
УДК 327.7
ББК 66.4(4),612
Д 18

М.В. Данилина,
*аспирантка Института мировой экономики и международных отношений,
ИМЭМО РАН, e-mail: marinadanilina@rambler.ru*

Инструменты и взаимодействие СЕ и ЕС в сфере продвижения демократии (Рецензирована)

Аннотация. Проблема продвижения демократии уже долгое время является одной из основных дискуссионных тем. В Европе в этой сфере задействованы Совет Европы и Европейский Союз. В связи с этим представляется интересным рассмотреть характер их взаимодействия, а также применяемые инструменты. В заключение рассматриваются совместные программы, осуществляемые СЕ и ЕС и делается вывод о характере взаимодействия между ними.

Ключевые слова: СЕ, ЕС, демократия, Европа, инструменты, взаимодействие, совместные программы.

M.V. Danilina,
*Post-graduate student, Institute of World Economy and International Relations
of the Russian Academy of Sciences, e-mail: marinadanilina@rambler.ru*

Tools and interaction of the Council of Europe and the European Union in democracy promotion

Abstract. Problems of democracy promotion have been one of the major discussion topics for a long time. In Europe, the Council of Europe and the European Union are active in this sphere. In this connection it is interesting to consider the nature of their interaction, as well as the tools of democracy promotion. Finally, the paper examines the joint programs of the Council of Europe and European Union. A conclusion is made on the nature of the interaction between these two organizations.

Keywords: CE, EU, democracy, Europe, tools, interaction, joint programs.

Процессы глобализации оказывают большое влияние на мировой порядок. Данные процессы, предполагающие, с одной стороны, размывание границ между государствами, с другой стороны, начинают оказывать влияние на национальный государственный авторитет, являются предметом анализа, в частности, Дэвида Хелда [1].

Развитие системы международных связей, включая мировую торговлю товарами и услугами и разделение труда, принятие глобальных политических решений, возрастающая потребность в обеспечении безопасности и т.д. оказывают воздействие на суверенитет го-

сударств, который представляет собой основной властный элемент любого национального государства. Постоянное изменение и усложнение глобального миропорядка может в дальнейшем повлиять на снижение как степени автономии государств в принятии решений, так и их суверенитета. Это означает, что одним из последствий глобализации может стать стирание границ государств, которые не способны больше решать весь круг возникающих проблем по одиночке, а также возрастание роли и полномочий международных организаций и объединений, изменение самого понятия государственного

суверенитета. Например, при решении проблем в ряде важных сфер (продвижение демократии, защита прав человека) международные организации и объединения, такие как Совет Европы и Европейский Союз, наделяются национальными полномочиями и обретают способность к определению норм и правил, которые государства обязуются выполнять [1].

Кроме того, направления и поле деятельности этих организаций начинают совпадать и пересекаться. В результате приоритет регулирования таких важных сфер, как защита прав человека, продвижение демократии, молодёжная политика и др., которые раньше были основными задачами Совета Европы, в настоящее время может отчасти переходить к другой организации, а именно к ЕС, не обладающей для этого достаточной правоспособностью. Как считает У. Бек, такая потребность ЕС в участии в международных вопросах связана с фактом открытия общего валютного пространства. В связи с этим возникла политически-административная необходимость решать проблемы согласования всего, что с этим связано, политическим путем [2].

Представляется интересным проанализировать политические факторы, причины и инструменты, повлиявшие на данные изменения роли Совета Европы и ЕС. В качестве гипотезы в настоящей выдвигается утверждение о том, что ЕС претендует занять главенствующее положение в сфере продвижения демократии на европейском политическом пространстве, ограничивает действия Совета Европы и претендует на увеличение своей роли в качестве международного актора.

Совет Европы довольно поздно, лишь с 80-х гг., начал разработку конкретных мер и документального оформления сферы продвижения демократии вопроса началась. В отличие от проблемы защиты прав человека, где существует законодательная база, в сфере продвижения демократии не существует ни универсального определения, ни развитой законодательной базы. Несмотря на важность для обеих органи-

заций продвижения демократии Европейским Союзом и Советом Европы, данные организации обладают различным набором инструментов.

