European society and politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2005. – Vol. 10, Issue 1. – P. 73–83.
78. Transatlantic trends: Key findings 2014 / The German Marshal fund of the US. – Wash., 2014. – 62 p. – Mode of access: http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).
79. Türk demokrasisinde 130 yıl. – İstanbul: TÜSIAD, 2007. – 256 s.
80. Türkiye üçüncü sektör vakfı faaliyet raporu. – İstanbul: TÜSEV, 2014. – 40 s.

81. TÜSIAD: «Turkey should move forward with the EU membership process avoiding political polarization at the national level»: Press release // TÜSIAD. – Istanbul, 2008. – 24.03. – 2 p. – Mode of access: http://www.tusiad.org/__rsc/shared/file/TUSIADPressRelease240320081.pdf

(Дата обращения – 27.02.2015).

82. TÜSIAD: Türkiye’de insan hakları ihlallerindeki artış endişe verici // Hürriyet. – Istanbul, 2008. – 16.12. – Mode of access: <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/10579947.asp> (Дата обращения –

27.02.2015).

83. Turkey 2009 progress report: Commition staff working document / Commission of the European Communities. – Brussels, 2009. – 14.10. – SEC(2009)1334. – 93 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf

(Дата обращения – 27.02.2015).

84. Turkey 2011 progress report: Commition staff working document / European Commission. – Brussels, 2011. – 12.10. – SEC (2011) 1201 final. – 115 p. – Mode of access:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

85. Turkey 2012 progress report: Commition staff working document / European Commission. – Brussels, 2012. – 10.10. – SWD (2012) 336 final. – 94 p. – Mode of access:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

86. Turkey 2013 progress report: Commition staff working document / European Commission. – Brussels, 2013. – 16.10. – SWD (2013) 417 final. – 80 p. – Mode of access:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/tr_rapport_2013.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

87. Turkey 2014 progress report: Commition staff working document / European Commission. – Brussels, 2014. – 08.10. – SWD(2014) 307 final. – 81 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).
88. Turkey and the army: Paper soldiers // The Economist. – L., 2008. – 26.06. – Mode of access: <http://www.economist.com/node/11632799> (Дата обращения – 27.02.2015).
89. Turkey and the European Union: Processes of Europeanisation / Ç. Nas, Y. Özer (Eds.). – Farnham; Burlington, VT: Ashgate publishing, 2012. – 286 p.
90. Turkey: Countries at the crossroads 2005 // Freedom House. – Mode of access: <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2005/turkey> (Дата обращения – 27.02.2015).
91. Turkey: Countries at the crossroads 2007 // Freedom House. – Mode of access: <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2007/turkey> (Дата обращения – 27.02.2015).
92. Turkey: Countries at the crossroads 2011 // Freedom House. – Mode of access: <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2011/turkey> (Дата обращения – 27.02.2015).
93. Turkey: Freedom in the world 2014 // Freedom House. – Mode of access: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/turkey> (Дата обращения – 27.02.2015).
94. Turkey: Ongoing restrictions on freedom of expression. Human Rights Watch letter to the Turkish Prime Minister // Human Rights Watch. – 2007. – 13.04. – Mode of access: <http://www.hrw.org/news/2007/04/12/turkey-ongoing-restrictions-freedom-expression> (Дата обращения – 27.02.2015).
95. Turkey's human rights rollback: Recommendations for reform / Human Rights Watch. – N.Y., 2014. – 38 p. – Mode of access:

http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/turkey0914_ForUpload.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

96. Ugur M., Yankaya D. Policy entrepreneurship, policy opportunism, and EU conditionality: The AKP and TÜSIAD experience in Turkey // *Governance: An international j. of policy, administration, and institutions*. – Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2008. – Vol. 21, Issue 4. – P. 581–601.

97. A very special relationship: Why Turkey's EU accession process will continue // *European stability initiative*. – Berlin; Istambul, 2010. – 11.11. – 28 p. – Mode of access: http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_118.pdf (Дата обращения – 27.02.2015).

98. Visier C. The Turkish interest groups in Brussels // *Europeanisation: Social actors and the transfer of models in EU-27* / S. Devaux, I. Sudbery (Eds.). – Prague: CEFRES, 2009. – P. 95–114.

99. Yavuz D. Testing large business's commitment to democracy: Business organizations and the secular-muslim conflict in Turkey // *Government and opposition*. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2010. – Vol. 45, Issue 1. – P. 73–92.

100. Yılmaz G. Exploring the implementation of minority protection rules in the «Worlds of Compliance»: The case of Turkey // *Perspectives on European politics and society*. – L.; N.Y.: Routledge, 2012. – Vol. 13, Issue 4. – P. 408–424.

101. Yılmaz G. From EU conditionality to domestic choice for change: Exploring Europeanization of minority rights in Turkey // *Turkey and the European Union: Processes of Europeanisation* / Ç. Nas, Y. Özer (Eds.). – Farnham; Burlington, VT: Ashgate publishing, 2012. – P. 119–140.

102. Yılmaz G., Soyaltın D. Zooming into the «Domestic» in Europeanization: Promotion of minority rights and fight against corruption in Turkey // *J. of Balkan and Near Eastern studies*. – L.; N.Y.: Routledge, 2014. – Vol. 16, Issue 1. – P. 11–29.

103. Youth in action 2007–2013 // European Commission. Education, audiovisual and culture executive agency. – Mode of access: http://eacea.ec.europa.eu/youth/programme/about_youth_en.php (Дата обращения – 27.02.2015).

С.В. Погорельская

Европейский парламент и его роль в демократизации Евросоюза

Аннотация. Выступая в качестве гаранта демократических преобразований в трансформирующихся странах, Евросоюз долгое время испытывал нехватку внутренней демократии. Усиление Европарламента⁸, зафиксированное в новых общеевропейских договорах, призвано устранить

⁸ *Краткая справка:* Европейский парламент возник из «Всеобщей ассамблеи» в рамках институтов Европейского объединения угля и стали (1952). Позже был назван «Европейской парламентской ассамблеей» (1957, Римские договоры). Название «Европейский парламент» присвоено самостоятельно в 1962 г., признано государствами-членами и закреплено в договоре (Единый Общеевропейский акт, 1986 г.). Изначально выполнял лишь рекомендательную функцию, члены назначались парламентами государств-членов Евросоюза. С 1979 г. избирается непосредственно населением стран ЕС сроком на пять лет. Постепенный прирост компетенций: с 1986 г. (подписание Единого Общеевропейского Акта), и с 1992 г. (Маастрихтский договор), когда ЕП был уравнен в правах с Советом ЕС. Функции: контроль Комиссии, законодательство и бюджетирование (совместно с Советом). Действует «принцип совместных решений» (договор в Ницце, 2001): законопроекты Комиссии рассматриваются ЕП и Советом. На 2015 г. состоит из 751 депутатов из 28 государств (мандаты распределены между государствами пропорционально количеству населения). Проводит 12 пленарных сессий в год. Подробнее об истории ЕП см.: (8). Фракции ЕП по странам см.: (17).

этот дефицит. Способен ли Европарламент демократизировать ЕС? Какие шаги предпринимает он на этом пути?

***Abstract.** The European Union is the guarantor of the democratic development of the transition countries. However, it is not democratic itself. Strengthening of the European Parliament in the new pan-European instruments is designed to eliminate the deficit. Is the European Parliament able to democratize the European Union? What steps will it take to achieve this goal?*

Ключевые слова: Евросоюз, демократизация, Европейский парламент, институты, дефицит демократии

Keywords: European Union, democratization, the European Parliament, institutions, the democratic deficit

Введение

«Европа – семья народов, и они смогут сродниться с европейскими институтами, если эти институты смогут мудро соединить вожделенный идеал единства и своеобразие каждого, сохраняя традиции, помня об истории и корнях континента», – так напутствовал депутатов Европарламента глава римско-католической церкви Франциск в своей речи в конце ноября 2014 г. (4). Он апеллировал к совести Европы, к ее душе, которая, как он опасался, находится под угрозой. Сохранить живую душу Европы можно лишь сохранив в Европе демократию. Эту задачу папа поставил перед Европарламентом: «В этой динамике единства и различия на вас, дамы и господа, европейские депутаты, возложена ответственность сохранить демократию живой, демократию народов Европы... Нельзя допустить, чтобы ее реальная сила – сила политического волеизъявления народов – вытеснялась под давлением мультинациональных, не универсальных интересов, которые ее ослабляют и превращают в безликую систему

финансовой силы на службе неизвестных империй. Сохранить демократию живой – этого требует от вас сама история» (4).

Двадцать шесть лет назад, в 1988 г., когда римский папа впервые в истории посетил Европарламент, вопросами «европейской души» еще не задавались. Мысли понтифика тех лет были направлены на политические процессы в Европе, на сокращение «советской» сферы влияния. Иоанн-Павел II призывал европейских депутатов не быть эгоистами, не ограничивать ЕС «Западом», открыться народам Восточной Европы, стремящимся вернуться в европейскую семью. Этому призыву суждено было сбыться очень быстро, поскольку он отвечал чаяниям европейских лидеров тех лет: не в альтруистическом, а в геополитическом раже ЕС рванулся на Восток и в короткий срок вобрал в себя не только те народы, о которых мыслил римский папа, но открылся и для многих других, ментально и исторически не принадлежавших к старой европейской семье.

ЕС прирастал территориями так стремительно, что мысли европейских философов, а также политологов, обслуживавших процессы интеграции, не опережали это движение, а бежали за ним вслед. Спорили о европейской идентичности, о культурной консолидации. О том же, что у Европы есть (или должна быть) еще и душа, политикам напомнил римский папа. Замечание нынешнего понтифика справедливо: душа единой Европы – это ее народы в их многообразии и сходстве. Для европейских институтов эта душа может проявляться только в перманентном волеизъявлении этих народов, т.е. в национальных демократиях. Европейская демократия в идеале – это синтез общего и особенного, синтез волеизъявления национальных душ и общеевропейского императива. И не случайно заботу о ее жизни понтифик возложил именно на Европарламент: главы правительств, как показала история ЕС, к этому неспособны. Ведь именно они, лидеры государств, каждое из которых по отдельности – демократия, собравшись вместе, породили такую невыразимую в своей институционной и политической сути

наднациональную пост-демократическую структуру, что ученые-европеисты, не в силах найти слов, воспели ее как «*sui generis*» (5, с. 120; 12, с. 255), правоведы деликатно назвали «совсем другой демократией» (13, с. 2), народная молва окрестила «Брюссельским Молохом», а председатель Европарламента социал-демократ Мартин Шульц и того хуже – «монстром Франкенштейна» (19).

Между тем, демократичность ЕС важна не только для Европы и ее народов, но и для ее соседей, да, впрочем, для всех стран, в которых в той или иной степени присутствует Евросоюз. Потому что, в отличие от своих членов, каждый из которых наряду с общеевропейскими может позволить себе и сугубо национальные интересы, Евросоюз как целое вступил в мировой политический процесс с претензией быть субъектом демократизации и умиротворения⁹ Однако насколько способна к демократизаторским миссиям структура, страдающая неизбывным дефицитом внутренней демократии¹⁰? Ведь не случайно сами европейцы

⁹ Впервые цели совместной внешней и оборонной политики были сформулированы в Маастрихтском договоре, вступившем в силу в 1993 г. В настоящее время он функционирует в рамках, определенных Лиссабонским договором (вступил в силу в 2009 г.).

¹⁰ Принято считать, что ЕС страдает структурным и институциональным дефицитом демократии. Структурный: отсутствие непосредственной демократической легитимации в силу отсутствия «европейского народа». Институциональный: решения, обязательные для граждан ЕС, принимают институты с недостаточной демократической легитимацией, Европарламент слаб в сравнении с Комиссией и Советом. От договора к договору ЕС старался преодолеть институциональный дефицит, усиливая Европарламент. Структурный дефицит, напротив, непреодолим, пока существуют

иронически замечают, что ЕС, сформулировавший «Копенгагенские критерии» для стран, желающих стать его членами, сам этим критериям не отвечает (1).

В предлагаемой статье вопросы демократии в ЕС будут рассмотрены в контексте деятельности Европарламента после принятия Лиссабонского договора, расширившего права этого института. Среди европейских чиновников, лидеров отдельных государств, политиков, ученых-европеистов и правоведов нет единства в том, как далеко могут простираться эти права. Данные споры также будут рассмотрены в настоящей статье.

1. Европарламент в системе европейских институтов

«Парламент – это очень важная часть ЕС. Я его уважаю. Однако некоторые политические силы должны решать, что им важнее: быть частью процесса управления Европой или же только протестовать», – это высказывание бывшего председателя Комиссии Хосе-Мануэля Баррозо (11) наилучшим образом отражает отношение «еврократов» к роли Европарламента. Европейская интеграция была инициирована государствами, которые и поныне считают себя ее основными акторами. В своем институциональном развитии ЕС не являлся ни союзом государств, ни государственным союзом, ни конфедерацией, ни федерацией – споры о том, чем он хочет стать, сопровождали его всю его историю. Оба совета (Европейский Совет¹¹ и Совет ЕС) воплощают «союз государств», Парламент

государства. Дебаты по состоянию ЕС после Лиссабонского договора см.: (3; 14).

¹¹ По Лиссабонскому договору он приобрел статус европейского института.

– «государственный союз». Советы представляют государства с их гражданами, Парламент – граждан без различия государств. Выигрывала от такого сосуществования исполнительная власть – Комиссия – то есть как раз тот орган, который не был завязан на демократическую легитимацию и поэтому мог без оглядки на национальных избирателей преследовать собственные – то есть чисто общеевропейские – интересы. Процессы интеграции разрабатывались не в силу волеизъявления народов Европы, а по воле Комиссии (как тут не вспомнить слова классика о «исполнительной власти, ставшей самостоятельной силой» (16)) и, в меньшей мере, юдикативной (судебной) власти. «Властелинами» же договоров оставались государства-члены.

Государственным стратегам европейского единства Парламент был не нужен. Этот институт был своего рода данью «демократии», предтечей институтов «государства Европы», к которому, как предполагалось, стремится ЕС, хотя на самом деле среди лидеров и теоретиков Европы не существовало единства ни в том, как такое государство будет выглядеть, ни в том, нужно ли оно вообще. В основе всей архитектуры ЕС лежало выраженное, разумеется, не словами, но самой структурой его институтов убеждение государственных лидеров, что европейская идея слишком ценна, чтобы доверять ее сиюминутной воле избирателей. В стратегических вопросах европейской интеграции лидеры следовали, как это предлагал в свое время первый председатель Комиссии ЕЭС Вальтер Халльштейн, логике интеграционных процессов, относясь к гражданам по принципу «ты этого не понимаешь, но это для тебя хорошо». Что не мешало им, разумеется, произносить высокие слова о «Европе граждан».

После Маастрихтского договора ЕС вступил было на постдемократический путь, в силу своих структурных особенностей так и не побыв демократией. В этом движении он, впрочем, был завязан на опосредованную демократическую легитимацию своих действий через

решения граждан национальных государств. Переход к постдемократии был возможен лишь демократическим, а в некоторых странах, в силу их конституций, только плебисцитарно-демократическим путем. Взять этот барьер евроэлитам не удалось – «Конституция ЕС» (2) пала жертвой плебисцитов. Пост-лиссабонский Евросоюз оформился в виде некой гибридной многоуровневой структуры, черпающей свою демократическую легитимацию опосредованно, через Евросовет¹² (воплощающий «союз государств»), и непосредственно, через Европарламент (предтечу «государственного союза»). В срочных же, жизненно важных для ЕС вопросах, лидеры государств-членов стараются создавать структуры, минуя демократическую легитимацию. К их числу относится, например, Тройка – институт, созданный в процессе преодоления еврокризиса (23).

Лиссабонский договор наделил Европарламент новыми компетенциями, в частности, в вопросах контрольной и консультативной функций (ст. 14-1)¹³. Европарламент участвует в утверждении бюджета ЕС, однако конечное слово в вопросе доходов ЕС остается за Евросоветом. ЕП по-прежнему не располагает законотворческой инициативой (этим занимается Комиссия), однако вместе с Советом он рассматривает законопроекты, может требовать их доработки или отклонять. Кроме того, Европарламент большинством голосов может попросить Еврокомиссию выдвинуть законопроект, который необходим для реализации положений Лиссабонского договора. Еврокомиссия может отказаться, однако должна аргументировать свою позицию (ст. 225).

¹² Евросовет: главы государств и правительств стран-членов ЕС. Не путать с Советом ЕС («Советом министров»).

¹³ Здесь и далее статьи Лиссабонского договора даны по тексту (15).

Процедура «совместного принятия решений» (Евросовет и Европарламент), ныне называемая «регулярной законодательной процедурой», распространилась на большинство вопросов внутренней европейской политики, в том числе и на аграрный, к которому ЕП ранее не допускался. Председатель Комиссии и комиссары предлагаются Евросоветом и утверждаются Парламентом (ст. 17-7). Однако кандидатура председателя Комиссии теперь определяется соотношением сил в ЕП. Самые сильные фракции выдвигают своих кандидатов, председателем становится тот, чья фракция одержала победу на выборах. От Евросовета ожидается, что он предложит именно его, а не «своего» кандидата (хотя в договоре это не зафиксировано).

Парламент принимает также и так называемые «необязательные акты», в частности, резолюции по актуальным политическим темам. Кроме зафиксированных в договоре полномочий, права ЕП могут расширяться и в т.н. европейских рамочных соглашениях (*Framework Agreements*), как, например, в рамочном соглашении между ЕП и Комиссией от 2010 г. о принципах сотрудничества¹⁴.

¹⁴ Уточнены условия использования Европарламентом права законодательной инициативы, введены более частые консультации между руководителями Еврокомиссии и Европарламента, гарантирован расширенный доступ депутатов Европарламента к информации о подготовке международных соглашений с участием ЕС и другой законотворческой работе. Введены обязательные консультации между Европарламентом и главой Комиссии, если последний решит перераспределить портфели между членами Еврокомиссии, а также в случае, если евродепутаты будут настаивать на снятии какого-либо комиссара с должности. Предусмотрен «парламентский час» для всех без исключения членов Еврокомиссии. С

Таким образом, от договора к договору Европарламент прирастает компетенциями. Это естественный процесс: экономическая интеграция Европы требует политического единения. В ином случае Евросоюз не просто стагнирует – он развалится, ибо одна только экономика не цементирует единство. Однако политическое единение исключительно на межгосударственном уровне чревато перманентными кризисами демократической легитимации принимаемых решений. По мере политической консолидации ЕС роль Европарламента – в идеале – должна повышаться.

Следует, впрочем, заметить, что для менеджмента еврокризиса ЕС по ходу создал новые, не легитимированные демократически межправительственные структуры, существующие помимо общеевропейских договоров и распространяющиеся только на еврозону. В функционировании этих институтов ЕП не участвует, за исключением чисто консультативной функции в ряде аспектов фискального пакта¹⁵.

2. Преодолим ли дефицит демократии?

Новые институционные дефициты демократии в пост-лиссабонской Европе государственные лидеры оправдывали остротой текущего момента.

формальной точки зрения, эти меры усиливают контроль Европарламента над Еврокомиссией. См.: (20).

¹⁵ Особенно проблематична т.н. Тройка, состоящая из представителей Комиссии, ЕЦБ и МВФ. Она не только контролирует соблюдение условий, на которых странам были выданы кредиты, но и устанавливает эти условия. Обладая властью, она в то же время не обладает даже опосредованной демократической легитимацией. См. подробнее: (20).

Кризис еврозоны требовал быстрых решений. Такие решения, как они полагали, можно принять лишь в верхах, а функционировать они будут, только если их не обсуждать, а реализовать немедленно, т.е. обойти не только ЕП, но и национальные парламенты. В ходе преодоления кризиса и создания новых институтов парламенты государств получали документы для ратификации, не имея возможности воздействовать на их содержание, что в Германии, например, вызывало возмущение ряда политиков, а также общественности¹⁶.

Эту тенденцию, впервые четко проявившуюся в сотрудничестве Меркель и Саркози в ходе создания стабфонда, немецкий философ Юрген Хабермас назвал «экзекутивным (правительственным) федерализмом» и заявил, что она ведет к постепенному выхолащиванию демократии в Евросоюзе. Побороть ее, по его мнению, можно только путем разработки нового договора («конституции»), усиливающего Европарламент, а также путем демократизации европейских элит и возникновения европейской общественности. Тем самым он предлагал преодолеть основной, структурный дефицит демократии в ЕС: изменить роль Европарламента, создав «европейский народ» (10).

Действительно, говоря о Европарламенте как о «непосредственном представительстве гражданок и граждан» на уровне ЕС (ст. 10-2 договора о ЕС) (15, с. 20), Лиссабонский договор выдает желаемое за действительное,

¹⁶ В Германии в 2011 г. имели место даже иски в Конституционный суд с требованиями признать принимаемые таким способом решения незаконными и не соответствующими Конституции ФРГ, – в частности, был подан иск в связи с созданием стабфонда (*Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus*). В конечном счете, все эти иски были отклонены: (7).

старается изобразить его представительством народа в целом. На деле в Европе нет единого народа-суверена, а только народы государств-членов ЕС. А поскольку «европейского народа» нет, то и выбирается Парламент не напрямую, не по принципу равенства голосов, не в политической борьбе «европейских партий», а в государствах, на основании предусмотренного для них числа мандатов. Он может участвовать в процессе законодательства, но практически лишен права законотворчества. Раз в ЕС нет народа-суверена, то нет в нем и политических партий¹⁷. Партии, образующие фракции Европарламента, в классическом демократическом смысле таковыми не являются, поскольку не имеют реального электората. Предвыборная борьба ведется на уровне национальных государств, так что люди выбирают не «европейские», а свои, национальные партии, причем, в последние годы у депутатов, выдвигаемых этими партиями в Европарламент, хорошим тоном стало в ходе предвыборной борьбы обещать избирателям защитить их от «брюссельского Молоха».

Возможно ли конституирование европейского народа «сверху», путем общеевропейских договоров? Может ли демократическая конституция предшествовать своему суверену и, более того, – создавать его? «Договор о Конституции Европы», погубленный плебисцитами во Франции и Нидерландах, показал, что народы Европы такого единения не хотят. Юрген Хабермас – один из немногих, кто и после краха «конституирующего» проекта использует слово «конституция». Демократизация ЕС, которую он предлагает в своем нашумевшем эссе «О конституции Европы» (9),

¹⁷ Ст. 10-4 договора о ЕС говорит о «политических партиях», которые «на европейском уровне вносят свой вклад в формирование европейского сознания». По сути, им отводится роль посредников между ЕС и гражданами их государств.

утопична. Однако, поскольку Ю. Хабермас, в силу своей активной общественной позиции, снова и снова артикулирует свои идеи в прессе, порождая полемику, следует остановиться на его видении роли Европарламента в Европе.

В вопросах организации Европы постнациональное мышление Ю. Хабермаса допускает сохранение национального. В его Европе есть и государства, и общеевропейские институты, ее граждане изъявляют свою политическую волю и на государственном, и на европейском уровне. Правда, названия у этой Европы пока нет. Подобно многим современным европейским мыслителям, для которых «союзное государство Европы» – это слишком много, а «союз европейских государств» – слишком мало, Ю. Хабермас не может уложиться в рамки привычных понятий государства и права. Ту институциональную мечту, которая реализовалась бы, пойдя Европа по проложенным им для нее идеальным рельсам, он называет «своеобразным образованием» (*eigentümlicher Gestalt*). Ядро этой гипотетической структуры – Европарламент, напрямую избираемый гражданами и по своей силе равный правительствам государств. Самим фактом своего существования и своей работы этот парламент, сформированный на партийной, а не на национальной основе, формирует единую Европу, ее идентичность, ее граждан, ее общественность. Чтобы создать такой парламент, нужен новый европейский договор, общеевропейская конституция, создающая граждан Европы¹⁸. Ю. Хабермас

¹⁸ Европа – лишь первый шаг на пути задуманного Ю. Хабермасом примирения демократии с капитализмом в масштабах всего мира. Его реалистическое с точки зрения разума и утопическое с точки зрения осуществления видение будущего миропорядка перекликается с известным трактатом Канта «К вечному миру». Ю. Хабермас не призывает к созданию

реалистичен и пессимистичен, когда описывает дефициты демократии в нынешнем ЕС, политика которого попала под власть рейтинговых агентств и рынков. Но он оптимист, поскольку, несмотря на эту ситуацию, верит в демократию и силу разума. Результат этой веры – цивилизационный проект, такой же разумный и такой же неосуществимый, как и многие политические утопии.

Считая Европарламент гарантом европейской демократии, Ю. Хабермас ревниво относится к любым попыткам уменьшить его влияние. Когда перед назначением председателя Еврокомиссии после выборов в Европарламент в мае 2014 г. среди глав государств и правительств в Евросовете начали высказываться сомнения в кандидатуре Жана-Клода Юнкера¹⁹, Хабермас выступил с публичным заявлением в прессе. Если Евросовет откажется от кандидатуры, предложенной ему для утверждения Парламентом, то Европа,

мирового государства: его мир подобен его Европе – в нем есть государства, но есть и «всемирный парламент», состоящий из двух палат: в одну выбирают представителей государств, в другую – прямым голосованием – представителей мировой общественности, независимо от их национальной принадлежности.

¹⁹ По результатам выборов в Европарламент в мае 2014 г., на пост председателя Комиссии был выдвинут кандидат от ЕНП Жан-Клод Юнкер. Его кандидатура была предложена Парламентом Евросовету как обязательная для утверждения, с тем, чтобы ЕП позже ее избрал. А. Меркель в ответ указала на положение Лиссабонского договора (ст. 17), согласно которому Евросовет сам номинирует кандидата с учетом результатов прошедших выборов и предлагает его для избрания ЕП. Сомнения в кандидатуре Юнкера выражали лидеры Великобритании, Швеции и Венгрии.

по его словам, «будет поражена прямо в сердце» (10). Разумеется, данная позиция вызвала критические реакции (18).

Для преодоления дефицитов демократии необходим консенсус в понимании того, что именно представляет собой демократия в Евросоюзе, как реализовать ее в этой своеобразной структуре, каким образом она может быть расширена, где ее границы? Этот консенсус должны найти между собой институты ЕП и лидеры государств, он должен быть закреплён в договорах. В качестве примера истолкования положений нынешнего договора можно привести тот же спор ЕП и Евросовета о кандидатуре Юнкера. Каждая сторона считала себя блюстителем демократии. ЕП, заботясь об укреплении своего влияния в Европе и об участии граждан в выборах, в предвыборной агитации создал впечатление, что граждане, избирая ЕП, впервые в истории избирают и председателя Комиссии. На самом деле, предложив Евросовету кандидатуру Юнкера и одновременно поручив ему заняться подготовкой своих выборов, президиум Европарламента создал прецедент, договором не предусмотренный. Когда-то «страсбургское собрание» уже создало прецедент, назвав себя «парламентом», лидеры государств с этим согласились и, пусть и годы спустя, название было зафиксировано в договоре. Согласись они и с этим шагом, прецедент смог бы стать неписаной нормой и когда-нибудь мог быть зафиксирован в новом договоре. В таком случае Европарламент одним ударом не просто приобрел бы новые полномочия, но и изменил бы институционную идентичность ЕС в свою пользу: председателем Комиссии, мотора ЕС, смог бы быть только депутат ЕП, а статус депутата ЕП, как известно, несовместим с деятельностью в правительстве своей страны. Межгосударственной составляющей институционной архитектуры ЕС был бы нанесен удар. Евросоюз сделал бы шаг в сторону парламентаризма, жизнь ЕС политизировалась бы примерно так же, как в любом национальном государстве, роль «европейских партий» автоматически повысилась бы.

Однако подобные планы встречают сопротивление лидеров государств. Не только А. Меркель указала Европарламенту его, определенное договорами, «место», Дэвид Камерон также выступил в те дни с решительной критикой, причем со своим видением демократии. После выборов «депутаты придумали новый процесс, согласно которому они и находят и выбирают председателя Комиссии» (24), однако этот процесс противоречит ст. 17 Лиссабонского договора, ратифицированного национальными парламентами. Действительно, создается парадокс: стремясь к преодолению дефицита демократии, депутаты ЕП по принципу прецедента вводят в действие процедуры, изменяющие договор: для таких действий их демократической легитимации недостаточно, изменение договоров требует ратификации национальных парламентов.

Созданный прецедент Камерон считает опасным: Евросовет потерял бы право предлагать свою кандидатуру, действующие члены правительств автоматически теряли бы право баллотироваться на пост председателя Комиссии, а неизбежная политизация Комиссии нарушила бы принцип ее нейтральности. Сторонники же политизации, напротив, считают, что выборы председателя Комиссии по результатам выборов в Европарламент спасут Комиссию от той нехватки демократической легитимации, которым она страдает, особенно в последнее время: в ходе преодоления еврокризиса лидеры государств наряду с ЕЦБ, во-первых, принимая оперативные решения, отодвинули Комиссию на задний план, а, во-вторых, наделили ее одновременно полномочиями, позволяющими более действенно контролировать государства в тех аспектах, которые касались мер по преодолению кризиса еврозоны. Однако такая демократическая легитимация одновременно изменила бы саму суть Комиссии как надпартийного и нейтрального института, отражающего соотношение сил в ЕС. Сомнительно, например, что «левые» правительства стали бы безоговорочно повиноваться указаниям «правой» Комиссии.

Таким образом, стремление преодолеть дефицит демократии разбивается пока что о разные понимания демократии. Европарламент, предлагая после выборов 2014 г. Евросовету кандидатуру Ж.-К. Юнкера, предпринял попытку усилить парламентарную составляющую ЕС путем создания прецедента. Однако тот факт, что лидеры государств в итоге согласились с этой кандидатурой (26 государств «за» и 2 «против») и предложили ее Европарламенту для выборов, вовсе не означает их согласия с этим прецедентом, что и было выражено ими со всей отчетливостью. С их точки зрения, все их действия в ЕС демократически легитимированы избирателями их государств, и именно государства по-прежнему остаются главными двигателями и гарантами интеграционных процессов.

Политическая жизнь Европарламента: несколько примеров

Чтобы получить представление о повседневном демократическом процессе в Европе, проанализируем функционирование Европарламента после выборов 22–25 мая 2014 г. и до конца 2014 г.

Как известно, соотношение сил после выборов изменилось лишь незначительно, крупные партии остались на лидирующих позициях. Консервативная «Европейская народная партия» (ЕНП), социал-демократический «Прогрессивный альянс социалистов и демократов» и либеральный «Альянс либералов и демократов за Европу» сохранили свой политический вес, несмотря на некоторые потери. Самая большая фракция у ЕНП. Однако в то же время окрепли и силы, стоящие на позициях евроскепсиса. Особенно много голосов они получили во Франции (Национальный фронт), Великобритании (Партия независимости), в Австрии (Австрийская партия свободы) и в Дании (Датская народная партия). В Германии, лидере жестких экономических реформ в ЕС, политическая система которой не имела до последнего времени партию евроскептиков,

неожиданно большое количество голосов (7%) набрала созданная чуть более года назад «новая правая» партия Альтернатива для Германии.

Поскольку, однако, в ЕП нет той биполярности, которая определяет функционирование национальных парламентов (правительство, оппозиция), взгляды в рамках одной и той же фракции могут быть различны в зависимости от национальных интересов. Кроме того, среди евроскептиков, въехавших в Страсбургский парламент, доля абсолютных противников ЕС, т.н. «еврофобов», не слишком велика. Большинство не отрицает необходимости европейской интеграции, но имеет свои представления о ней. На правом фланге этих сил озабочены сохранением национальной идентичности, на левом критикуют антисоциальность современного ЕС. Евроскепсис – не конъюнктурное, а структурное понятие, часть современной плюралистичной европейской идентичности. В силу своего разнообразия, евроскептики никогда не договорятся друг с другом в рамках ЕП, но они придадут остроту парламентской дискуссии и смогут, возможно, в спорных вопросах, в чем-то повлиять на характер принимаемых решений.

Чем же занимались депутаты?

На *июльской сессии (14–17 июля)*, например, они заслушали и обсудили предвыборную программу Жан-Клода Юнкера. «Вы первый Парламент, избирающий председателя Еврокомиссии», – льстил депутатам кандидат²⁰.

Юнкер представил депутатам свои планы реформирования важнейших сфер деятельности ЕС, включая реформы социального рыночного хозяйства, выделения пакета инвестиций в размере 300 миллионов евро для поддержки роста, занятости и конкурентоспособности в государствах-членах ЕС, прозрачно намекнул, что хочет демократизировать Тройку (Еврокомиссия,

²⁰ Здесь и далее материалы с сайта Европарламента, отчеты пленарных сессий см.: (21) и далее.

Европейский Центральный Банк и МВФ), затронул вопросы европейского энергетического союза, а в заключение призвал институты ЕС не «европеизировать» каждую региональную проблему, а концентрироваться на действительно больших, общеевропейских задачах.

В дебатах «своя» партия Ж.-К. Юнкера (Европейская народная партия, ЕНП) и социал-демократы (Прогрессивный альянс социалистов и демократов) его поддержали, равно как и либералы (Альянс либералов и демократов за Европу).

А вот фракция Европейские консерваторы и реформисты (ЕКП) осудила и программу, и кандидата, заявив, что новое руководство Комиссии должно сделать своим приоритетом дальнейшее развитие внутреннего рынка, создание надежной единой энергетической системы и обеспечение прозрачности при заключении торговых соглашений.

Левые (Европейские объединенные левые – Лево-зеленые Севера, ЕОЛ/ЛЗС) тоже отказали Ж.-К. Юнкеру в поддержке. «Мы ожидаем ответа на вопросы, как вы хотите реформировать работу Тройки, как вы хотите решить проблемы задолженности и что вы понимаете под минимальной зарплатой?» – заявили они.

Фракция Зеленые – Европейский свободный альянс (Зеленые/ЕСА) выразила сомнения в кандидатуре Юнкера: «В условиях, когда 25% европейцев живут в нужде, а 10% населения обладают 60% совокупного богатства Европы, когда изменения климата привели к глобальному потеплению на 6 градусов и когда 30% ресурсов земли за последние 30 лет израсходованы, я спрашиваю, тот ли вы человек, который способен проводить необходимые реформы?» – заявил их лидер. Некоторые члены фракции поддержали кандидатуру Ж.-К. Юнкера, однако далеко не все.

Глава фракции Европа за свободу и прямую демократию (ЕСД) Найджел Фарадж от имени своей фракции отказал кандидату в поддержке. «Нам предстоит выбрать одного единственного кандидата, как в советские

времена», – заявил он. С его точки зрения, Юнкер не заслуживает доверия. «Недавно он сменил тон, заявив, что не поддерживает Соединенные штаты Европы. Но я не верю ему», – завершил Фарадж.

От имени независимых депутатов выступила Мари Ле Пен (Франция), заявив, что «французские патриоты не признают легитимности Еврокомиссии и будут бороться против федералистской утопии».

В этот же день тайным голосованием Жан-Клод Юнкер был избран председателем Еврокомиссии. 422 депутата проголосовали «за», 250 были против, 47 депутатов воздержались.

На другой день депутаты обсудили с комиссаром по торговым отношениям Карелом де Гюхтом проблемы, связанные с прозрачностью заключаемых ЕС торговых соглашений и, в частности, переговоры с США о заключении Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства. Опасения депутатов относились не только к опасности понижения стандартов ЕС в вопросах здравоохранения, экологии и социального обеспечения, но и к юридическим проблемам данных соглашений, в частности, в вопросах прав инвесторов возбуждать иски против государств.

Затем депутаты приступили к обсуждению бюджета на 2014 г. Нехватка средств, возникшая в силу непредусмотренных трат, а также задолженности, перенесенные на следующий год, привели к тому, что реализация ряда общеевропейских программ, финансируемых из бюджета, оказалась под угрозой. Затронуты были программы молодежного обмена в сфере науки «Эразмус», а также программы гуманитарной помощи сирийским беженцам. Депутаты указали, что, хотя формально проблема находится в компетенции Комиссии, однако на самом деле главными виновниками сложившейся ситуации являются, разумеется, Совет и правительства отдельных государств. Поэтому от Совета они и потребовали предложений, как преодолеть сложившуюся ситуацию.

Кроме того, были приняты несколько необязательных резолюций. Например, от российского правительства потребовали поддержать разработанный для Украины мирный план и «вывести своих наемников» с ее территории.