Основной особенностью Совета Европы в продвижении демократии является следующее [3]: Совет Европы не отвечает за продвижение демократии в Европе, он лишь предоставляет поле действий, на котором могут развиваться демократические практики и дебаты. Важными источниками при этом являются: 1) Конвенции Совета Европы, договоры и хартии; 2) Рекомендации Комитета министров; 3) Рекомендации Парламентской Ассамблеи; 4) Рекомендации Конгресса местных и национальных властей; 5) Отчёты других организаций Совета Европы.

Основными инструментами СЕ в области продвижения демократии являются: 1) Программы сотрудничества, реализуемые Управлением по демократическим институтам; 2) Департамент по вопросам местной и региональной демократии и эффективного управления Совета Европы; 3) Конгресс местных и региональных органов власти; 4) Форум Совета Европы; 5) Венецианская Комиссия; 6) Коммуникационная политика.

1. Программы сотрудничества. С начала 1990-х гг. Совет Европы осуществляет активную помощь и реализует программы сотрудничества по развитию демократической стабильности. Основное предназначение данных программ состоит в помощи государствам-членам (в частности, Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европе) по созданию и укреплению их демократических институтов. Главную цель программ сотрудничества по развитию демократической стабильности можно суммировать в виде трёх стратегических суб-целей, которые связаны с осуществлением принципа *субсидиарности*: 1) содействие процессу децентрализации; 2) поддержка и развитие эффективного местного и регионального самоуправления; 3) обеспечение демократии на местном и региональном уровне [4].

Эти программы, особенно в области развития местной демократии, осно-

ываются на Европейской Хартии о местном самоуправлении. Ежегодно их подготовкой занимается Управление по демократическим институтам (DDI). При этом оно основывается на потребностях национальных властей [4].

Программы сотрудничества по развитию демократической стабильности помощи имеют четкие приоритеты, что позволяет избежать нецелевое использование средств. По этой причине DDI-стратегия сосредоточена на ограниченном числе целей и конкретных задач. Они определяются в соответствии с политическими приоритетами государств-членов предварительно. Ресурсы, выделяемые на данные программы Советом Европы, дополняются финансированием Европейской комиссией и добровольными взносами, предоставляемые некоторыми членами Совета Европы [4].

Важной характеристикой DDI-подхода к реформам местных органов власти является включение в программу всех потенциальных участников, а также подготовка к децентрализации национальных планов действий. Такая мера способствует более комплексному осуществлению реформы местного самоуправления и помогает достигать взаимопонимания и координации при определении целей между заинтересованными сторонами [4].

Выделяются следующие три основных направления DDI-подхода: 1) предоставление руководящих указаний и поддержка в разработке законодательных актов; 2) экспертные совещания, круглые столы, семинары и другие аналогичные мероприятия; 3) организация многосторонних / региональных мероприятий, объединяющих участников из разных стран, обмен опытом и поощрение взаимного обогащения сотрудничества и развития взаимодействия с другими организациями/учреждениями-исполнителями [4].

Отдел программ по обеспечению стабильности демократии в настоящее время осуществляет программы в следующих государствах-членах Совета Европы: Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Молдова, Черногория, Сербия, Украина [4].

2. *Департамент по вопросам местной и региональной демократии и эффективного управления Совета Европы.* Укрепление локальной и региональной демократии и обеспечение уважения прав человека являются одними из главных целей Совета Европы [5], так как эффективно функционирующая демократия обеспечивает одну из основ для мира и стабильности в Европе [5].

Важное участие в продвижении демократии принимает Департамент по вопросам местной и региональной демократии и эффективного управления Совета Европы. Департамент, возглавляемый Альфонсо Зарди, состоит из четырех секторов: Европейского комитета по вопросам местной и региональной демократии (КЗЗП), секретариата, ответственный за управление межправительственное сотрудничество деятельности, программы по продвижению стабильности демократии, основанной на специальных предложениях и программах сотрудничества, включая страны Восточной Европы и Кавказа; Центр экспертиз для обеспечения реформы местного самоуправления и разработки стратегии в области инноваций и эффективного управления реформой [4].

Европейский комитет по местной и региональной демократии (КЗЗП) был создан в 1967 году. Он позволяет правительствам государств-членов обсуждать вопросы местной и региональной демократии и проложить путь для расширения европейского сотрудничества в этой области [4]. Целью Европейского комитета по вопросам местной и региональной демократии (КЗЗП) является обеспечение административной поддержки, осуществляемой его бюро, секретариатом и подчиненными комитетами. Секретариат также отвечает за организацию конференции министров Совета Европы, ответственных за местные и региональные органы власти [4].