На сессии *15–18 сентября* Европарламент ратифицировал Соглашение об ассоциации ЕС с Украиной. Чтобы вступить в силу, оно должно быть подтверждено Советом и ратифицировано 28-ю государствами ЕС, что может занять несколько лет. Затем депутаты приняли еще и резолюцию против России, ведущей, по их словам, на Украине «необъявленную гибридную войну». В то же время они приветствовали принятые украинским парламентом 16 сентября законы о предоставлении особого статуса некоторым районам Донецкой и Луганской областей, поддержали санкции ЕС против России, оценив ответные санкции России как «необоснованные». Парламент приветствовал решение Франции задержать поставки вертолетоносцев «Мистраль» в Россию и призвал остальные государства ЕС следовать этому примеру, а также призвал государства-члены ЕС отказаться от подписания запланированных соглашений с Россией в сфере энергетики. Депутаты указали, что пакет помощи европейскому сельскому хозяйству, пострадавшему от санкций России, следует расширить, но не из средств сельскохозяйственного фонда ЕС, поскольку речь идет «о политическом кризисе». В этот же день была принята и резолюция по «Исламскому государству», в которой депутаты призвали государства ЕС оказать помощь Ираку в борьбе с экстремистскими группировками на его территории.

Продолжилось обсуждение больной темы – трансатлантического экономического и торгового сотрудничества. На этот раз обсуждали соглашение с Канадой. Спорным пунктом явился вопрос о правах инвесторов возбуждать иски против государств, если те или иные предпринимаемые государствами меры негативно отразятся на их прибыли. Некоторые фракции потребовали исключения этой статьи из соглашений, опасаясь

злоупотребления со стороны транснациональных концернов. Окончательное решение по этому вопросу Европарламент должен принять в 2015 г.

На пленарной сессии *20–23 октября* депутаты озаботились проблемами демократической легитимации Европейского семестра²¹.

Бельгийский докладчик Филипп де Бекер (Альянс либералов и демократов за Европу) подчеркнул, что процессы координации экономических политик стран-участниц ЕС, равно как и программы Тройки, должны проходить демократический контроль со стороны ЕП. Представитель Совета Бенедетто Делла Ведова подчеркнул необходимость «стратегического взгляда» на данный процесс, а представитель Комиссии Юрки Катайнен отметил, что «турбулентность на рынках в прошедшие недели показала нам еще раз, что мы должны и далее следовать курсом реформ». В то же время польский депутат Дариус Розати (Европейская народная партия) отметил, что в 2013 г. в государствах-членах ЕС и так были реализованы всего лишь 10–15% рекомендаций ЕС. Для улучшения демократической легитимации и контроля в процесс «европейского семестра» должны быть втянуты и национальные парламенты, указал он.

В вопросах бюджета на 2015 г. депутаты пошли на конфронтацию с Советом, отклонив предложенные им сокращения. Кроме того, они потребовали дополнительные 190,5 миллионов евро на поддержку малых и средних предприятий, науки и образования, включая программы студенческого обмена «Эразмус». Кроме того, подчеркнули депутаты, больше средств следует предоставить тем сегментам сельскохозяйственного

²¹ Европейский семестр – институт финансовой и экономической координации ЕС, введен в 2010 г. с целью согласования национальных годовых бюджетов с Комиссией в контексте стратегии роста «Европа – 2020».

сектора и рыболовства, которые особенно сильно были затронуты российским эмбарго. Депутаты потребовали также дополнительные 400 миллионов евро для того, чтобы ЕС мог выполнить свои международные обязательства по отношению к сирийским беженцам, Украине и Палестине. Условием достижения консенсуса с Советом было названо и погашение счетов за 2014 г. Для погашения этих счетов Комиссия вынуждена потребовать от государств дополнительных средств.

В тот же день депутаты 423 голосами «за» при 209 «против» и при 67 «воздержавшихся» утвердили новый состав коллегии из 27 комиссаров на следующие пять лет, представленный Жан-Клодом Юнкером. После официального утверждения Советом состав с 1 ноября приступил к работе. Со стороны ряда депутатов прозвучала критика в адрес нового состава. Киприот Неоклис Силикиотис (Европейские объединенные левые – Зеленоые Севера) заявил, что данная комиссия, являясь результатом «соглашения между ЕНП, социал-демократами и либералами», будет, несомненно проводить неолиберальную политику, которая приведет к потере рабочих мест и смерти мелкого и среднего предпринимательства. Немецкая депутатка Ребекка Хармс (Зеленые – Европейский свободный альянс) заявила, что несогласие ее фракции с составом комиссии мотивировано неудовлетворительной, с ее точки зрения, позицией Юнкера в вопросах климата: «у него совершенно отсутствует долгосрочный взгляд на проблему». Британский депутат Найджел Фарадж (Европа за свободу и прямую демократию) заявил, что это «последняя ЕК, которая будет править Великобританией, потому что к концу ее пятилетнего срока мы уже покинем ЕС».

В тот же день Парламент поддержал предложения Комиссии об одностороннем продлении до конца 2015 г. беспоплатного доступа Украины к европейским рынкам. Эта мера должна помочь украинским

производителям подготовиться к режиму «зоны свободной торговли», который начнет действовать с 2016 г.

И, наконец, было принято несколько необязательных резолюций. В их числе – призыв к государствам-членам ЕС выполнить те обещания в отношении экономических реформ, которые они дали в контексте европейского семестра. Депутаты потребовали от Комиссии предоставлять Парламенту ежеквартальные доклады о ходе реализации рекомендаций в странах-участницах ЕС. Кроме того, Парламент предлагает государствам сообщать соответствующей комиссии Парламента о причинах невыполнения рекомендаций. Парламентарии призывают также Председателя Еврогруппы более действенно наблюдать за реализацией рекомендаций странами еврозоны и сообщать Парламенту о ходе реформ.

Были приняты три резолюции по вопросам прав человека. В их числе – призыв к российским властям не закрывать правозащитную организацию «Мемориал».

На *ноябрьской сессии (12–13 ноября)* состоялись горячие дебаты в связи с разоблачениями на портале «Lux-Leaks» попыток транснациональных концернов увернуться от уплаты налогов, декларируя свое нахождение в Люксембурге, или же получить значительные налоговые льготы. В дебатах принял участие люксембуржец Жан-Клод Юнкер, который подчеркнул, что налоговый режим в Люксембурге отнюдь не является незаконным. «Возможно, в какой-то мере в Люксембурге можно ускользнуть от налогов, так же, как в любой другой стране, – сказал он, добавив: – Мы сталкиваемся с этим повсюду в Европе, поскольку налоговые системы у нас недостаточно гармонизированы».

Ряд депутатов (фракция Европа за свободу и прямую демократию и некоторые свободные депутаты) были так возмущены его позицией, что вынесли позже вотум недоверия по отношению к Юнкеру как председателю Комиссии. Вотум был отклонен на следующей сессии, 28 ноября.

Затем ЕП утвердил Соглашение об ассоциации с республикой Молдова, которое она ратифицировала еще 2 июля. Кроме того, депутаты приняли резолюцию, в которой намекнули, что это соглашение «еще не конечная фаза отношений между ЕС и Молдовой» и что Приднестровье, как молдавская территория, также попадает под это соглашение. От России они потребовали уважать территориальную целостность Молдовы и ее желание сблизиться с ЕС.

Продолжилось обсуждение бюджета. В пленарных дебатах о годовом отчете Европейской счетной палаты за 2013 г. депутаты потребовали от ЕС более четкого контроля за тем, как тратят средства ЕС в государствах-членах. Данные, предоставляемые самими государствами, не всегда соответствуют реальности, отметили они. Между тем, 80% бюджета ЕС расходуются входящими в него государствами.

Важнейшим событием сессии *24–28 ноября* было посещение ЕП римским папой и его выступление с речью 26 ноября, о чем упоминалось во «Введении» к данной статье. Кроме проблем демократии в ЕС, папа также затронул тему миграции, подчеркнув, что Европа справится с проблемой миграции лишь тогда, когда сможет «со всей четкостью определить свою собственную культурную идентичность».

В дебатах с Советом по вопросам бюджета депутаты констатировали неудачу. Условием переговоров о бюджете 2015 г. уже ранее было названо погашение долгов по счетам за 2014 г. «Наше предложение было просто: мы должны выплатить долги. Мы не можем снова сдвигать даты выплат для граждан, организаций, студентов. 28 миллиардов евро неоплаченных счетов, это непереносимо», – заявила эстонка Айдер Рубиал от фракции социал-демократов. Депутаты потребовали от Комиссии хотя бы план поэтапного погашения долгов.

26 ноября председатель Комиссии Жан-Клод Юнкер представил депутатам создаваемый Стратегический инвестиционный фонд (EFSI), в

котором с июня 2015 г. и в течение следующих трех лет на базе основного капитала в 21 миллиард евро из бюджета ЕС и Европейского инвестиционного банка предполагается мобилизовать минимум 315 миллиардов евро с целью последующих инвестиций в экономику ЕС. Большинство фракций одобрили данную инициативу. Критики опасались, что «поток общественных денег смочет все частные инвестиции» (Сайед Камалл, Европейские консерваторы и реформисты), или же, как Патрик О. Флинн (Европа за свободу и прямую демократию) заявляли, что фонд «бросит хорошие деньги плохим» (странам), в то время, как главная проблема слабых стран еврозоны – это евро, мешающее им удешевить свои валюты и тем самым привлечь инвесторов.

В четверг 27 ноября депутаты приняли резолюцию, в которой они потребовали от Комиссии разработать меры, препятствующие злоупотреблениям в компьютерной сфере, ведущим к нарушениям равноправной конкуренции. В частности, поисковые интернет-системы в ЕС должны быть отделены от коммерческих предложений. Они призвали Комиссию положить конец практике поисковиков привязывать к себе целый ряд услуг или же определять местоположение тех или иных фирм по результатам поиска.

Кроме того, состоялось вручение премии имени Андрея Сахарова «За свободу мысли» врачу из Конго Денису Муквеге. Врач известен своей деятельностью в защиту жертв сексуального насилия в зонах военных действий. Лауреат выступил с речью. «Вручая мне премию, вы привлекли внимание мира к необходимости защиты женщин в зонах вооруженных конфликтов», – сказал он.

На последней в 2014 г. *декабрьской пленарной сессии (15–18 декабря)* депутаты наконец-то приняли проект бюджета на 2015 г. и дополнительный бюджет на 2014 г. Обязательства составят 145,32 миллиарда евро, платежи – 141,21 миллиарда евро. Для погашения обязательств прошлого года

выделены 4,25 миллиарда евро. «Ясно, что суммы, с которыми мы согласились, в лучшем случае лишь стабилизируют уровень задолженности Европы. Однако я приветствую план платежей, который позволит уменьшить сумму наших задолженностей по счетам», – сказал председатель комиссии по бюджету Жан Артиус (Альянс либералов и демократов за Европу) в ходе дебатов. Цель Парламента в дебатах по бюджету состояла именно в том, чтобы уплатить по наиболее срочным счетам, выставленным ЕС работавшими по его поручениям организациями и предприятиями в странах ЕС. По требованию Парламента, Комиссия должна представить план расчета по счетам за предыдущий год, которые, по ее предварительным подсчетам, составляют около 25 миллиардов евро.

Комиссия также представила депутатам свою новую рабочую программу на 2015 г. Программа включает 23 новых предложения, а 80 проектов, запланированных ранее, в период председательства Ж.М. Баррозо, предполагается вычеркнуть или изменить. Резолюцию приняли на январской сессии.

В этот же день Парламент подтвердил состав независимой комиссии (*Single Resolution Board – SRB*, единый механизм демонтажа банков), в задачу которой будет входить упорядоченный демонтаж лопнувших банков в ЕС. Председатель комиссии назначается на три года, вице-председатель и члены на пять лет. Кандидаты были утверждены Комиссией 5 декабря. Следующий шаг – подтверждение кандидатов Советом. 1 января 2015 г. новая структура начала работу.

18 декабря Парламент подтвердил Соглашение об ассоциации с Грузией. В сопутствующей резолюции депутаты подчеркивают, что в соглашении речь идет о всей Грузии в ее международно признанных границах, включая Абхазию и Южную Осетию. Они осудили «Договор о союзе и стратегическом партнерстве» между Россией и Абхазией, видя в нем

попытку российской аннексии Абхазии, и потребовали аннулировать данный договор.

Был также принят ряд резолюций. Так, в резолюции, принятой 498 депутатами (88 против, 111 воздержались) Парламент поддержал признание палестинской государственности. С его точки зрения, мирные переговоры должны исходить из варианта двух государств и признания границ 1967 г. с общей столицей Иерусалимом. Для поддержки процесса мирного урегулирования депутаты планируют создание инициативы «Парламентарии за мир». В то же время Парламент подчеркнул, что возможность создания государства Палестина предполагает демократическую консолидацию всех палестинских группировок. В резолюции подчеркивается также, что наличие израильских поселений на оккупированных землях противоречит международному праву. А в принятой в среду 17 декабря резолюции депутаты потребовали выработать гибкую стратегию внутренней безопасности, «которая должна соответствовать новой ситуации». Новая стратегия внутренней безопасности на 2015–19 гг. разрабатывается Комиссией и формально утверждается Советом. Депутаты потребовали усовершенствовать общий подход к решению таких проблем, как борьба с международным терроризмом, компьютерная преступность, торговля людьми, отмывание денег и коррупция. Особенно проблематична сейчас ситуация с гражданами ЕС, вступающими в террористические организации в конфликтных регионах мира и возвращающимися позже назад в ЕС. Новая стратегия призвана справиться «не только с имеющимися, но и с потенциальными угрозами», – написано в резолюции.

Таким образом, уже первые месяцы деятельности нового Парламента демонстрируют его политическую требовательность и властные амбиции по отношению к тем институтам ЕС, которые раньше обладали большими, нежели у него, компетенциями.

Заключение

Говоря о роли международных институтов в демократизации тех или иных стран или регионов мира, исследуя демократизаторские миссии, дискутируя о методах, используемых этими институтами для поддержки демократических процессов, исследователи «по умолчанию» подразумевают, что сами-то эти институты с демократической точки зрения безупречны. Иначе и быть не может.

В прошлом ЕС демократизировал свое окружение одним фактом своего существования: он был экономически привлекателен, в него хотелось вступить, а для этого желающим странам нужно было выполнить необходимые требования, преобразовать свои институты по образцу европейских демократий, реформировать свои экономики. Это была пассивная демократизация. Однако по окончании эпохи конфронтации блоков, Евросоюз, изменяя свои институты, расширяясь, одновременно вступил в мировой политический процесс в качестве его субъекта и занялся активной демократизацией интересных для себя стран. Свою роль субъекта демократизации он осуществлял как в составе международных миротворческих миссий, так и самостоятельно, располагая для этого как собственным аппаратом, так и привлекая неправительственные организации.

И при всем этом сам он критериям демократии не отвечал. Будь он страной и захоти он вступить в ЕС, его не приняли бы в силу недостаточной внутренней демократичности.

Дефициты внутренней демократии в ЕС преодолеть сложно, поскольку между его институтами, между его политиками, европейскими элитами и государственными лидерами до сих пор нет единства в вопросе о том, какая демократия нужна ЕС. Кому-то хватает той опосредованной демократической легитимности, которой располагают лидеры держав. Кто-то выступает за парламентаризацию ЕС и постепенно пытается ее продвинуть,

как это случилось после выборов в ЕП в мае–июне 2014 г. Среди этих споров по ходу преодоления еврокризиса создаются институты, практически лишённые демократической легитимности, – такие, как Тройка, – и, получая мощные компетенции, функционируют.

ЕС формируется как некая гибридная, многоуровневая структура, стремящаяся, с оглядкой на национальных избирателей и на окружающий мир, последовательно преодолевать внутренние дефициты демократии.

Так, Лиссабонский договор усилил роль национальных парламентов, предписав институтам ЕС порядок их информирования и определив, как они могут участвовать в изменениях договоров ЕС. Национальные парламенты получили, например, право проверять законопроекты Комиссии на их соответствие принципу субсидиарности, и, если против законопроекта будет подано больше половины голосов национальных парламентов, Совет и Европарламент смогут снять законопроект с обсуждения еще до первого чтения. Было введено право граждан на общеевропейскую гражданскую инициативу, согласно которому миллион граждан ЕС могут потребовать принять к рассмотрению новый законопроект по важной для них теме²².

Однако гарантом демократии в ЕС по-прежнему остается Европарламент. Так считает он сам (укрепляя свою значимость как при

²² Примеры уже есть. Например в 2013 г. стартовала общеевропейская гражданская инициатива «Право на воду» (*Right2water*), сторонники которой требуют запретить приватизацию водопользования в Евросоюзе (6), ряд других инициатив, сторонники которых, организуя регистрацию инициатив в Комиссии, собирают подписи. В 2014–15 гг. начала раскручиваться инициатива против соглашения о свободной торговле с США и ратификации уже подписанных соглашений с Канадой, собравшая требуемый миллион голосов уже в сентябре 2014 г. и продолжающая расширяться (22).

заключении договоров, так и тихими шагами, в отдельных договоренностях, – или даже на пути прецедентов), так считают его сторонники (как Ю. Хабермас) и лидеры мировой общественности, как, например, глава римско-католической церкви, возложивший на Европарламент ответственность за жизнь демократии и за «живую душу» Европы. Парламент объединяет депутатов, срастается воедино: анализ голосований показывает, что образование коалиций во фракциях проходит по идеологическим, а не по национальным принципам.

Однако «парламентаризации Европы» не состоится: лидеры государств не готовы уступать свои компетенции, многие из лидеров по-прежнему считают основными двигателями европейской интеграции именно межгосударственные институты, а не ЕП. Поэтому Евросоюз, при благоприятных условиях, будет и дальше развиваться в этом своем структурном противоречии, пытаясь примирить непримиримое и синтезировать из соперничества своих институтов некое новое качество демократии для структур, уже не являющихся межгосударственным союзом, но в то же время не желающих становиться союзным государством.

Насколько это отразится на его внешнеполитической деятельности в вопросах поддержки демократии, покажет время.

Список литературы

1. Бодуэн К. Развитие прав человека и истощение демократии в Европе // Institut de la démocratie et de la coopération (IDC). – 2014. – 3 марта. – Режим доступа: <http://www.idc-europe.org/ru/-Развитие-прав-человека-и-истощение-демократии-в-Европе-> (Дата обращения – 15.02.2015).

2. Погорельская С.В. Конституция versus демократия? (Некоторые аспекты «Конституции» Евросоюза) // Мировая экономика и международные отношения. – М., 2005. – № 7. – С. 54–63.

3. Стрелков А.А. «Демократический дефицит» после Лиссабонского договора // Перспективы. Сетевое издание Центра исследований и аналитики Фонда исторической перспективы. – 2010. – 09 апреля. – Режим доступа: http://www.perspektivy.info/srez/val/demokratischeskij_deficit_posle_lissabonskogo_dogovora_2010-04-09.htm (Дата обращения – 15.02.2015).

4. Besuch des Heiligen Vaters beim Europaparlament und beim Europarat: Ansprache des Heiligen Vaters an das Europaparlament // Libreria Editrice Vaticana. – Straßburg, 2014. – 25. November. – Mode of access: http://w2.vatican.va/content/francesco/de/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html (Дата обращения – 15.02.2015).

5. Bogdandy A. von. Die europäische Option. – Baden-Baden: Nomos, 1994. – 340 S.

6. Die erste EU-weite Bürgerinitiative Right2water erreicht eine Million Unterschriften // Europe direct. Europäisches Informationszentrum Jean Monnet Berlin. – Mode of access: <http://www.eu-infozentrum-berlin.de/aktuelles/die-erste-eu-weite-buergerinitiative-right2water-erreicht-eine-million-unterschriften> (Дата обращения – 15.02.2015).

7. Endgültiges Urteil: Karlsruhe verwirft Klagen gegen Euro-Rettungsschirm // Spiegel Online. – 2014. – 18. März. – Mode of access: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/euro-rettungsschirm-verfassungsgericht-stellt-neue-bedingungen-a-959295.html> (Дата обращения – 15.02.2015).

8. Geschichte eines einzigartigen Parlaments // Europäisches Parlament. Informationsbüro in Deutschland. – Mode of access: http://www.europarl.de/de/europa_und_sie/das_ep/vorstellung.html (Дата обращения – 15.02.2015).

9. Habermas J. Ein Essay zur Verfassung Europas. – Berlin: Suhrkamp, 2011. – 145 S.

10. Habermas J. Europa wird direkt ins Herz getroffen // Frankfurter Allgemeine Zeitung. Feuilleton. – Fr.a.M., 2014. – 30. Mai. – Mode of access: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herz-getroffen-12963798.html> (Дата обращения – 15.02.2015).

11. Interview mit Kommissionschef Barroso: «Europa hat die Krise nicht verursacht» // Europäisches Parlament. Aktuelles. – Straßburg, 2014. – 21. Oktober. – REF. 20141017STO74415. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20141017STO74415/html/Interview-mit-Kommissionschef-Barroso-Europa-hat-die-Krise-nicht-verursacht> (Дата обращения – 15.02.2015).

12. Isensee J. Europäische Nation? Die Grenzen der politischen Einheitsbildung Europas // Die Verfassung Europas: Perspektiven des Integrationsprojekts / F. Decker, M. Höreth (Hrsg). – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. – S. 254–280.

13. Kirchhof P. Demokratie in Europa // Frankfurter Allgemeine Zeitung. – Fr.a.M., 2009. – 4. Juli. – S. 2.

14. Kissler V. Vertrag von Lissabon: Wie steht es um das Demokratiedefizit der Europäischen Union? // Die Euros. – 2007. – 13 décembre. – Mode of access: <http://www.dieeuros.eu/1086-VERTRAG-VON-LISSABON-Wie,1089.html> (Дата обращения – 15.02.2015).

15. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union // Amtsblatt der Europäischen Union. – Luxemburg, 2008. – 9. Mai. – C 115. – 388 S. – Mode of access: <http://db.eurocrim.org/db/de/doc/1000.pdf> (Дата обращения – 15.02.2015).

16. Marx K. Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte. Kapitel VII // Marxists' Internet Archive. – Mode of access: <http://www.marxists.org/deutsch/archiv/marx-engels/1852/brumaire/kapitel7.htm> (Дата обращения – 15.02.2015).

17. Mitglieder je Mitgliedstaat und Fraktion // Europäisches Parlament. Abgeordnete. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/crosstable.html> (Дата обращения – 15.02.2015).

18. Mussler W. Europas Herz schlägt anderswo // Frankfurter Allgemeine Zeitung. Wirtschaft. – Fr.a.M., 2014. – 02. Juni. – Mode of access: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/europawahl-warum-habermas-mit-seiner-analyse-irrt-12967323.html> (Дата обращения – 15.02.2015).

19. Pop V. Parliament chief criticises “Frankenstein Europe” // Euobserver. – Berlin, 2013. – 5 March. – Mode of access: <https://euobserver.com/political/119284> (Дата обращения – 15.02.2015).

20. Rahmenvereinbarung der Zusammenarbeit zwischen Kommission und Parlament // Europäisches Parlament. Pressemitteilung. – 2010. – 09. Februar. – REF. 20100208IPR68605. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100208IPR68605+0+DOC+XML+V0//DE> (Дата обращения – 15.02.2015).

21. Schwerpunkte der Plenarsitzung vom 14. bis 17. Juli 2014: Schwerpunkte der Plenartagung // Europäisches Parlament. Aktuelles. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/plenary/2014-07-14> (Дата обращения – 15.02.2015).

22. Selbstorganisierte Europäische Bürgerinitiative gegen TTIP und CETA // Omnibus. – Mode of access: https://www.omnibus.org/stop_ttip.html (Дата обращения – 15.02.2015).

23. Wiesner C. Aber! // The European. – Brüssel, 2014. – 4. Februar. – Mode of access: <http://de.theeuropean.eu/claudia-wiesner/7883-troika-demokratiedefizit-bei-der-euro-rettung> (Дата обращения – 15.02.2015).

24. Wittman J. Mittelbayerische Zeitung: Es geht um Europa. Hinter Camerons Attacken auf Juncker steckt mehr als billige Polemik. Die EU sollte dem

Briten zuhören // Focus Online. – 2014. – 13. Juni. – Mode of access:
http://www.focus.de/finanzen/diverses/presseschau-mittelbayerische-zeitung-es-geht-um-europa-hinter-camerons-attacken-auf-juncker-steckt-mehr-als-billige-polemik-die-eu-sollte-dem-briten-zuhoeren-von-jochen-wittmann_id_3920394.html (Дата обращения – 15.02.2015).

А.С. Бояшов

Роль судей Европейского суда по правам человека в поддержании демократических норм

***Аннотация.** Автор рассматривает процесс поддержания демократических норм Европейским судом по правам человека и соответствующую роль судей Страсбургского суда в этом процессе. Статья посвящена соотнесению вынесения постановлений судьями ЕСПЧ и поддержания демократических норм Судом. В статье поставлена цель отразить корреляцию социальных и профессиональных характеристик группы судей ЕСПЧ с вынесением постановлений. Для достижения цели автор использует сравнительный анализ характеристик социопрофессиональной группы судей.*

***Abstract.** The author concentrates on the role of the judges of the European Court of Human Rights in the support of democratic norms. The paper is dedicated to the way the Court's judgments provide support for democratic norms. The objective of the paper is to analyze the correlation between the social and professional characteristics of the group of the ECHR judges as the actor of the norms' support and the judgments as the outcome of the norms' support. The author focuses on the comparative analysis of the judges' education and career in order to accomplish the objective.*

***Ключевые слова:** демократия, Европейский суд по правам человека, ЕСПЧ, Совет Европы, социопрофессиональная группа, судьи.*

***Keywords:** democracy, European Court of Human Rights, ECHR, Council of Europe, socioprofessional group, judges.*

1. Особенности поддержания демократических норм Европейским судом по правам человека

Поддержание демократических норм судьями Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ, Страсбургский суд) осуществляется в ходе выполнения ими совокупности действий, внешне сходных с процессом рассмотрения дел и вынесения решений судьями в судебных инстанциях государств. Однако, по сути, данная совокупность действий представляет собой процедуру оценки международной структурой решений национальных судебных органов, затрагивающих сферу Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Эти действия инициируются, в основном, по индивидуальным обращениям заявителей – граждан стран-участниц ЕКПЧ, в случае если они не удовлетворены результатами или процедурой рассмотрения соответствующего дела в своем государстве. По индивидуальным жалобам судьи ЕСПЧ выносят постановления в случае нахождения нарушения положений Конвенции либо принимают решения о неприемлемости жалоб. В ближайшее время, после вступления в силу Протокола № 16, Большой Палате судей также будут предоставлены полномочия выносить консультативные заключения относительно толкования ЕКПЧ и соответствия национальных правовых систем пунктам ЕКПЧ.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы установить социальные характеристики судей как особой социoproфессиональной группы, а также выявить структуру комплекса их непосредственных или опосредованных взаимодействий с членами других социальных групп, включая заявителей, сотрудников государственных органов, функционеров НКО и некоторых индивидов, влияющих на принятие решений судьями ЕСПЧ, в частности, в процессе поддержания демократических норм.

Необходимо учитывать следующие особенности ЕСПЧ.

Во-первых, ЕСПЧ функционирует как часть нормативного режима Совета Европы. Нормативный режим Совета Европы зиждется на трех основных и неразрывных ценностях: права человека, демократия и верховенство закона. Основной функцией Суда является поддержание демократических норм Совета Европы через наполнение данных ценностей конкретным содержанием (14, с. 135). Сами эти нормы являются частью международного нормативного комплекса и представляют собой довольно подвижный элемент мирового порядка (3, с. 32). Профессиональная деятельность судей Страсбургского суда, направленная на принятие постановлений и вынесение решений, подчинена выполнению этой функции.

Во-вторых, процесс принятия постановлений и вынесения решений ЕСПЧ, как процесс поддержания демократических норм, представляет собой результат взаимодействия индивидов, принадлежащих к нескольким социoproфессиональным группам: заявителей, представляющих жалобу на нарушение определенной статьи ЕКПЧ, сотрудников Секретариата, присваивающих каждой жалобе степень приоритетности, ведущих проекты дел и передающих дела судьям, представителей государств, обосновывающих позицию государства в деле, и судей, окончательно решающих судьбу каждой жалобы. Каждая из групп характеризуется наличием особых ценностей и идеалов, наличием «ядра» группы и «периферии» (в зависимости от степени проявления существенных признаков), а также степенью групповой идентичности (1, с. 150). В этом отношении группа судей выступает ключевым и связующим элементом взаимодействия социoproфессиональных групп в выполнении основной функции суда.

В-третьих, поддержание демократических норм ЕСПЧ имеет своей целью обеспечение эффективной системы исполнения постановлений ЕСПЧ на общеевропейском и национальных уровнях: выплату справедливой компенсации, принятие частных и общих правовых мер. В процесс

исполнения постановлений ЕСПЧ вовлечены другие органы Совета Европы, например, Комитет Министров, при этом в самом Совете Европы Страсбургскому суду отведена в этом процессе значительная роль. О важности деятельности суда для Совета Европы свидетельствует и то, что более трети сотрудников секретариата Совета Европы являются сотрудниками секретариата ЕСПЧ²³.

В-четвертых, существенной характеристикой судей является их внешняя (от государств) и внутренняя (от ЕСПЧ и Совета Европы) независимость. Судьи должны соответствовать принципу преемственности судебной практики, обеспечивая функционирование ЕСПЧ и его взаимодействие с национальными правовыми системами. Относительно решений и постановлений ЕСПЧ в научной литературе и в практической деятельности представителей суда в Страсбурге укоренилось понятие «прецедентная практика», относящееся к деятельности судебных учреждений. В то же время, придавая демократическим нормам конкретную форму, Суд, представляемый судьями, ссылается на свои предыдущие постановления, причем нередко в схожих по существу делах – на противоположные по существу и итоговым решениям прецеденты (*Moldovan and Others* и *Rostas and Others v. Romania, Bălășoiu v. Romania*). С целью фиксирования общей тенденции наполнения демократических норм практическим содержанием необходимо рассмотреть профессиональные характеристики группы судей ЕСПЧ как одного из ведущих субъектов процесса вынесения постановлений и поддержания демократических норм.

²³ В соответствии с Программой и бюджетом Совета Европы за 2012 и 2013 гг., 37% от общего числа сотрудников секретариата Совета Европы являются сотрудниками ЕСПЧ.

В-пятых, в соответствии с демократическими нормами, в процесс вынесения постановлений вовлечены третьи стороны — представители гражданского общества. Целью участия третьей стороны, как правило, является предоставление письменных замечаний, касающихся рассматриваемого дела. В качестве третьей стороны может выступать государство, Комиссар Совета Европы по правам человека, «заинтересованное лицо, не являющееся заявителем» по приглашению Председателя Суда (6, с. 22). Как правило, в роли «заинтересованного лица» выступают научные институты, представляющие выводы на основе научных исследований, или НКО, представляющие свои наблюдения. Как показывают наблюдения исследователей Свободного университета Брюсселя, участие третьих сторон в рассмотрении дела существенно влияет на нахождение Судом нарушения Конвенции (15, с. 293). При этом при рассмотрении дела Суд привлекает исследования европейских научных институтов и международных организаций. Например, в деле *Константин Маркин против России* в процессе рассмотрения дела по существу Суд осуществил сравнительное исследование права 33 членов Совета Европы, аргументировав необходимость гендерного равенства при предоставлении отпуска по уходу за детьми. Было установлено, что лишь в Армении и Швейцарии отпуск по уходу за детьми предоставляется лишь женщинам. В дополнение к этому, при рассмотрении дела ЕСПЧ использовал результаты исследования опасности гендерных стереотипов, предоставленные Центром по правам человека Университета Гента²⁴, и материалы Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (*Konstantin Markin v. Russia*, §§ 49, 51, 119, 120, 121). При этом НКО и научные институты имеют возможность участвовать в рассмотрении дела, сотрудничая с

²⁴ Англ. «Human Rights Centre in the University of Ghent».

представителем заявителя или заявителем, т.е. не только в качестве официальной третьей стороны, но и на стороне заявителя (8, с. 173).

2. Характеристика группы судей как субъекта поддержания демократических норм Европейским судом по правам человека

Судьи представляют собой социoproфессиональную группу, через постановления которой обеспечивается функция поддержки нормативного режима Совета Европы. Данная группа является «основой» Суда, ее представителям свойственны как поддержка демократических норм, групповая солидарность, взаимодействие и консолидация в пределах группы, так и сохранение индивидуальности и приверженности принципам национально-правовых систем.

Ядро исследуемой группы представлено 47 судьями. Группа также включает около 140 судей *ad hoc* (12), бывших судей ЕСПЧ и кандидатов на пост судьи ЕСПЧ. В совокупности группа представлена бывшими сотрудниками дипломатических ведомств, национальных парламентов, международных организаций, высших национальных судов, учеными и активными общественными деятелями в сфере прав человека. Судьи являются высококвалифицированными юристами, представляющими национальные правовые системы. Механизмы отбора и работы судей зафиксированы в многочисленных документах органов Совета Европы. Отбор судей включает этап отбора на национальном уровне и этап отбора на уровне Совета Европы. Уже на национальном, и затем на европейском уровне отбора судей стоит отметить процедуры отбора, оформляющие определенную идеологию судей, которая в общей тенденции оказывает влияние на совокупную тональность демократических норм, поддерживаемых Судом. Процедуры отбора на национальном уровне состоят из отбора национальными государственными учреждениями и НКО трех

кандидатов на пост в ЕСПЧ. В дальнейшем каждая кандидатура на пост судьи Страсбургского суда проходит несколько этапов рассмотрения в Консультативной комиссии экспертов и Подкомитете Совета Европы по избранию судей ЕСПЧ, завершающихся голосованием в Парламентской ассамблее (большинством голосов за одного кандидата).

Пост судьи ЕСПЧ требует от кандидата высших моральных качеств, богатого международного опыта и приверженности демократическим нормам; отдельным необходимым критерием является защита прав граждан на национальном уровне. В то же время идеология судей, их идейная направленность складывается под воздействием ряда иных факторов, среди которых следует отметить национальность судьи и его/ее профессиональную занятость до поста судьи ЕСПЧ. Так, в 2000-х годах судьи, избранные от стран бывшего социалистического блока, были склонны голосовать против государства; судьи, работавшие в ведомствах внешних сношений, были склонны голосовать в пользу государства (16, с. 694, 696).

Сегодня можно наблюдать две другие тенденции.

Во-первых, критике подвергаются постановления и решения против ряда либерально-демократических государств. Как правило, критика властей связана с такими принципами, как судебный активизм, прогрессивное толкование Конвенции и с нарушением принципа субсидиарности ЕСПЧ. В октябре 2004 года Федеральный конституционный суд Германии критиковал постановление Страсбургского суда по делу Гергюлю (*Görgülü v. Germany*) в отношении мотивировки, юридической силы и исполнения постановления в Германии. Подобной критике уже со стороны российского судейского корпуса подверглось постановление *Константин Маркин против России*, в котором ЕСПЧ подверг сомнению позицию Конституционного суда

Российской Федерации (4)²⁵. Данная тенденция свидетельствует о существовании критики субсидиарной роли Страсбургского суда независимо от общественно-политических государственных течений.

Во-вторых, постановления ЕСПЧ сопровождаются общественной реакцией в ряде европейских государств. Постановление ЕСПЧ освободить из заключения члена баскской сепаратистской организации «ЭТА» Инесса Редь Рио привело к массовым протестным движениям в Испании в 2013 году (*Del Río Prada v. Spain*).

Несогласие ЕСПЧ с запретом усыновления детей однополыми союзами, действующим в Австрии и Германии, подвергалось многочисленной критике (*X and Others v. Austria*).

Если ранее критика прогрессивного толкования Конвенции судьями ЕСПЧ исходила от стран, только присоединившихся к Конвенции, то сегодня Суду приходится сталкиваться с критикой и от государств-основателей ЕКПЧ и Совета Европы. В настоящее время со стороны государственных чиновников и парламентариев Соединенного Королевства подвергается критике практика ЕСПЧ в отношении избирательных прав заключенных британских тюрем (5). Представители Судейского корпуса Соединенного Королевства критикуют и запрет ЕСПЧ высылать подозреваемых в содействии терроризму граждан других государств (*Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom*). Заметим, что принятие постановлений при этом не обходится и без внутренних споров между судьями. Стоит отметить, что и обсуждения судьями проектов дел в ЕСПЧ, и итоговые голосования с особыми мнениями часто характеризуются неоднозначной оценкой судьями того или иного процесса. Тем не менее, вынесение решения о нарушении

²⁵ Речь идет о решении Конституционного суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-0-0.

Конвенции происходит через голосование судей, и даже спорные постановления могут быть решены перевесом голосов.