Центр экспертиз для реформы местного самоуправления создает возможности для местных органов власти в Европе для разработки эффективного демократического местного самоуправления. Он работает с местными пра-

вительственными министерствами, национальными ассоциациями местных органов власти, профессиональных ассоциаций и учебных учреждений по внедрению и поддержке программы продвижения демократии и создания соответствующего потенциала. Центр Экспертизы опирается на европейский опыт и способствует передаче опыта и инноваций [4].

3. *Конгресс местных и региональных органов власти.* Совет Европы всегда придавал первостепенное значение роли демократии на местном и региональном уровне. Местные органы власти всегда должны отвечать чаяниям всех европейцев, проживающих в городах и сельской местности, в центральных и периферийных регионах. В 1957г. Совет Европы предпринял первый шаг в направлении учета интересов местных органов власти, чья деятельность стала одной из составных частей деятельности всей Организации, которая распространяется теперь от Ирландии до России и от Норвегии до Балкан.

Стратегия в области инноваций и эффективного управления реформой представляет собой практический инструмент, который может быть использован для создания синергии между всеми заинтересованными сторонами, будь то на местном, региональном, национальном или европейском уровнях. Работая параллельно с обычными инструментами, стратегия повышает качество местного управления. Стратегия управляется Советом Европы и группой заинтересованных лиц, в состав которых входят представители Комитета министров, Парламентской ассамблеи, Конгресса местных и региональных властей, Европейского комитета по вопросам местной и региональной демократии (КЗЗП) и Международной конференции НПО [4].

Конгресс местных и региональных органов власти является для Совета Европы инструментом, который он может использовать для продвижения идей децентрализации полномочий, роста местной автономии и улучшения жизни региональных и местных сообществ. Это

один из перспективных путей к необходимому возрождению демократии [6]. Объединение местных демократических организаций (ALDA) в юго-восточной Европе, основанное Конгрессом для развития местной демократии и принятия мер по созданию доверия в странах, которые пострадали во время недавних балканских войн, также должно найти поддержку ЕС. Эта инициатива могла бы быть распространена и на другие регионы Европы.

Европейская сеть подготовки кадров для местных и региональных властей (ЕНТО) оказывает экспертную помощь при подготовке кадров для местных и региональных органов власти в странах Центральной и Восточной Европы, где ощущается нехватка опыта работы в сфере управления или технических навыков. Она содействует сотрудничеству между центрами по подготовке кадров на местном и региональном уровне, обеспечивая контакт национальных организаций с партнерами других стран.

1. *Агентства местной демократии (АМД).* Эти агентства были созданы в 1993 году как составная часть мирного процесса в бывшей Югославии. Они являются базой партнерства между местными и региональными органами власти в бывшей Югославии и остальными европейскими странами. Агентства содействуют соблюдению прав человека и развитию демократии, а также укреплению гражданского общества и установлению доверия между различными группами населения.

2. *Премия Европы.* Содействуя развитию культуры, Конгресс оказывает поддержку в проведении конкурса на присуждение премии «Европа», который задуман как элемент поддержки и пропаганды многообразия и богатства европейской культуры посредством распространения телевизионных программ, выходящих за рамки европейских границ.

Конгресс активно участвует в проектах, направленных на укрепление местной демократии и трансграничного сотрудничества в Юго-Восточной Европе. Для этих целей он создал специаль-

ную Рабочую группу на уровне представителей местных и региональных органов власти, в задачу которой входит, среди других вопросов, наблюдение за деятельностью в рамках Пакта стабильности и за укреплением местной демократии и трансграничного сотрудничества в Юго-Восточной Европе. Группа оказывает поддержку следующим проектам: — организация форумов городов и регионов Юго-Восточной Европы (ежегодно); — развитие сети национальных Ассоциаций местных и региональных органов власти в Юго-Восточной Европе (сеть НАЛАС); — создание интерактивной базы данных о партнерстве между городами и регионами в Юго-Восточной Европе; — подготовка политической декларации по вопросам трансграничного сотрудничества между местными и региональными органами власти в Юго-Восточной Европе [7].