Социопрофессиональная группа судей ЕСПЧ обладает внутренними противоречиями. Они выражены в условном разделении группы по принципу правовой политической системы государства, от которого избирается судья: судьи, ориентированные на системы континентальной правовой семьи или англосаксонской правовой семьи. В зависимости от данной направленности, судья склонен поддерживать нормы того или иного типа демократии: мажоритарную или консенсусную демократию (2, с. 74–79). Кроме этого, судьи условно разделяются по отношению национально-правовых систем к международному праву на монистов и дуалистов. В то же время, судьи разделяются и по толкованию демократических норм на тех, кто прогрессивно толкует Конвенцию, и тех, кто занимает более консервативную позицию и выступает за учет национального, исторического, социокультурного контекста. Первоначальным шагом к исследованию общей ориентации судей при толковании положений Конвенции является рассмотрение судей ЕСПЧ как субъекта поддержки демократических норм и как группы людей с определенными профессиональными характеристиками.

В настоящее время (по данным на 11 января 2015 г.) посты судей, избранных от Армении, Ирландии и Латвии вакантны. Рассмотрим краткие биографии 44 судей ЕСПЧ с целью выявить схожие профессиональные характеристики судей Страсбургского суда: образование, профессиональная карьера, академическая карьера (11). Сравнение различий и выделение схожих профессиональных характеристик позволит раскрыть существенную направленность группы судей, например, при выборе ссылок на прецеденты, при голосовании и выдвигании особого мнения (см. Диаграмма 1).

Большинство судей (38 из 44 судей) получили первоначальное образование в университетах стран, от которых они выбраны. Из числа тех, кто начал получать национальное образование, 13 продолжили обучение в

зарубежных университетах, кроме того, 3 продолжили образование в США; 14 продолжили академическую карьеру за рубежом (без учета США); 5 продолжили академическую карьеру в США, 1 – в Канаде.

Из 44 судей 23 работали в правительственных ведомствах (министерства иностранных дел, внутренних дел, юстиции). Из 23 занятых в правительственном секторе 7 человек получили образование за рубежом (один из них – в США). В международных институтах работали 28 судей, а именно – в Совете Европы, Европейском союзе, ОБСЕ, системе ООН, МОТ, крупных европейских ассоциациях.

Судьями или сотрудниками высших судов работали 26 человек. Из данной категории в международных институтах заняты 17 человек, при этом деятельность 5 человек связана с научно-академической карьерой в США. Из данной же категории 17 были заняты в консультативной деятельности или на должностях в системе органов исполнительной власти. Из всей группы судей в правозащитных НКО и в роли адвокатов работали 28 судей.

Чаще всего после получения образования в США судьи продолжали научно-академическую карьеру в зарубежных институтах либо в академической среде. Это, прежде всего, Йельский университет, Гарвардский университет, университет Колледж Европы в Брюгге, Университетский колледж Лондона, Оксфордский университет, Кембриджский университет. В то же время научно-академическая карьера в США коррелирует с карьерой в системах органов исполнительной власти. Судьи, взаимодействующие с академическими институтами США, выполняли консультативные функции в национальных исполнительных органах. Четверть судей получили необходимый международный опыт в академической среде.

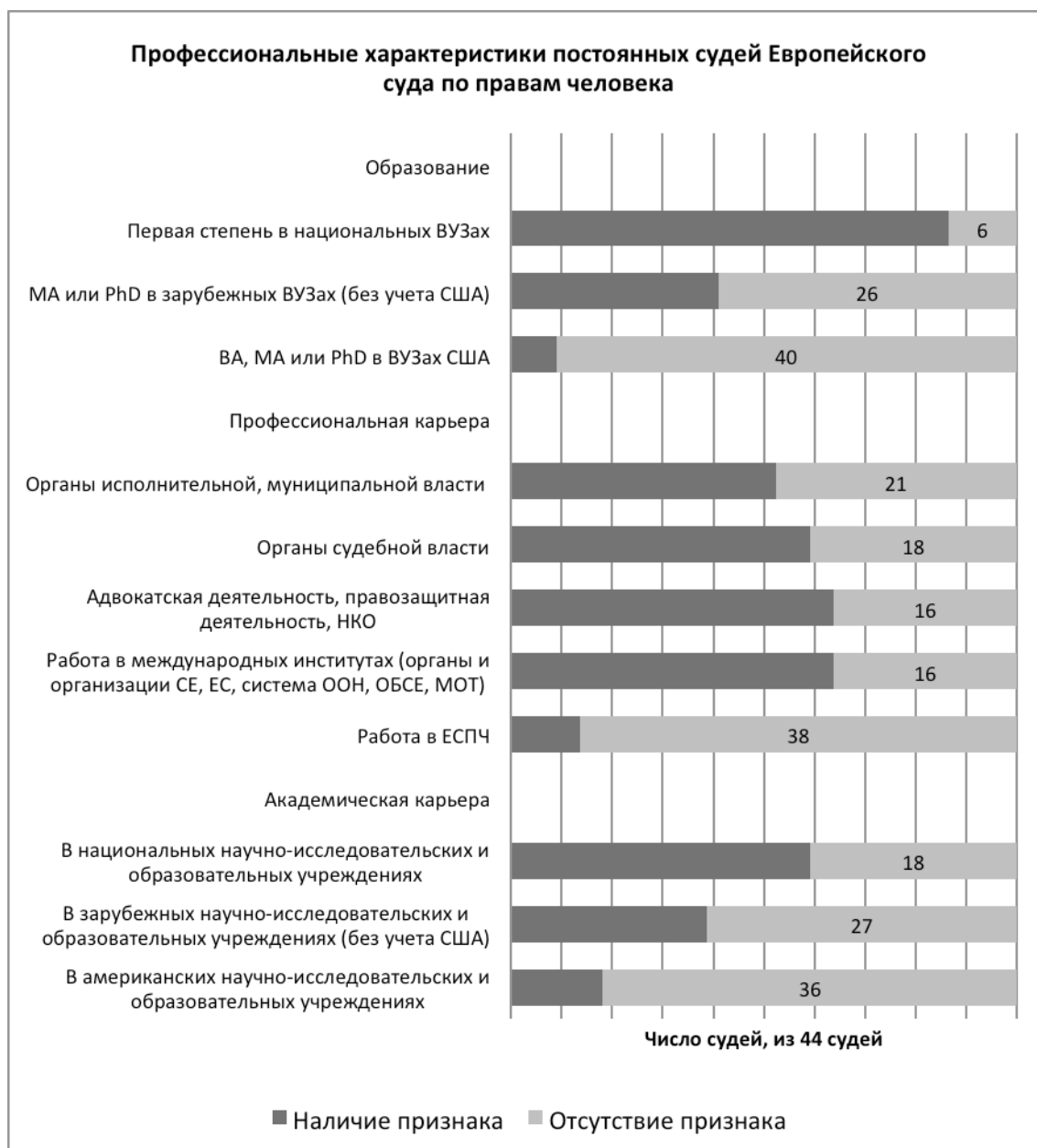
Число судей, обучавшихся за рубежом и затем продолживших академическую карьеру или карьеру в международных институтах, существенно. При этом число судей, карьера которых представлена преимущественно деятельностью в государстве происхождения, составило

лишь 6 человек. Из данной подгруппы международный опыт, необходимый для поста судьи ЕСПЧ, получен 5 лицами в международной академической среде либо в частных юридических фирмах, одним – во время работы в международной правозащитной организации. Таким образом, лишь о десятой части всей группы судей можно утверждать, что все они участвовали, главным образом, в работе учреждений национальных исполнительных или судебных органов.

ЕСПЧ избирательно подходит к выбору ссылок на прецеденты в постановлениях и решениях. При этом постановления и решения могут противоречить друг другу. Профессиональные характеристики группы судей Страсбургского суда отражают существенную склонность к выбору определенных прецедентов, а также определенную направленность при голосовании и вынесении особых мнений. Сравнение профессиональных характеристик судей свидетельствует о том, что в настоящее время поддержка демократических норм при одновременном соотнесении их содержания с национальным контекстом выражена лишь у десятой части группы судей. Данная направленность подразумевает понимание необходимости нахождения компромисса без отказа от социального содержания норм и ценностей Совета Европы. В настоящее время можно констатировать, что существенные характеристики образования и карьеры судей ЕСПЧ свидетельствуют о тенденции к прогрессивному наполнению норм и ценностей Совета Европы с целью дальнейшей демократизации европейских стран. Как проявляется данная тенденция в недавних постановлениях ЕСПЧ?

Диаграмма 1.

Профессиональные характеристики постоянных судей ЕСПЧ



Источник: (11).

3. Актуальные постановления ЕСПЧ, характеризующие поддержку демократических норм

Рассмотрим на примере прецедентных постановлений роль Европейского суда по правам человека в поддержании демократических норм, в частности, свободы выражения мнения, частной собственности, избирательного права. Количественный анализ базы данных ЕСПЧ свидетельствует о том, что 880 дел (1,73% от общего числа) из 50806 коммуницированных правительствам жалоб и постановлений содержат в тексте постановления или дела слово «democracy» (9).

Таблица 1.

Отношение поданных в 2013 году жалоб к численности населения в пяти странах с наибольшим процентом «демократических» жалоб

Страна	Население, тысяч человек	Отношение поданных жалоб в 2013 г. к численности населения (на каждые 10000 человек)	Доля жалоб «по демократии» из базы данных, %
Российская Федерация	143056	0,86	25,1
Турция	45373	0,47	19,9
Соединенное Королевство	63888	0,14	6,3
Республика Молдова	3559	3,81	4,9
Болгария	7285	1,66	3,6

Источники: (7; 9).

По странам, против которых поданы жалобы, дела распределены следующим образом: первое место занимает Российская Федерация, 221 дело

(25,1%); второе — Турция, 175 дел (19,9%); третье — Соединенное Королевство, 55 дел (6,3%); четвертое — Республика Молдова, 43 дела; пятое — Болгария, 32 дела.

Распределение данной доли жалоб, по существу, не характеризуется какими-либо признаками, отличными от характеристики целой совокупности дел: как правило, жалобы включают выплату справедливой компенсации за нарушение права на эффективное средство правовой защиты, права на свободу выражения мнения, на личную неприкосновенность, права на запрет унижающего достоинство отношения. Рассмотрим содержание некоторых постановлений, в которых Суд фиксирует демократические нормы и принципы.

В русле теоретической оппозиции гражданского общества государству ЕСПЧ формулирует практические подходы к поддержке свободы слова и свободы собраний. В деле *Букта и другие против Венгрии* в 2007 году, Суд сформировал принцип демократического баланса между свободой собраний и законными интересами других лиц. «В особых обстоятельствах, как в данном случае, когда немедленный ответ — в форме демонстрации — на политическое событие может послужить оправданием, и когда не имелось оснований предположить наличие опасности для общественного порядка, решение разогнать мирную демонстрацию только потому, что не было направлено предварительное уведомление, в отсутствие фактов незаконного поведения участников, было непропорциональным» (*Bukta and Others v. Hungary*). Данный прецедент представляет практику поддержки гражданского общества в условиях запрета проведения митинга или собрания. В данном случае существенным является политический характер демонстрации. Если демонстрация организована как ответная реакция на происходящие в стране политические процессы, решения национальных властей или судебных учреждений о незаконности проведения демонстрации с большей долей вероятности уступят прецедентной практике ЕСПЧ в

отношении соблюдения права свободы собраний при рассмотрении дела в Суде. Именно в прецедентах и заключается существенная характеристика ЕСПЧ как механизма поддержки демократического нормативного режима Совета Европы. При этом Суд решает, на какие постановления ссылаться и какую практику воспроизводить в последующих постановлениях.

Первые степени приоритетности получают жалобы на нарушения права на запрещение пыток и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание. Практика преимущественно концентрируется на условиях содержания под стражей: например, перенаселение в тюрьмах или некачественное медицинское обслуживание заключенных (*Vasilescu v. Belgium*).

Право на свободу мысли, совести и вероисповедания выражено в практике ЕСПЧ делами, касающимися ограничений деятельности отдельных религиозных организаций (*Doğan and Others v. Turkey*), разгона несанкционированных религиозных шествий (*Krupko and Others v. Russia*). Свобода выражения мнения представлена рядом прецедентов. Один из них, переданный на рассмотрение в Большую Палату ЕСПЧ, касается возмещения убытков интернет-портала, понесенных в результате ругательных сообщений, опубликованных третьими лицами на сайте (*Delfi AS v. Estonia*). Другим недавним прецедентом является запрет властей кандидату на локальных выборах распространять листовки ввиду предположения о его неонацистской ориентации. Суд нашел нарушения права на свободу выражения мнения (*Brosa v. Germany*). В ряде постановлений, касающихся соразмерности права на свободу самовыражения и права на свободу вероисповедания, ЕСПЧ пришел к выводу об ограничении свободы выражения мнений в сфере религиозных убеждений (*Wingrove v. the United Kingdom, Otto-Preminger-Institut v. Austria*).

Нарушение политических прав, например, избирательного, фокусируется на голосовании заключенных, а также использовании

специальных избирательных округов для военных, в то время как национальным законодательством использование таких округов запрещено (*Karimov v. Azerbaijan*). Свобода передвижения защищена Конвенцией, а осуществление дополнительного наблюдения за потенциально опасным индивидом запрещено (*De Tommaso v. Italy*), как и коллективная высылка граждан другой страны (*Georgia v. Russia*).

Право на уважение частной собственности, являющееся одним из основных критериев демократических систем, затрагивает непредусмотренное повышение налогов (*N.K.M. v. Hungary*), переход денег в банке из частной собственности в государственную (*Zolotas v. Greece*), жесткие меры бюджетного регулирования (*Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal*), потери акционеров в результате действий органов государственной власти (*ОАО Нефтяная Компания Yukos v. Russia*).

Кроме прочего, имущественные споры, рассматриваемые ЕСПЧ, касаются права на доброе имя и репутацию, права на страхование, пенсионное обеспечение. Отдельным образом стоит отметить конфликты в области выплат и компенсаций за национализацию, экспроприацию и реквизицию собственности.

Отчуждение собственности определяется практикой Суда как временно закрытое дело²⁶, если экспроприация или отчуждение произошли до вступления в силу Конвенции. В таких делах Суд не фиксирует длительные акты бездействия после вступления в силу Конвенции. В то же время, в 2005 году вступление в силу Протокола № 12 для ряда стран обозначило важный аспект права на защиту от дискриминации, в том числе в случае отчуждения собственности. На момент 1 января 2015 года данный протокол вступил в силу лишь для 18 государств-участников Конвенции (13). Суд также

²⁶ *Англ.* Temporary closed event.

располагает существенной практикой в отношении смерти или пропажи лиц и расследования таких дел в рамках национального законодательства. В делах, касающихся смерти или пропажи лиц до вступления в силу Конвенции, *Варнава и др. против Турции* и *Шилих против Словении*, Суд обосновывает свою временную юрисдикцию существованием «непосредственной связи» между смертью и вступлением Конвенции в силу. Даже в этих случаях Суд отмечает, что основная часть расследования должна быть проведена после вступления в силу Конвенции в течение критического времени, своего рода разумно короткого периода, под которым понимается период не более десяти лет. В таких случаях Суд приходит к выводу о нарушении Конвенции длящегося характера ввиду отсутствия эффективного судебного расследования (*Loizou and Others v. Turkey*). В делах *Луизиду против Турции* и *Илашку и другие против Молдовы и России* ЕСПС сформировал принцип ответственности государства в случае осуществления эффективного контроля над регионом, находящимся за пределами его территории. Из факта осуществления такого контроля исходит обязанность государства обеспечивать на данной территории соблюдение прав и свобод. В дальнейшем данный принцип был применен и в деле *Катан и другие против Молдовы и России*. Заявителями по этому делу являлись 170 граждан Молдовы, проживающих в Приднестровской Молдавской Республике. В 1992 году власти ПМР на основании закона о языках, который требовал писать кириллицей на молдавском языке, приступили к закрытию школ, использующих латинский алфавит. Хотя Суд и не нашел нарушения права на образование, Суд после дела Илашку во второй раз подчеркнул, что Россия способствовала установлению в Молдове сепаратистского режима и обеспечивала его военную поддержку.

Коллегия Большой Палаты ЕСПЧ отказала российским властям в передаче дела *ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России* на рассмотрение 17 судей Большой Палаты ЕСПЧ. По причине отказа пяти

членов Коллегии Большой Палаты вступило в силу постановление ЕСПЧ о присуждении €1,86 млрд. бывшим акционерам компании, ликвидированной по причине банкротства в рамках национального законодательства. Помимо отказа от пересмотра дела в Большой Палате, ЕСПЧ ушел от установившегося в предшествующих прецедентах строгого отношения к необходимым характеристикам причинности.

Подобным образом, избегая точных формулировок и прибегая к смягченным оценкам на основе ценностей Совета Европы, ЕСПЧ приходит к определенным выводам, касающимся и исторических событий. В деле *Яновец и другие против России*, касающемся расследования массовых убийств польских офицеров и чиновников в 1940 году, Суд подчеркнул, что не имеет временной юрисдикции в рассмотрении данного дела. Тем не менее, судьи единогласно пришли к выводу о нарушении государством Статьи 38 Конвенции фактом непредоставления копии решения от сентября 2004 года о прекращении катынского расследования ввиду присвоения этому решению грифа «совершенно секретно». При этом ЕСПЧ напомнил, что даже в вопросах национальной безопасности концепция законности и верховенства закона в демократическом обществе требует, чтобы меры, влияющие на фундаментальные права человека, в той или иной форме являлись объектом состязательных процессов перед лицом независимой стороны (10, с. 13). Красной нитью через все дело тянется идея о вине СССР и расстреле сотрудниками НКВД польских граждан. Происходит наполнение ценностей и норм историческим и социо-культурным содержанием, которое не является объектом дискуссии, поскольку в поле спора попадает нарушение или не нарушение положения Конвенции.

Таким образом, через толкование положений Конвенции ЕСПЧ придает форму современным демократическим нормам. На данный момент зафиксирована существенная часть постановлений, основанных на принципах политического и экономического либерализма. Придание

демократическим нормам современной тональности или формы способствует изменению содержания данных норм. Ввиду характеристик судей как субъекта процесса поддержания демократических норм, демократические нормы, содержащиеся в положениях Конвенции и изначально нацеленные на установление социальной справедливости, имеют тенденцию быть подмененными нормами, нацеленными на регулирование групповых свобод.