3. Форум Совета Европы. Важной формой укрепления демократии, эффективного правления и верховенства закона в государствах-членах также является создание форума Совета Европы [6]. На Варшавском саммите в мае 2005г. главы государств и правительств приняли решение учредить форум «За будущее демократии» в целях укрепления политических свобод и развития участия граждан в жизни общества. Открытый для всех государств-членов и гражданского общества, этот форум призван служить платформой для обмена идеями, информацией и передовым опытом, а также для обсуждения направлений дальнейшей деятельности в этой сфере. В целях умножения усилий Организации в сфере демократии форум активно сотрудничает с Венецианской комиссией и другими органами Совета Европы [8].

Главы государств и правительств государств членов Совета Европы будут стремиться к общей цели содействия демократии и эффективному правлению самого высокого качества как на национальном, так и на региональном и местном уровнях для всех граждан и продолжать постоянную борьбу с любыми формами тоталитаризма. Они

могут принять решения по следующим направлениям [6]:

1) способствовать проведению форума Совета Европы «Будущее демократии» для укрепления демократии, политических свобод и участия граждан, имея в виду, помимо прочего, выводы Барселонской конференции, состоявшейся 17-19 ноября 2004 года. Этот форум должен быть открыт для всех государств-членов и гражданского общества, представленного политиками, официальными деятелями, практиками или представителями научных кругов. Он должен стимулировать обмен идеями, информацией и примерами передовой практики, а также обсуждение в отношении возможных будущих действий. Форум будет работать в тесном сотрудничестве с Венецианской комиссией и другими соответствующими органами Совета Европы с целью активизации — через анализ и предложения — деятельности Организации в области демократии;

2) продолжать на основании партнерства с Парламентской Ассамблеей и Конгрессом местных и региональных властей межправительственное сотрудничество в сфере демократии и эффективного правления на всех уровнях;

3) развивать трансграничное сотрудничество там, где это необходимо, и стандарты демократии и эффективного правления, включая должное функционирование государственных служб;

4) предпринимать необходимые шаги, в том числе через создание в Секретариате Центра экспертизы в области реформы местного самоуправления для выполнения Повестки дня по осуществлению эффективного местного и регионального самоуправления, утвержденной на 14-й сессии Конференции министров европейских стран, ответственных за местное и региональное самоуправление (Будапешт, 24-25 февраля 2005 года), путем развития стандартов и передовой практики и оказания помощи государствам-членам в повышении потенциала местного и регионального уровня в тесном сотрудничестве с Конгрессом;

5) расширять участие НПО в деятельности Совета Европы в качестве

важнейшего вклада гражданского общества в открытость и отчетность демократического правления [9].

Главы государств и правительств государств — членов Совета Европы стремятся гарантировать и развивать свободу слова и информации, а также свободу СМИ в качестве ключевого аспекта демократий. Исходя из этого, они придают особое значение работе, осуществляемой Советом Европы в этой области, и полностью поддерживают Декларацию и План действий, принятые на Седьмой конференции министров европейских стран по вопросам политики в области СМИ (Киев, 10-11 марта 2005 года). Они приветствуют сотрудничество между Советом Европы и ОБСЕ в данном направлении.

4. Венецианская Комиссия. Созданная в 1990 году Европейская комиссия за демократию через право — более известная как Венецианская комиссия — является консультативным органом Совета Европы в области конституционного законодательства. Она помогала странам, которые пришли к демократии после 1989 года, принять конституции, которые соответствовали стандартам, воплощенным в европейском конституциональном наследии.

В настоящее время она является международно-признанной независимой исследовательской организацией. Она помогает странам, предоставляя им «услуги по ремонту конституции», и играет уникальную роль в разрешении и предотвращении конфликтов, устанавливая стандарты и предоставляя консультации по конституционным вопросам. Кроме того, Европейская Комиссия активно участвует в ее сессиях.

Венецианская комиссия состоит из экспертов в области права, судей Верховных и Конституционных судов или членов парламентов. Играя огромную роль в деле сохранения конституционного наследия, с течением времени она стала признанным независимым форумом по обмену идеями в правовой сфере.

Немалую помощь Комиссия оказала странам Центральной и Восточной Европы в разработке новых конститу-

ций и законов о конституционных судах, избирательных кодексов, законов о статусе меньшинств и других законодательных актов, имеющих отношение к демократическим институтам.

Комиссия не навязывает своего мнения и ничего не диктует, она лишь информирует о неточностях и потенциальных подводных камнях или несоответствиях стандартам европейского конституционного наследия. Обратившаяся к ней страна самостоятельно делает выводы и принимает решения. Венецианская комиссия активно действует и за пределами европейского континента, в нее входят 56 стран. Статус наблюдателя при ней имеют Аргентина, Ватикан, Казахстан, Канада, Мексика, США, Уругвай и Япония.

Особым статусом, эквивалентным статусу наблюдателя, располагает Южная Африка. Он был ею получен в 1996 году в результате заключения с Советом Европы соглашения о сотрудничестве в сферах демократии и конституционного права [10].

Венецианская Комиссия желает расширения и институционализации сотрудничества с ЕС и видит в этом возможность укрепления прочности демократии и безопасности меньшинств. Со стороны ЕС пока не принято никаких решений. При этом следует согласиться с мнением премьер-министра Люксембург Жана-Клода Юнкера в том, что сотрудничество с Венецианской Комиссией должно быть, наконец, документально оформлено, путем официального вступления ЕС в нее [6].

5. Коммуникационная политика. Одним из видов работы Совета Европы по продвижению демократии является также коммуникационная политика. Ее цель — построение конструктивного диалога с целевыми группами. Она включает три элемента: построение имиджа, распространение информации о нём и работу с целевой аудиторией [11].

В центре внимания Совета Европы находится законодательство о гражданстве во всех его аспектах, включая содействие приобретению гражданства, а также семейное право. Важнейшей составной частью демократии явля-

ется также равное участие женщин и мужчин. Исходя из этого важное значение имеет гендерный фактор в национальной политике. Совет Европы, в качестве компетентной в данной области международной организации, предполагает продолжение развития своей деятельности в этих сферах права [9].

Совет Европы сыграл ведущую роль в борьбе за отмену смертной казни, исходя из принципа, что ей нет места в демократическом обществе. На сегодняшний день Европа — единственный континент в мире, где перестала применяться смертная казнь. Все 47 государств в составе Совета Европы либо отменили у себя смертную казнь, либо установили мораторий на исполнение смертных приговоров [12].

Стремление искоренить смертную казнь нашло воплощение в «Протоколе №6» к Европейской конвенции о правах человека. Он был принят в 1983 году, благодаря инициативе Парламентской ассамблеи Совета Европы об отказе от применения смертной казни в мирное время. В 2002 году был сделан еще один важный шаг: принят «Протокол №13» об отмене смертной казни при любых обстоятельствах, даже за преступления, совершенные в военное время [12]. Совет Европы объявил отказ от смертной казни одним из предварительных условий для приема в Организацию. В результате, на территории входящих в него государств с 1997 года не было ни одного случая применения смертной казни. Парламентская ассамблея продолжает держать вопрос о смертной казни на контроле. Она распространила процедуру своего мониторинга на страны, имеющие при Совете Европы статус наблюдателей. Главным образом, это относится к США и Японии [12].

Совет Европы способствует продвижению различных видов демократии. В частности, 18 февраля 2009 г. На 1049-м совещании министров он принял Рекомендацию по электронной демократии. Она предлагает всем правительствам европейских стран применять ряд принципов и практических инструментов [12].

Электронная демократия может рассматриваться как использование новых информационных и коммуникационных технологий государством, политическими партиями, гражданскими объединениями, гражданами и т.д. в интересах укрепления демократии, демократических процессов и институтов. Работы по тестированию и внедрению электронного голосования уже ведутся в целом ряде стран, например в Эстонии, Нидерландах, Великобритании и Швейцарии. В 2007 году в Эстонии процедурой электронного голосования воспользовались 10% граждан [13].

Наряду с этим, электронная демократия несет в себе определенные риски: она, например, чревата возникновением «цифровой пропасти» и новых форм дискриминации. Кроме того, граждане станут доверять электронной демократии лишь тогда, когда убедятся, что передаваемые ими с помощью электронных средств данные не будут использоваться и храниться для других целей, в ущерб их интересам [13].

Для Совета Европы электронная демократия (ЭД) стала еще одним способом участия граждан в функционировании демократических механизмов, который может помочь возродить интерес к политике и демократическому процессу. Он позволяет использование инструментов электронной демократии с целью расширения возможностей участия в политической жизни, особенно для инвалидов, которым раньше было трудно физически участвовать в демократических процедурах [13].