Европейский суд по правам человека обладает возможностями для установления нарушения или, наоборот, соблюдения теми или иными институтами государств-участников ЕКПЧ формальных норм, касающихся прав и свобод человека в том варианте, в котором они зафиксированы в Конвенции и протоколах к ней. Основные функции ЕСПЧ – оценку и вынесение решения (постановления) – осуществляют судьи, представляющие собой особую социопрофессиональную группу участников международных отношений. Несмотря на разнородность этой группы, ее членам свойственны следующие особенности. В целом, для группы характерно получение образования за рубежом. В случае, когда представитель группы получает образование в национальных учебных заведениях, он/она получает международный академический опыт в зарубежных научно-исследовательских и образовательных учреждениях. Карьера до поста судьи включает работу в правительственных ведомствах: министерстве внешних сношений, внутренних дел, юстиции; работу в международных институтах: Совете Европы, Европейском союзе, ОБСЕ, системе ООН, МОТ; работу в крупных европейских ассоциациях, неправительственных организациях, адвокатских коллегиях. В целом, группа судей характеризуется получением разностороннего международного опыта. В то же время при сравнительном анализе доли карьеры в международных институтах и национальных

институтах выделяется десятая часть группы судей с карьерой преимущественно в системе национальных органов власти. Представители данной части группы, как правило, получили международный опыт в международной академической среде.

В принятии решений судьи, с одной стороны, стремятся использовать нормы и традиции правовых систем государств, от которых они избраны, с другой стороны, демонстрируют тенденцию принимать решения вне учета нормативного, исторического и социокультурного содержания правовой системы соответствующего государства.

В результате деятельности судей происходит формирование единого нормативного пространства. При этом возникает риск подмены стратегической цели Европейского суда по правам человека по поддержке нормативного режима Совета Европы так называемым прогрессивным развитием этого режима с последующей дезинтеграцией понимания демократических ценностей в государствах-членах Совета Европы. Фактически под прогрессивным наполнением демократических норм через постановления ЕСПЧ скрывается попытка создания отдельного комплекса норм, которые не были бы напрямую связаны с нормативными комплексами отдельных государств. Однако полный отрыв невозможен. Понимание норм, и, в частности, норм европейской демократии основано на обобщении сведений о демократических нормах, свойственных тем или иным странам.

Список литературы

1. Бояшов А.С., Кутейников А.Е. Возможности использования сравнительной методологии для изучения глобальных социо-профессиональных групп (на примере Европейского суда по правам человека) // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета

(Сер. 12. Психология. Педагогика. Социология). – СПб., 2014. – Вып. 3. – С. 145–152.

2. Кутейников А.Е. Демократизация в приоритетах международных организаций // Международные процессы. – М., 2012. – Т. 10, № 1 (28). – С. 66–80.

3. Кутейников А.Е. Правовые нормы международного регулирования: «Волны унификации» // Международные процессы. – М., 2003. – Т. 1, № 1. – С. 24–38.

4. Зорькин В. Предел уступчивости // Российская газета. – М., 2010. – 29 октября. – № 5325 (246). – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/10/29/zorkin.html> (Дата обращения – 22.02.2015).

5. Brooks-Pollock T. Strasbourg Court undermines democracy, says former Lord Chief Justice // The Telegraph. – L., 2014. – 1 October. – Mode of access: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/11132446/Strasbourg-court-undermines-democracy-says-former-Lord-Chief-Justice.html> (Дата обращения – 22.02.2015).

6. European convention on human rights // European Court of Human Rights (ECHR); Council of Europe. – Strasbourg, 2010. – 55 p. – Mode of access: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (Дата обращения – 22.02.2015).

7. European Court of Human Rights: Annual report 2013 // Registry of the ECHR. – Strasbourg, 2014. – 204 p. – Mode of access: http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_ENG.pdf (Дата обращения – 22.02.2015).

8. Hodson L. NGOs and the struggle for human rights in Europe. – Oxford; Portland: Hart publishing, 2011. – 222 p.

9. HUDOC search page // European Court of Human Rights (ECHR). – Mode of access: <http://hudoc.echr.coe.int/> (Дата обращения – 22.02.2015).

10. Information note on the Court's case-law // European Court of Human Rights (ECHR). – Strasbourg, 2013. – October. – N 167. – 42 p. – Mode of access: http://www.echr.coe.int/Documents/CLIN_2013_10_167_ENG.pdf (Дата обращения – 22.02.2015).

11. Judges of the Court // European Court of Human Rights (ECHR). – Mode of access: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/judges&c=#n1368718271710_pointer (Дата обращения – 22.02.2015).

12. List of Ad hoc judges for the year 2014 // European Court of Human Rights (ECHR). – Strasbourg, 2014. – 5 p. – Mode of access: http://www.echr.coe.int/Documents/List_adhoc_judges_BIL.pdf (Дата обращения – 22.02.2015).

13. Protocol N 12 to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. CETS N 177 // Council of Europe. – Mode of access: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&DF=15/01/2015&CL=ENG> (Дата обращения – 22.02.2015).

14. Shany Y. Assessing the effectiveness of international courts. – N.Y.: Oxford univ. press, 2014. – 322 p.

15. Van den Eynde L. An empirical look at the amicus curiae practice of human rights NGOs before the European Court of Human Rights // Netherlands quarterly of human rights. – Groenstraat: Intersentia, 2013. – Vol. 31/3, – P. 271–313.

16. Voeten E. The politics of international judicial appointments: Evidence from the European Court of Human Rights // International Organization. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2007. – Vol. 61, Issue 4. – P. 669–701.

Приложение.

Постановления и решения ЕСПЧ, упомянутые в тексте статьи

Источник: (9).

1. *Bălăşoiu v. Romania (N 2)*, no. 17232/04, 20 December 2011.
2. *Brosa v. Germany*, no. 5709/09, 17 April 2014.
3. *Bukta and Others v. Hungary*, no. 25691/04, 17 October 2007.
4. *Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia* [Grand Chamber], nos. 43370/04, 8252/05 and 18454/06 (joined), 19 October 2012.
5. *Da Conceição Mateus and Santos Januário v. Portugal*, nos. 62235/12 and 57725/12 (joined), 8 October 2013.
6. *De Tommaso v. Italy* [relinquishment in favour of the Grand Chamber], no. 43395/09, 25 November 2014.
7. *Del Río Prada v. Spain* [Grand Chamber], no. 42750/09, 21 October 2013.
8. *Delfi AS v. Estonia*, no. 64569/09, 10 October 2013.
9. *Doğan and Others v. Turkey* [relinquishment in favour of the Grand Chamber], no. 62649/10, 25 November 2014.
10. *Georgia v. Russia (N 1)* [Grand Chamber], no. 13255/07, 03 July 2014.
11. *Görgülü v. Germany*, no. 74969/01, 26 February 2004.
12. *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [Grand Chamber], no. 48787/99, 8 July 2004.
13. *Janowiec and Others v. Russia* [Grand Chamber], nos. 55508/07 and 29520/09 (joined), 21 October 2013.
14. *Karimov v. Azerbaijan*, no. 12535/06, 25 September 2014.
15. *Konstantin Markin v. Russia* [Grand Chamber], no. 30078/06, 22 March 2012.
16. *Krupko and Others v. Russia*, no. 26587/07, 26 June 2014.
17. *Loizou and Others v. Turkey*, no. 16682/90, 28 November 2011.
18. *Moldovan and Others and Rostas and Others v. Romania (N 2)*, nos. 41138/98 and 64320/01 (joined), 12 July 2005.
19. *N.K.M. v. Hungary*, no. 66529/11, 14 May 2013.

20. *OAD Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, no. 14902/04, 31 July 2014.
21. *Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom*, no. 8139/09, 09 May 2012.
22. *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, no. 13470/87, 20 September 1994.
23. *Šilih v. Slovenia* [Grand Chamber], no. 71463/01, 9 April 2009.
24. *Varnava and Others v. Turkey* [Grand Chamber], nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90 (joined), 18 September 2009.
25. *Vasilescu v. Belgium*, no. 64682/12, 25 November 2014.
26. *Wingrove v. the United Kingdom*, no. 17419/90, 25 November 1996.
27. *X and Others v. Austria* [Grand Chamber], no. 19010/07, 19 February 2013.
28. *Zolotas v. Greece*, no. 66610/09, 29 April 2013.

О.Н. Новикова

ООН и права женщин в Афганистане

***Аннотация.** В статье рассматриваются консервативные гендерные отношения и традиционные представления о статусе женщины в афганском обществе. Работа основана, главным образом, на полевых исследованиях, проводимых сотрудниками Миссии ООН по содействию Афганистану (МООНСА), и на других документах ООН. Автор выявляет ряд обстоятельств внутреннего и внешнего характера, препятствующих усилиям ООН по изменению положения женщин в ИРА.*

***Abstract.** This article examines the conservative gender relations mixed with traditional beliefs about the status of women in Afghan society. The paper is based mainly on UN researches carried out by UNAMA/OHCHR human rights officers in Afghanistan and other UN documents. The author identifies a set of internal and external challenges that hamper the efforts of the UN to change the situation of women in Afghanistan.*

***Ключевые слова:** гендерные отношения, статус женщин, права человека, ООН, Афганистан.*

***Keywords:** gender relations, status of women, human rights, the UN, Afghanistan.*

Организацией Объединенных Наций разработано около 200 документов о правах человека. Важное место в деятельности организации занимает проблема защиты прав женщин. По этой теме ООН приняла два основных документа – Декларацию о ликвидации дискриминации в отношении женщин (1967 г.) и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.). В рамках ООН работает Комиссия по положению женщин. Проведено 4 всемирные конференции, посвященные

женскому вопросу (1975–1995 гг.). Образована структура «ООН–женщины», объединяющая четыре подразделения всемирной организации: Фонд ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Отдел по улучшению положения женщин (ОУПЖ), Канцелярию Специального советника по гендерным вопросам и Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ) (1). В 2012 г. на совещании Координационного совета руководителей системы ООН был принят общесистемный план действий ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

Европейцу может показаться странным, что положение и роль женщины в афганском обществе используются различными политическими группировками как тест на «исламскую легитимность». Тем не менее, это вопрос не только веры, но и политики, который находится в центре афганских разломов «сельское–городское», «модернизация–традиционализм».

Задача данной работы – показать масштаб деятельности и пределы возможностей Организации Объединенных Наций в деле продвижения прав женщин на локальном уровне, в частности, в Исламской республике Афганистан. Данная статья написана на основе документов различных структур ООН с привлечением целого ряда материалов полевых исследований, проведенных сотрудниками Миссии ООН по содействию Афганистану (МООНСА) на территории ИРА.

В Афганистане ООН работает с 1950 г., когда здесь открылось представительство ЮНИСЕФ. Ситуация с правами женщин в Афганистане отслеживается Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей, Комиссиями и экспертными группами Экономического и Социального

Совета, в особенности – Комиссией по правам человека, Подкомиссией по поощрению и защите прав человека, Комиссией по положению женщин.

Безусловно, за время внешнего управления в Афганистане достигнут значительный прогресс в области защиты прав афганцев, включая женщин. Новая конституция содержит положения о гендерном равенстве. Но, к сожалению, подавляющее большинство афганских женщин не знают, что права человека носят универсальный характер и что они гарантированы афганской конституцией. 5 марта 2003 г. Афганистан присоединился к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (2). Были созданы Афганская независимая комиссия по правам человека, в рамках которой работает группа по правам женщин, и Министерство по делам женщин. В 2010 г. вступил в силу Закон о запрещении насилия в отношении женщин (Elimination of Violence Against Women – EVAW).

Резолюцией № 1401 (2002) от 28 марта 2002 года была учреждена Миссия ООН по содействию Афганистану (МООНСА). Эта Миссия должна выполнять задачи и функции, – в том числе, связанные с правами человека, обеспечением законности и гендерными вопросами, – которые были возложены на Организацию Объединенных Наций в Боннском соглашении, одобренном Советом Безопасности в его резолюции № 1383 (2001). Структура «ООН–женщины» предоставляет разнообразную техническую помощь Министерству по делам женщин, которое возглавляет Высокую комиссию по предотвращению насилия в отношении женщин. МООНСА и Канцелярия Верховного комиссара ООН по правам человека наблюдают за ситуацией в области прав женщин, руководя деятельностью восьми своих отделений по всей стране. МООНСА и ЮНИСЕФ (Детский фонд ООН) издали целый ряд документов, характеризующих положение женщин в ИРА, фиксируя проявления насилия в отношении женщин и девочек (включая широкораспространенные «вредные» практики) и оценивая успехи и неудачи правительства Афганистана в деле защиты прав женщин (6; 7; 9; 12; 13; 14;

20; 22; 23). МООНСА собрала значительный объем статистической информации о регистрации и судебном преследовании случаев насилия в отношении женщин и применении Закона о запрещении насилия в отношении женщин на основании сведений, полученных у полицейских, прокуроров и судей, а также по результатам нескольких сотен интервью с жертвами насилия, родственниками этих женщин, обвиняемыми, врачами государственных больниц, руководителями и представителями районных департаментов по делам женщин, представителями отделов здравоохранения на местах, национальных неправительственных организаций, работниками Афганской независимой комиссии по правам человека и журналистами. Деятельность сотрудников МООНСА всегда сопровождалась определенными трудностями, обусловленными нежеланием властей многих провинций предоставлять объективную информацию. Связано это с двумя обстоятельствами. Во-первых – с тем, что многие афганские чиновники сами следуют местным традициям и не желают, чтобы при утечке информации виновные в актах насилия были преданы суду. Во-вторых – с тем, что в стране отсутствует четкая система регистрации информации о случаях насилия в отношении женщин. Кроме того, сотрудники ООН воспринимаются местным населением как представители чуждой культуры, и афганки нередко опасаются контактов с ними из-за возможных последующих репрессий со стороны талибов. В докладе МООНСА, содержащем данные мониторинга применения афганскими судебными и правоприменительными органами Закона о запрещении насилия в отношении женщин за период с октября 2012 г. по сентябрь 2013 г., сообщалось, что увеличение числа зарегистрированных полицейскими и прокурорами актов насилия не привело к увеличению случаев использования данного закона, особенно в виде уголовного преследования. По мнению сотрудников ООН, это связано с тем, что прокуратура и суды не располагают достаточными ресурсами для того, чтобы справиться с растущим числом

зарегистрированных жалоб, и рассматривают дела вне судебного разбирательства как примиряющая сторона; кроме того, это можно объяснить и осознанным стремлением судей выступать в роли примиряющей стороны, чтобы не рассматривать дела в судебном порядке (9, с. 4).

«Гендерный маятник»

Как показывает история, права женщин всегда были спорным вопросом в Афганистане, за периодами реформ следовало обратное движение и жесткое ограничение прав. Иногда этот феномен называют «маятником гендерной политики в Афганистане». К первому периоду реформ в гендерной сфере можно отнести правление короля Хабибуллы-хана (1901–1919) и его сына Амануллы-хана (1919–1929). Эти реформы натолкнулись на сопротивление религиозных лидеров и провинциальных элит. Аманулла-хан вынужден был отречься от престола в 1929 г. Следующий период афганской истории, во время которого произошли существенные изменения в статусе женщин, наступил после апрельской революции 1978 г. при правительстве, поддерживаемом Советским Союзом. В этот период были созданы условия для образования женщин и их участия в общественной жизни. Впоследствии, когда при объединенной поддержке Соединенных Штатов, Пакистана, Ирана и Саудовской Аравии моджахеды свергли просоветский режим, наступил период самого жестокого беззакония и насилия в отношении женщин. Пришедшее к власти движение Талибан начало управлять страной в соответствии с принципами, которые, по мнению талибов, были основаны на исламских законах и морали. При этом права женщин были жестко ограничены. После свержения режима талибов и введения в Афганистан Международных сил по содействию безопасности (МССБ) была принята конституция, провозглашающая равные права женщин и мужчин перед законом. Но, по мере вывода иностранных войск, правительство Х. Карзая

стало постепенно урезать права, которые были предоставлены женщинам. К сожалению, на каждом этапе истории «женщины оказывались между молотом и наковальней: они должны бороться и за свои формальные де-юре права, которым постоянно угрожают консервативные силы, и за свое реальное право на безопасность и человеческое достоинство, которые попираются в условиях беззакония и безнаказанности, царящих в обществе». (17, с. 514).

Права женщин и местная специфика

Предписанные шариатом установления, касающиеся прав женщин, основаны, главным образом, на интерпретациях догматов и правил, изложенных в VII–IX вв. исламскими правоведами. Многие исламские государства включают эти положения в законодательство. Исламские законы базируются на гендерном подходе к обязанностям и ответственности мужчины и женщины, поэтому права у мужчин и женщин неодинаковые.

В соответствии с принципом *нафака* (предоставления содержания), мужчина отвечает за материальное обеспечение своей жены: как минимум, муж должен предоставить своей жене пищу, одежду и кров. В свою очередь, жена должна повиноваться мужу, если его требования не противоречат религиозным принципам.

Исследования ООН (10; 13; 20) свидетельствуют, что нередко нарушения прав женщин в Афганистане во многом объясняются «вредными» традициями, существующими (в разной степени) во всех общинах и во всех социальных группах. В основе этих традиций лежит распространенное убеждение, что девочки не так ценны, как мальчики. Подобное предпочтение частично связано с тем, что девушка выходит замуж и становится «собственностью» кого-то другого, а сын приводит невесту, которая должна

работать и обслуживать семью. Афганская пословица гласит: «Как ни важна женщина, быть ей чьей-то женой».

Одна из таких «вредных», по мнению экспертов ООН, традиций – браки по принуждению, которые признаны нарушением прав человека в целом ряде документов ООН. В 2006 г. Кофи Аннан, бывший тогда Генеральным секретарем ООН, дал определение браку по принуждению как браку, при заключении которого отсутствует свободное и правомерное согласие хотя бы одной из сторон (16, с. 40).

Принудительные браки включают *баад* (обмен девушками при урегулировании споров), *баадал* (обмен браками), детские браки, принуждение вдов выходить замуж за родственника умершего мужа. Подавляющее большинство браков в Афганистане – это браки по принуждению.

Следует отметить, что принудительные браки являются инструментом защиты гомогенности этнической группы в условиях многонационального Афганистана. К тому же надо иметь в виду, что иногда трудно провести разделительную линию между насильственными и договорными браками. Нередко браки, заключенные в результате сговора родителей жениха и невесты, оказываются счастливыми, и тогда большинство афганцев не считают их насильственными. От брака по принуждению мужчина страдает меньше, поскольку всегда может взять вторую жену, и в браке мужчина не подвергается насилию. Нужно добавить, что принудительные браки не являются исламской традицией. Нормы шариата предусматривают добровольное согласие на брак жениха и невесты, независимо от того, девственница ли невеста, разведена, или вдова. Сотрудники ООН, проводившие исследования в 29 провинциях, выяснили, что ни мужчины, ни женщины в Афганистане не считают, что их дочери и сыновья должны сами выбирать себе мужей и жен. Но многие полагают, что родителям нельзя принуждать своих детей к браку, если те возражают (13, с. 9).