Таким образом, Совет Европы обладает достаточным потенциалом и имеет в своём распоряжении ряд инструментов по продвижению демократии. В настоящее время в Европе больше демократических государств, чем когда бы то ни было. Несмотря на это, все больше европейцев не удовлетворены уровнем реальной демократии в Европе. Потеря доверия к демократическим институтам, политическим деятелям и выборным процедурам, проблемы глобализации и рост терроризма — все это бросает вызов демократии и подрывает ее основы [8]. Это говорит о недостаточ-

ной эффективности применяемых СЕ инструментов в сфере продвижения демократии.

В ЕС, в отличие от прав человека, в настоящее время не существует единого общепризнанного определения термина «демократия», а также установленных международных стандартов в данной сфере, что создаёт определённые трудности с его применением. Кроме того, Европейский Союз часто связывает данный термин с понятием эффективно-управления и в результате этого эти концепции в ЕС частично совпадают.

Необходимость продвижения демократии в ЕС выводят из нескольких допущений:

1) вера в совершенство демократических принципов и преимущество демократической формы правления по сравнению с другими формами правления. Так, демократия даёт лучшие результаты в экономическом и военном плане по сравнению с тоталитаризмом [14];

2) продвижение демократии способствует продвижению прав человека. Так, в 1989 г. резолюция Европейского парламента указала на то, что «права человека лучше всего соблюдаются в условиях демократической стабильности» [15];

3) продвижение демократии является стратегией укрепления мирных отношений так как демократии не воюют друг с другом. Ценное исследование на эту тему было проведено в 1990-х гг. американскими учеными Джеком Снайдером и Эдвардом Мэнсфилдом [16]. Оно показало не только то, что страны, находящиеся в переходном периоде, чаще вступают в вооруженные конфликты, чем демократические, но и то, что они более агрессивны, чем устоявшиеся авторитарные режимы. Ученые обнаружили, что вероятность войны в странах, в которых происходит резкий переход от абсолютно авторитарного режима к полной демократии, в два раза выше, чем в странах, в которых продолжают существовать авторитарные режимы. Их исследование также показало, что и в случаях, когда в продвижении к демократии наступают откат, вероятность вступления стра-

ны в войну больше, чем у стран, где не происходит смены режима [17];

4) демократия способствует экономическому развитию. Так, пятьдесят лет назад социолог Мартин Липсет отметил, что богатые страны с гораздо большей степенью вероятности становятся демократическими, чем бедные. Хотя это утверждение долгие годы оспаривалось, оно выдержало неоднократные проверки [18].

Являясь одним из важных основных принципов ЕС, демократия играет в ЕС важное значение. Теоретически основами демократии являются политическое равенство граждан и контроль населения за принятием решений. В ЕС вес голосов варьируется в зависимости от и количества граждан и размера стран поэтому на практике политическое равенство граждан не достигается. В условиях непрозрачности информации контроль за принятием решений в полной мере также не выполняется. В ЕС есть ряд, на первый взгляд, демократических институтов: Европейский парламент, члены которого избираются прямым голосованием, исполнительная власть (Европейская комиссия) и законодательная власть (Европейский Суд). В то же время парламент постоянно превышает свои законодательные права, большинство решений ЕС принимается за закрытыми дверями в Совете ЕС. Таким образом, демократические процессы в ЕС связаны с рядом трудностей и не могут быть реализованы в полной мере.

Процессы становления и продвижения демократии в ЕС прошли долгий путь, который можно разбить на следующие этапы:

1) *в период до 1980-х гг. продвижению демократии не придавалось большого значения. Это было связано с тем, что приоритетными являлись другие направления. Демократия представлялась только в виде формы правления, которая была у небольшой группы преимущественно западно-европейских стран. В 1970-х гг. процесс демократизации охватил страны Южной Европы, затем страны Восточной Европы, что, однако, не повлияло на понимание*

демократии. 1973г. принципы репрезентативной демократии были предложены в качестве фундаментального элемента европейской идентичности, но не целью внешней политики ЕС;

2) *в 1980-ые гг. вопросу демократии было уделено больше внимания.* Так, в 1986 г. в бюллетене о правах человека министры иностранных дел подтвердили свою готовность защищать права человека и подчеркнули также важность относящихся к ним принципов парламентской демократии и законодательства [19];

3) *с конца 1980-х гг. вопрос продвижения демократии стал играть более существенную роль.* Развитие данной темы шло по следующим направлениям:

1. *Интенсификации процесса продвижения демократии* в связи с трансформацией Восточной Европы в 1989 г. Так, после публикации отчёта [20] Мировым Банком в 1989 г., вопрос продвижения демократии в развивающихся странах стал важной темой для всех стран-доноров.