Также следует отметить, что модель «брака по любви», принятая в западном обществе, – нетипична для исламского общества. В исследованиях сотрудников ООН понятие «брак по принуждению» включает весь спектр обстоятельств заключения такого брака – от прямого физического насилия, угрозы нанесения физических повреждений или причинения смерти до эмоционального давления, необходимости оправдывать ожидания окружающих и следовать традициям данного общества. Другими словами, существует значительное количество форм воздействия на индивида даже при отсутствии ясно выраженной угрозы, и потому, вероятно, лишь мнение самой женщины может служить основным критерием, определяющим насильственный ли это брак. Тем не менее, европейский взгляд, обусловленный европоцентричным культурным восприятием этой проблемы и представляющий женщину исключительно как жертву, доминирует в средствах массовой информации, юриспруденции и политическом дискурсе.

Баад – это обычай, следуя которому для улаживания конфликта (например, в случае убийства) клан отдает пострадавшей стороне девочку в виде компенсации. Сотрудники МООНСА выявили, что эта практика наиболее распространена в тех зонах конфликта, где центральное правительство плохо контролирует ситуацию (13, с. 11). Подобная практика нарушает афганские законы и даже нормы шариата, на что прямо указывают авторитеты исламского правоведения.

Обмен браками (*баадал*) – это соглашение между семьями об обмене дочерьми. Такой обычай особенно распространен среди беднейших афганских семейств (кроме этнических узбеков). Шариат запрещает отдавать дочерей замуж, заключая подобные соглашения, чтобы избежать трат на свадьбу и приданое. Однако обычай сохраняется как раз из-за нищеты большинства населения. Экспертов ООН возмущает, что афганцы наказывают пришедшую в семью новую невинную родственницу, если подверглась наказанию дочь, отданная в другую семью. Но нужно отметить,

что подобная практика носит превентивный характер и направлена именно на то, чтобы исключить возможность жестокого обращения с девушкой, отданной другому семейству. Это обстоятельство ускользает от европейцев.

В Афганистане остро стоит проблема детских браков. Чаще всего их заключают в семьях, принадлежащих к беднейшим слоям населения. Самое распространенное определение детского (раннего) брака – это брак до достижения 18 лет, верхней возрастной границы для лиц, подлежащих защите в соответствии с Конвенцией о правах ребенка от 1989 г. (3). В Афганистане, в соответствии с местным законодательством, мальчик может вступить в брак в 18 лет, девочка – в 16. В 15 лет девочка может выйти замуж только с согласия своего отца или по решению суда. Однако на деле, по данным ООН за 2008 г., 57% девочек вступают в брак до достижения 16 лет (11, с. 420).

Таким образом, девочек лишают детства. При этом, будучи детьми, они не в состоянии осознанно выбрать себе жениха. Они не готовы к рождению детей ни ментально, ни физически. Более обеспеченные пожилые мужчины берут в жены девочек в качестве вторых жен. Кроме того, часто семья жениха выбирает невесту-девочку, поскольку ее легче контролировать, а также и потому, что в этом случае гарантирована девственность невесты и долгий репродуктивный период. Семья заинтересована в большом количестве детей – будущих работников. Здесь необходимо отметить, что репродуктивное право – это право специфически женское, право всех женщин, независимо от расы, национальности, материального положения и образования. Все прочие права женщин – право на безопасность, на получение образования, а также защиту здоровья – не могут быть реализованы, если женщина не имеет возможности распоряжаться своим телом и сексуальностью, решать, сколько иметь детей и рожать ли вообще.

Но детские браки – проявление гендерной дискриминации, нарушающей репродуктивные права женщин, – имеют еще одну, социально-

экономическую причину. В соответствии с местными традициями, семья юноши обязана выплатить крупную сумму (*махр*) семье девушки и заплатить за церемонию свадьбы. Поэтому отец девочки, обремененный долгами, обычно идет на то, чтобы выдать замуж свою несовершеннолетнюю дочь с целью получения денег. Кроме того, часто отцы отдают своих дочерей замуж в детском возрасте (до достижения 16 лет), чтобы впоследствии заплатить за свадьбу сына.

После смерти мужа вдову нередко выдают замуж за брата умершего или за другого мужчину из семьи мужа. У этого обычая есть разумное объяснение, которое, как правило, игнорируется в работах сотрудников ООН на данную тему. Такая традиция появилась в периоды частых войн, сопряженных с массовой гибелью мужчин, и, по сути, служила тому, чтобы не оставлять в нищете оказавшуюся без экономической опоры вдову и ее детей. Именно задаче материального обеспечения детей подчинены и положения Гражданского кодекса Афганистана, в соответствии с которым при достижении детьми определенного возраста (9 лет для девочек и 7 – для мальчиков) они находятся на попечении отца, а в случае его смерти или развода – на попечении семьи отца. В экспертных оценках ООН эти положения трактуются только как факты закрепощения женщин (13, с. 27) и лишения их детей. Эксперты ООН считают браки вдов с родственниками почившего мужа насильственными и объясняют их, в основном, стремлением родственников лишить вдову полагающегося после смерти мужа наследства с тем, чтобы оно осталось в семье. Справедливости ради нужно отметить, что такие факты тоже имеют место, т.к. любой закон обнаруживает свои слабые стороны в процессе правоприменения.

Отслеживая действие Закона о запрещении насилия в отношении женщин, сотрудники Миссии ООН выявили ряд упущений. Например, они фиксировали многочисленные случаи, когда девушки и женщины бежали из дома, спасаясь от домашнего насилия или чтобы не вступать в

принудительный брак, и после этого подвергались аресту по обвинению в намерении осуществить *зина* (прелюбодеяние), которое рассматривается как «моральное преступление».

В соответствии с законодательством ИРА, побег из дома не является преступлением, и, равным образом, он не является преступлением по законам шариата, но, тем не менее, в подобных случаях девушки и женщины подвергаются судебному преследованию за «моральное преступление» (15, с. 31). В январе 2014 г. женщины-заключенные в Мазари-Шарифе организовали трехдневную голодовку в знак протеста против того, что заключенные-мужчины, совершившие серьезные преступления, были освобождены, в то время как дела женщин, обвиняющихся в «моральных преступлениях», которые не подлежат наказанию по афганскому законодательству, даже не рассматривались, и женщины продолжали находиться в заключении (21, с. 8).

В исламском обществе женщина считается хранительницей семейной чести. Честь понимается как невинность, целомудрие всех женщин в семье – матерей, жен, сестер и дочерей. Поскольку честь «живет» в телах женщин, родственники мужского пола должны контролировать их, направлять, регулировать женскую сексуальность и свободу передвижения. Таким образом, афганские традиции и практики имеют целью «оградить» женщину от несанкционированной сексуальной активности, регламентируют ее одежду, социальные связи, образование, свободу передвижения (10, с. 13).

За мужчиной признается право безнаказанно осуществить так называемое убийство во имя чести в случае, если аморальные поступки женщины опозорили семью. Часто такое убийство совершается, если женщина бросает мужа, которого ей выбрали родственники, и убегает со своим возлюбленным или если женщина заподозрена в любовных отношениях с другим мужчиной. В исламе запрещена любая сексуальная связь вне брака (*зина*) – это влечет за собой наказание (*хадд*) по закону

шариата. Запрет в равной степени касается и мужчин, и женщин. Наказание – 100 ударов палками каждому виновному, а если хоть один из любовников состоит в браке, обоих забивают камнями. Но последнее наказание по закону шариата применяется редко, потому что требуется присутствие четырех свидетелей преступления. Убийства во имя чести распространены в сельских областях, населенных пуштунами. Среди афганцев-таджиков они редки, и представители ООН объясняют это тем, что таджикские девушки ткут ковры, и отцы не желают терять этот источник дохода.

Здесь необходимо разъяснить, что законы шариата не осуждают женщин, которые, подвергнувшись насилию в своем доме, бежали к своим родственникам, или в дом мужчины-кровного родственника, или в орган юстиции. Правда, и Закон о запрещении насилия в отношении женщин не предоставляет таким женщинам защиты (23, с. 11). На практике правоохранительные органы обычно стараются подвергнуть аресту женщин, которые, пострадав от домашнего насилия, сбегают из дома. Еще в 2010 г. Верховный суд Афганистана выпустил инструкцию для прокуроров, где квалифицировал бегство женщины в дом, где не проживают ее родственники, как преступление, поскольку подобный поступок может привести к адюльтеру и проституции, а в следующем году подтвердил свою позицию в ответ на критику деятельности судов, содержащуюся в докладе о применении на практике Закона о запрещении насилия в отношении женщин, подготовленном отделением защиты прав человека МООНСА (24, с. 16). В сентябре 2012 г. министр юстиции и министр по делам женщин, а также замминистра внутренних дел ИРА подчеркнули, что бегство из дома не является преступлением в соответствии с афганским законодательством. Однако в мае 2013 г. около 600 женщин и девушек были посажены в тюрьмы за «моральные преступления». Их осудили не за бегство из дома, а за попытку совершить *зина* (прелюбодеяние), преступление, которое карается пятнадцатью годами заключения (24, с. 16).

Сотрудники МООНСА указывают и на еще одну слабую сторону Закона о запрещении насилия в отношении женщин. Дело в том, что расследование преступления в отношении женщины может проводиться лишь на основе официальной жалобы со стороны жертвы или ее родственника. Это означает, что, если женщина отзывает жалобу под давлением семьи или опасаясь расправы, то государственные органы не могут проводить расследование и осуществлять судебное преследование. Хотя по закону исключения делаются в случаях изнасилования, доведения до самоубийства или самоубийства, на практике, если жалобы отзываются, расследование не проводится даже при совершении подобных тяжелых преступлений. Тем не менее, МООНСА делает общий вывод, что, при неукоснительном соблюдении данного закона, он может стать эффективным инструментом в борьбе за права женщин (23, с. 12).

Безусловно, некоторые права женщин гарантированы в исламе, но эта религия определяет место женщины в обществе как подчиненное по отношению к мужчине. Подобное положение присутствует и в Декларации Всеафганского совета улемов от 2 марта 2012 г., в которой прописываются правила поведения женщин в обществе, во многом совпадающие с требованиями исламских фундаменталистов. Декларация была опубликована на сайте бывшего президента Х. Карзая и не встретила критики властей – явное сидельство того, что правительство пытается достичь согласия в переговорах с широким спектром политических сил, в том числе – за счет уступок в сфере прав женщин. Весьма возможно, что завоевания, достигнутые международным сообществом в деле защиты прав женщин в Афганистане, будут утрачены после вывода международных сил.

Исследования, проводившиеся МООНСА, показывают, что в большинстве областей, особенно в юго-восточной, южной и западной частях страны, традиционные правовые механизмы (шура и джирга) остаются намного более влиятельными органами, чем вновь созданные суды. Они

являются центрами разрешения споров и обеспечения правопорядка для большинства населения. Сотрудники ООН отмечают, что традиционные моральные нормы поведения играют главную роль в этих областях, нередко заменяя принципы шариата, и что в вышеуказанных регионах и население, и представители афганских государственных структур чаще следуют традиционным нормам, которые хуже защищают права женщин, чем законы шариата и афганское законодательство. С помощью мониторинга ООН было выявлено, что, разбирая многочисленные случаи насилия в отношении женщин, афганская полиция, прокуратура, департаменты по делам женщин также консультируются с традиционными местными правовыми структурами. Решения этих структур контролируются и зачастую определяются влиятельными лицами, обладающими в местной общине непреложным авторитетом, на основе совокупности традиций, толкований исламского права, а также властных отношений, сложившихся в данном районе (23, с. 24–25). Например, суд может приговорить насильника к тюремному сроку, в то время как шура или джирга может решить, что насильник должен жениться на жертве, или призвать к бааду. Заметим при этом, что решение о женитьбе, принятое руководством местной общины, для опозоренной женщины является порой единственным шансом выйти замуж и иметь детей вообще.

Участие женщин в публичной сфере

В нормах шариата, относящихся к жизни семьи, не прописаны вопросы, касающиеся неравенства женщин в социально-политической сфере, допуска к высшему образованию, работы вне дома и участия в политике. Однако шариат настаивает на четком гендерном разделении ролей, что негативно сказывается на возможности женщин работать вне дома и препятствует достижению социально-политического равенства, поскольку в исламских

странах нормы шариата служат стандартом поведения в обществе как для мужчин, так и для женщин. В то же время правила шариата стимулируют женщин придерживаться традиционных гендерных обязанностей, связанных с рождением и воспитанием детей, что воспринимается как безусловная ценность. Заметим, что даже в демократических обществах политические амбиции женщин сдерживаются традиционными гендерными нормами, возлагающими именно на женщин ответственность за воспитание детей, что часто препятствует работе женщин в публичной сфере и ограничивает их свободу передвижения.

В Афганистане женщина подвергается осуждению, если появляется в обществе без сопровождения родственника-мужчины, или выступает на людях в защиту прав женщин, или оказывается избрана на государственную должность в местные или центральные органы власти. Однако по конституции Афганистана за женщинами закреплена квота в парламенте, равная 25%. Таким образом, из 249 членов парламента 64 – женщины (12, с. 2). В 2005 г. губернатором провинции Бамиан стала Хабиба Сароби, в 2009 г. Азра Джафери заняла пост мэра города Нили (провинция Дайкунди), в 2013 г. Сайра Шакееб Садат была назначена главой уезда в провинции Джаузджан. Женщины возглавляют Министерство по делам женщин (Хасанбуну Газанфар), Министерство здравоохранения (Сурайа Далиль) и Министерство труда и социальной защиты (Амина Афзали) (24, с. 9).

Следует, однако, заметить, что некоторые женщины во властных структурах представляют интересы мужчин-членов своих семей и зачастую выступают против расширения прав женщин. В адрес женщин, занятых в общественной жизни, поступают угрозы, они подвергаются нападениям, случаются даже убийства. Сотрудничество женщин с ООН, как, впрочем, и с неправительственными организациями, воспринимается как работа на «неверных». Снятие паранджи часто считают символом свободы афганских женщин. Но, например, женщины-полицейские в частной жизни, как

правило, носят паранджу, полагая, что становятся таким образом незаметными в общественных местах и могут чувствовать себя в безопасности. Женщина, снявшая паранджу, воспринимается как отступница, бросившая вызов исламу. Женщины-члены местных советов жалуются сотрудникам ООН, что коллеги-мужчины не принимают их всерьез, хотя присутствие женщин в провинциальных советах и в парламенте закреплено законом. Женщины чувствуют себя маргинализированными, их мнение игнорируется (20, с. 16).

Единственная сфера, где деятельность женщин считают приемлемой даже религиозные деятели, – это женское образование и здравоохранение, сфера, где не происходит контакта с мужчинами. Большая проблема – преодоление традиции ограниченного образования для девочек. Безусловно, в этой области есть заметные достижения. В 2013 г. девочки составили 40% из более чем восьми миллионов школьников, по сравнению с предполагаемыми 3% при талибах (7). Но девочки посещают школу крайне нерегулярно, и качество образования очень низкое. Женщины-учителя и школьницы часто живут далеко от школ, и в 2013 г. министерство образования даже стало выплачивать стипендии мужчинам, сопровождающим в школу своих жен, сестер или дочерей. При этом на школы для девочек происходят систематические нападения. В одном из докладов МООНСА указывается, что за первые шесть месяцев 2013 г. произошло на 18% больше нападений на школы, чем за тот же период 2012 г. (6, с. 66).

Афганские юридические институты, призванные гарантировать применение закона, неэффективны, некомпетентны и коррумпированы. Власти либо не хотят, либо не могут обеспечить безопасность девочек и женщин. Большинство семей считают, что женщина должна находиться дома. Ограничения, налагаемые обычаями на свободу передвижения женщин, препятствуют активному участию женщин в общественной жизни.

Поддержка со стороны мужа и семьи – важнейшее условие, при соблюдении которого женщина способна играть активную роль в общественной жизни. Кроме того, существует определенная разница в возможностях женщин выходить за пределы религиозных или традиционных ограничений в зависимости от места проживания. Деревенские женщины работают в полях вместе с мужчинами, и в парандже работать невозможно. В этом смысле у городских женщин меньше легальных возможностей покинуть дом и заниматься активной профессиональной деятельностью. С другой стороны, в сельской местности из-за низкого уровня образования население более консервативно. Поэтому во многих районах убедить женщину «показаться в обществе» попросту невозможно.

Женщины в условиях вооруженного конфликта

В Афганистане особую важность приобретает право женщин на защиту во время конфликта и их право участвовать в процессе разрешения конфликта. Первым документом ООН, закрепляющим эти права женщин, была резолюция Совета Безопасности № 1325, принятая в 2000 г. (4), за ней последовали другие, однако, по сути, усилия Совета Безопасности оказались скорее декларацией о намерениях, поскольку механизм применения резолюции не был создан. Но дело не только в этом. В резолюции женщины рассматриваются только как жертвы, а ведь роль женщины в войне может быть и другой, женщины часто выступают как комбатанты, преследуют определенные политические цели. Резолюция Совета Безопасности способствует восприятию женщин в отрыве от существа конфликта, игнорирует их политическую позицию.

Вооруженный конфликт в Афганистане с разной степенью интенсивности продолжается уже более тридцати лет. В материалах западных исследователей период присутствия в Афганистане контингента

советских войск однозначно рассматривается как губительный для прав женщин, которые воспринимаются как жертвы военных действий. Однако даже такая организация, как «Хьюман райтс вотч» (Human Rights Watch – HRW), не в состоянии игнорировать очевидный факт, что до прихода к власти движения Талибан 70% учителей, половина госслужащих, 40% врачей были женщинами (8, с. 7). После вывода советских войск в стране наступила анархия, моджахеды и криминальные группы похищали женщин, подвергали их насилию, продавали в сексуальное рабство. С приходом к власти талибов был обеспечен определенный уровень физической безопасности и порядка. Однако женщины стали первыми жертвами системы правления, основанной на исламском фундаментализме. Ношение паранджи стало обязательным, женщинам воспрещалось появляться в общественных местах без сопровождения мужчины-родственника. И хотя талибы формально не запрещали образование девочек, на деле не удавалось создать требуемых условий для раздельного обучения. Работа женщин вне дома допускалась лишь в сфере здравоохранения.

Когда в страну были введены войска международной коалиции и возобновились военные действия, среди мирных жителей появились многочисленные жертвы. По сведениям МООНСА, с 1 января по 31 мая 2014 г. в Афганистане погибли 1143 мирных жителя, и 2214 получили ранения. Это на 11% больше по сравнению с тем же периодом 2013 г. Сотрудники МООНСА выявили, что среди женщин жертв стало на 20% больше, чем в прошлом году (14).

Говоря об участии женщин в постконфликтном восстановлении мира, нужно учитывать тот факт, что настоящие игроки в процессе примирения и «миростроительства» – это люди, обладающие реальной военной силой. Участие женщин в решении вопросов, посвященных восстановлению разорванной социальной ткани общества хотя и полезно, но лишь укрепляет стереотип, в соответствии с которым женщины могут заниматься только

проектированием «мягкой силы». Женщины, которых прочие участники «миростроительства» воспринимают исключительно как статистов, «стоящих на обочине» истории, вряд ли найдут свое место в гражданском обществе создающегося Западом демократического Афганистана.

Резолюции ООН борются с гендерным стереотипом, существующим в исламской среде, который не позволяет женщине управлять собственной судьбой, и в более широком смысле – участвовать в определении будущего своих общин. Некоторые функционеры ООН даже выступают против употребления термина «женщины и дети», который выделяет группу, противостоящую мужчинам, укрепляя распространенное мнение, что женщины не в состоянии занимать властные позиции в обществе. Но если женщины не обладают властью – значит, они не властны и над своей судьбой, и не могут быть полностью свободны и жить в безопасности. Поэтому в стране, где происходит вооруженный конфликт, обеспечение безопасности женщин должно включать и наделение их властью. Но это непростая задача, потому что власть во время войны – производное от денег и оружия, а не от переговорного процесса.

Несколько обнадеживает принятая в октябре 2013 г. Резолюция СБ ООН № 2122, которая предусматривает необходимость предоставлять женщинам во время вооруженного конфликта и после него «полный объем медицинских, юридических, психологических услуг, а также средств существования» (5). Кроме того – и это особенно важно – в резолюции указывается, что женщине должен быть гарантирован доступ к полному набору услуг в сфере сексуального и репродуктивного здоровья, в том числе – в случае беременности, наступившей в результате насилия.

На Западе борьба женщин за свои права началась примерно 150 лет назад. С тех пор женщины добились больших успехов, – например, введения законов о реальном равенстве и аффирмативных действиях. Но во многих странах Востока, в том числе в Афганистане, существует значительная

диспропорция в уровне грамотности мужчин и женщин. Афганские женщины страдают от нищеты и дискриминационных практик. Многие другие факторы, в частности, глубоко укоренившееся в афганском обществе ощущение безнаказанности за совершение преступных действий по отношению к женщинам, также препятствуют усилиям ООН по реализации прав женщин. Деятельность Организации Объединенных Наций направлена на изменение данной ситуации. Она способствует введению новых законов и правил жизни. Но приживаются ли они?

О связи прав женщин со стабилизацией ситуации в ИРА упоминал еще Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в своей речи на Саммите афганских женщин за демократию в декабре 2001 года: «Я бы хотел воспользоваться случаем, чтобы сказать: не может быть прочного мира в Афганистане и восстановления страны без восстановления прав женщин» (20, с. 6).

Как повлияет вывод вооруженных сил международной коалиции на права афганских женщин? К сожалению, ответ однозначен. По мере вывода войск исполнительные и судебные органы ИРА предпринимают шаги по свертыванию деятельности, инициируемой и контролируемой ООН, направленной на обеспечение равенства полов. В 2009 г. Х. Карзай под давлением западных доноров изменил Закон о личном статусе шиитов, содержащий, помимо других положений, норму, позволявшую мужьям прекращать финансовую поддержку жен, которые не выполняют свои «сексуальные обязанности», и передавать опеку над детьми мужу. Этот шаг президента вызвал недовольство консервативно настроенных шиитов, и позже был принят закон с поправками, содержащими ранее отмененную норму. В 2013 г. квота женщин во властных структурах провинций была сокращена с 25% до 20%.

По мере вывода сил международной коалиции уровень финансирования процесса обеспечения прав человека в Афганистане, прав женщин и

организаций гражданского общества стремительно падает. Это неудивительно: опыт показывает, что поддержка доноров всегда связана с военным присутствием вооруженного контингента страны-донора.

Интересно отметить, что в Афганистане параллельно с деятельностью ООН в сфере поддержки прав женщин также наблюдалась активность Пентагона и НАТО. Вскоре после вторжения в Афганистан Дж. Буш в Послании Президента Конгрессу США заявил: «В последний раз, когда мы встречались в этом зале, матери и дочери Афганистана находились в неволе в собственных домах, им запрещалось работать и ходить в школу. Сегодня женщины свободны» (11, с. 420). Это высказывание имело целью не только оправдать ввод войск необходимостью освобождения женщин, но и продемонстрировать, что Запад является силой, способной спасать. В 2009 г. в рамках американских подразделений морской пехоты были созданы «женские боевые группы» (ЖБГ), которые недавно стали неотъемлемой частью МССБ и армии США. В обязанности принятых в эти группы женщин-военнослужащих входят оказание медицинской помощи, преподавание языка, патрулирование и беседы с афганскими женщинами в их жилищах (такие разговоры обычно помогают вести переводчики с пушту и дари). При этом предполагается, что женщины в Афганистане имеют гораздо большее влияние на своих мужей и сыновей, чем принято думать, и что, если афганские женщины поддержат противоповстанческую стратегию НАТО, направленную, как утверждают американцы, на защиту местного населения, то их семьи тоже ее поддержат. Функционеры НАТО надеются, что получение поддержки со стороны афганских семей может стать важным шагом на пути мобилизации местного населения на борьбу с вооруженной оппозицией. При помощи социальных и экономических программ американцы пытаются привлечь на свою сторону дружелюбно или нейтрально настроенных афганских женщин, рассматривая их как возможных союзников в войне. Рождается иллюзия, что в патриархальном

обществе афганки могут оказывать позитивное влияние на мужчин и способствовать трансформации семей и общин, в которых живут. Надо, правда, заметить, что некоторые исследователи считают главной целью создания женских боевых групп получение от афганских женщин информации разведывательного характера (11, с. 417). Так или иначе, мы видим, что, в отличие от деятельности в Афганистане структур ООН, работа специальных структур МССБ и, в частности, женских боевых групп, направлена на выполнение задач военного характера.

Заключение

Нормы и практика, касающиеся положения женщин, и особенности брака, существующие в любом обществе, включая возраст вступающих в брак и обстоятельства его заключения, зависят от доминирующих в данном социуме взглядов на семью – на ее роль, структуру, индивидуальную и коллективную ответственность ее членов. Социальная форма брака исторически обусловлена. Представление о семье и ее функционировании варьируется в зависимости от места и времени и находится в процессе постоянной эволюции. Еще относительно недавно в Западной Европе заключение брака рассматривалось как экономическое соглашение, при котором взаимному согласию брачующихся придавалось небольшое значение, и женщина считалась собственностью, передававшейся от ее отца к мужу. Со временем «романтическая» концепция брака, основанного на взаимном согласии, возвышенной любви и самостоятельном решении, стала идеальной европейской моделью. С 70-х годов XX века в демографических исследованиях упоминаются две основные модели семьи – традиционная фамилистская и современная индивидуалистическая. Для традиционной системы характерны большие семьи, общинные домохозяйства, полигамия, авторитарное управление главы семьи, ранний возраст при заключении

браков, подбор жениха и невесты старшими членами семьи, включение новобрачных в уже существующее домохозяйство, отрицание самостоятельности женщины в домохозяйстве (10, с. 11). При этом рождаемость целенаправленно увеличивают, выдавая девушек замуж сразу после наступления половой зрелости, рассчитывая, что в таком случае они смогут родить большее количество детей. Дети (особенно мальчики) нужны для работы в домохозяйстве и для поддержания статуса семьи. Увеличение рождаемости крайне необходимо там, где высока детская смертность. Индивидуалистическая модель основана на противоположных принципах. Афганистан – яркое воплощение фамилистской модели со значительной религиозной составляющей.

На пути поощрения прав женщин в этом государстве ООН встречает немало трудностей, т.к. гендерное неравенство в Афганистане отражает религиозные и национальные традиции народа, связано с бедственным экономическим положением страны и продолжающимися военными действиями. Большим препятствием на пути к обеспечению равенства между мужчинами и женщинами и защиты прав женщин являются проблемы, существующие в правоприменительной практике. В Афганистане нарушения прав женщин караются в соответствии с гражданским кодексом, но таким нарушениям способствует попустительство со стороны традиционных и религиозных институтов правосудия, существующих параллельно с государственными.

Кроме того, как отмечалось ранее, одним из главных препятствий на пути реализации прав женщин сотрудники и эксперты ООН считают распространение традиционных практик, многие из которых возникли еще в доисламский период. Однако то, что на Западе нередко считают традициями, на самом деле является проявлением новых и более грубых форм порабощения слабых, что стало возможно в условиях криминальной экономики, тотального отсутствия безопасности, на фоне вызванной войной,

нищетою и социальными потрясениями полной эрозии связей, основанных на доверии и солидарности (17).

Стоит отметить, что экономическое развитие не является определяющим фактором гендерного равенства (18). Сами по себе экономические показатели, например, ВВП страны на душу населения, не влияют на уровень занятости женщин в общественном производстве. Демократия тоже не является необходимым условием для гендерного равенства в исламских странах. Существуют даже работы, где утверждается, что участие женщин в общественном производстве в исламских странах зачастую обратно пропорционально уровню демократического развития этих государств (19, с. 357).

Широко распространено мнение, что под влиянием процессов урбанизации и модернизации развивающиеся страны утрачивают свои верования, традиции и моральные устои. Однако на примере Афганистана мы наблюдаем, что традиционные практики сохраняются. Выстроенная по фамилистской модели семья, в которой женщина занимает подчиненное положение, неистово защищается как оплот традиционной культуры, подвергающейся растущему давлению в силу ускоренной урбанизации, увеличения мобильности населения, постоянного роста миграций и неустойчивости мирового рынка. Кроме того, традиционное общество Афганистана оказывает упорное сопротивление ускоренно насаждающейся инородной западной цивилизации, явившейся вместе с международными вооруженными силами. Усилия ООН, направленные на координацию международной гражданской деятельности по демократизации страны, – совершенствование управления, обеспечение верховенства закона и защиту прав человека (в том числе женщин), – наталкиваются на многочисленные препятствия даже в условиях международного присутствия. После вывода войск появится новая проблема. В предшествующий период государственные структуры ИРА привыкли полагаться на международные организации, в

частности, на тесно сотрудничавшую с ними ООН, в деле демократического обновления страны. В результате сложились отношения, основанные не на содействии и поддержке со стороны Организации Объединенных Наций, а на определенной зависимости афганских государственных структур от помощи, которую предоставляла ООН. Сейчас перед международным сообществом стоит задача передать всю полноту ответственности за демократическое развитие страны афганскому правительству, конечно, при поддержке его усилий со стороны ООН. Однако возникает вопрос, возможно ли в принципе демократическое развитие Афганистана по западной модели в отсутствие международного контингента и активного западного донорства? Нет сомнения, что вопрос о демократическом развитии и поощрении прав женщин будет попросту снят с повестки дня, если после вывода международных сил к власти придут талибы. Но если удастся воспрепятствовать реставрации талибского режима, то в условиях вывода войск, уменьшения объемов предоставляемой помощи и «усталости» доноров, ООН может оказаться самой надежной из сохранивших свое присутствие в Афганистане международных структур, способной оказать поддержку в деле поощрения прав женщин.

Поскольку в мусульманских странах население в целом более верующее, чем в западных странах, законы, основанные на религиозных догмах, представляются женщинам исламских государств легитимными и подлинными. Весьма скромные успехи международных институтов в деле реформирования существующих, основанных на шариате законов объясняются именно тем огромным влиянием, которое имеет ислам в мусульманских странах. В Афганистане невозможно полное преодоление исламских норм и традиций, касающихся положения женщин, и насаждение секуляризма западного образца, речь может идти лишь о том, чтобы они были смягчены и не были основаны исключительно на жестких интерпретациях шариата классиками исламского богословия. В это русло и

должны быть направлены усилия Организации Объединенных Наций в Афганистане.

Список литературы

1. Женщины // ООН. Глобальные вопросы повестки дня ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/globalissues/women/> (Дата обращения – 08.02.2015).

2. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1979 года // ООН. Конвенции и соглашения. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml (Дата обращения – 08.02.2015).

3. Конвенция о правах ребенка. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года // ООН. Конвенции и соглашения. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (Дата обращения – 08.02.2015).

4. Резолюция 1325 (2000) // ООН. Совет Безопасности. Заседание 4213. – 2000. – 31 октября. – 12 с. – Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/odihr/75309?download=true> (Дата обращения – 08.02.2015).

5. Резолюция 2122 (2013) // ООН. Совет Безопасности. Заседание 7044. – 2013. – 18 октября. – S/RES/2122 (2013). – 7 с. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/523/46/PDF/N1352346.pdf?OpenElement> (Дата обращения – 08.02.2015).

6. Afghanistan: Annual report 2012. Protection of civilians in armed conflict / UN assistance mission in Afghanistan (UNAMA). – Kabul, 2013. – February. – 71 p. – Mode of access:

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMA_POC_armed_conflict.pdf (Дата обращения – 08.02.2015).

7. Afghanistan country office: Education. Factsheet / UNICEF. – 2011. – November. – 2 p. – Mode of access: http://www.unicef.org/infobycountry/files/ACO_Education_Factsheet_-_November_2011_.pdf (Дата обращения – 08.02.2015).

8. Afghanistan: Humanity denied. Systematic violations of women's rights in Afghanistan / Human Rights Watch. – 2001. – 1 October. – Vol. 13, N 5 (C). – 27 p. – Mode of access: <http://www.hrw.org/reports/pdfs/a/afghan/afgwrdr1001.pdf> (Дата обращения – 08.02.2015).

9. A way to go: An update on implementation of the law on elimination of violence against women in Afghanistan / UN assistance mission in Afghanistan (UNAMA). – Kabul, 2013. – December. – 47 p. – Mode of access: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/UNAMA%20REPORT%20on%20EVAW%20LAW_8%20December%202013.pdf (Дата обращения – 08.02.2015).

10. Child, early and forced marriage: A multi-country study. A Submission to the UN Office of the High Commissioner on human rights (OCHCR) // Women living under Muslim laws. – 2013. – 15 December. – 52 p. – Mode of access: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ForcedMarriage/NGO/WLUML2.pdf> (Дата обращения – 08.02.2015).

11. Dyvik S.L. Women as 'practitioners' and 'targets': Gender and counterinsurgency in Afghanistan // International feminist J. of politics. – L.; N.Y.: Routledge, 2014. – Vol. 16, Issue 3. – P. 410–429.

12. Factsheet on the situation of women and girls in Afghanistan / UN assistance mission in Afghanistan (UNAMA). – Kabul, 2009. – 3 p. – Mode of access: <http://www.peacewomen.org/assets/file/SecurityCouncilMonitor/Missions/Afghani>

stan/Afghanistan_WomenGirlsFactsheet_2009.pdf (Дата обращения – 08.02.2015).

13. Harmful traditional practices and implementation of the law on elimination of violence against women in Afghanistan / UN assistance mission in Afghanistan (UNAMA); Office of the UN High Commissioner for human rights (OHCHR). – Kabul; Geneva, 2010. – 9 December. – 62 p. – Mode of access: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Publication/Harmful%20Traditional%20Practices_English.pdf (Дата обращения – 08.02.2015).

14. Human rights // UNAMA. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. – Mode of access: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12285&language=en-US> (Дата обращения – 08.02.2015).

15. “I had to run away”: The imprisonment of women and girls for “moral crimes” in Afghanistan / Human Rights Watch. – 2012. – March. – 119 p. – Mode of access: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0312webwcover_0.pdf (Дата обращения – 08.02.2015).

16. In-depth study on all forms of violence against women: Report of the Secretary-General // UN. General Assembly. Session 61. Item 60 (a) of the preliminary list. – 2006. – 6 July. – A/61/122/Add.1. – 139 p. – Mode of access: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/419/74/PDF/N0641974.pdf?OpenElement> (Дата обращения – 08.02.2015).

17. Kandiyoti D. Between the hammer and the anvil: Post-conflict reconstruction, Islam and women’s rights // Third World Quarterly. – L.; N.Y.: Routledge, 2007. – April. – Vol. 28, Issue 3. – P. 503–517.

18. Measuring gender (in)equality: Introducing the gender, institutions and development data base (GID) / Jütting J., Morrisson C., Dayton-Johnson J.,

Drechsler D. // J. of human development. – L.; N.Y.: Routledge, 2008. – March. – Vol. 9, N 1. – P. 65–87.

19. Rahman F.Z. Gender equality in Muslim-majority states and Shari'a family law: Is there a link? // Australian J. of political science. – L.; N.Y.: Routledge, 2012. – September. – Vol. 47, N 3. – P. 347–362.

20. Silence is violence: End the abuse of women in Afghanistan / UN assistance mission in Afghanistan (UNAMA); Office of the UN High Commissioner for human rights (OHCHR). – Kabul; Geneva, 2009. – 8 July. – 39 p. – Mode of access: http://www.ohchr.org/Documents/Press/VAW_Report_7July09.pdf (Дата обращения – 08.02.2015).

21. The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: Report of the Secretary-General // UN. General Assembly. Security Council. Session 68. Agenda item 37. – 2014. – 7 March. – A/68/789–S/2014/163. – 36 p. – Mode of access: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/SG-report-Afghanistan-March2014.pdf> (Дата обращения – 14.02.2015).

22. The situation of women in Afghanistan // UN. – Mode of access: <http://www.un.org/events/women/2002/sit.htm> (Дата обращения – 08.02.2015).

23. Still a long way to go: Implementation of the law on elimination of violence against women in Afghanistan / UN assistance mission in Afghanistan (UNAMA). – Kabul, 2012. – December. – 38 p. – Mode of access: <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=Qy9mDiEa5Rw%3d&tabid=12254&language=en-US> (Дата обращения – 08.02.2015).

24. Women and conflict in Afghanistan / International Crisis Group // Asia Report. – Brussels, 2013. – 14 October. – N 252. – 54 p. – Mode of access: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/252-women-and-conflict-in-afghanistan.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/252-women-and-conflict-in-afghanistan.pdf) (Дата обращения – 08.02.2015).