2. *Учреждение демократических принципов.* В июне 1990г. государства — члены комиссии по безопасности и кооперации в Европе согласились уважать демократические принципы, такие, как, например, проведение выборов и утвердили ряд демократических стандартов. Последовав их примеру ЕС сделал попытку определить свои демократические стандарты. В марте 1998 г. Европейская комиссия выступила с концепцией установления практических определений правам человека, демократии и эффективному управлению [21]. Согласно Европейской комиссии (которая предпочла термину «демократия» термин «демократические принципы»), демократические принципы должны были включать законность, легальность и эффективное применение.

3. *Выделение финансовых средств* для содействия продвижению демократии. Так, в 1990 г. ЕС открыл первую бюджетную линию для финансирования мер по продвижению демократии и прав человека.

4. *Отнесение демократии к сфере непрерывного развития.* В июне 1991г. в Люксембурге Европейский Совет причислил демократию к ряду основных предпосылок непрерывного социального и экономического развития [22]. В ноябре 1991г. Совет Развития объединил демократию, права человека и развитие, назвав их важными условиями достижения сбалансированного и непрерывного развития.

5. *Включение демократии в число целей политики ЕС.* Маастрихтский договор, заключённый в декабре 1991 г. [23], наряду с защитой прав человека отнёс развитие и укрепление демократии к числу элементов как политики развития и кооперации, так и внешней политики и политики безопасности. В декабре 1998 г. Европейский Союз включил продвижение плюралистической демократии в число своих основных целей [24]. Как и защита прав человека, продвижение демократии стало важной составляющей документов Европейского Союза.

Таким образом, процессы продвижения демократии ЕС начались довольно поздно. Это было связано с наличием других приоритетных целей, и неразвитостью законодательной базы в сфере продвижения демократии (так, если права человека относились к широко применяемому международному законодательству по правам человека, то в сфере продвижения демократии такой базы не было) и антагонистическим характером продвижения демократии по сравнению с существовавшим ранее коммунистическим режимом.

В целях продвижения демократии ЕС использует практически те же инструменты, что и для защиты прав человека: 1) политическая кондициональность; 2) финансовая помощь; 3) наблюдение за выборами и консультирование; 4) дипломатические инструменты; 5) гражданские и военные миссии.

1) *кондициональность.* «Кондициональность» в широком смысле означает обусловленность, наличие комплекса условий для протекания эволюционного изменения. Сегодня политическая

кондициональность — это механизм распространения влияния, позволяющий стране, налагающей условия, добиться их выполнения, а стране, претендующей на преференцию, добиться этой преференции. В ЕС он понимается как «стратегия усиления давления (reinforcement), используемая международными организациями и международными игроками для стабилизации политических перемен на государственном уровне» [25] и как «увязка достижения согласованных целей взаимодействия с ЕС с прогрессом в проведении политических и экономических реформ и внедрении норм и правил ЕС» [26], поскольку в рамках стратегии европейского расширения политическая кондициональность развивается в дискурсе переноса «староевропейского» способа правления в новые страны — члены ЕС. Это в том числе, означает введение демократических стандартов правления в стране-кандидате и либерализацию рынков. В ответ страна может надеяться на вступление в ряды ЕС или формирование «режима благоприятствования» (как это происходит с Украиной). Помимо того, что в стране-кандидате внедряется европейский способ принятия политических решений, ЕС получает и собственно правление частично в свои руки (на наднациональном уровне), что формирует «европейское правление» (EU governance).

Распространение европейского управления обычно идет путем кондициональности. Есть и альтернативные технологии: например, модель социального обучения, когда страны используют «логику приемлемого», или модель «извлечения урока», когда европейский опыт осваивается для решения проблем внутри страны. Но некоторые ученые отмечают, что «политическая кондициональность остается сегодня наиболее успешной внешнеполитической стратегией ЕС» [27] и «наиболее важным фактором в расчетах издержек и пользы в правительствах стран Центральной и Восточной Европы» [28]. Активизация европейской политики кондициональности произошла после артикуляции «Копенгагенских крите-

риев» вступления в ЕС и еще возросла с переходом к «активному давлению» (active leverage) в рамках конкретных переговорных процессов по вступлению стран в ЕС [29];

2) *помощь* для продвижения демократии и эффективного управления. ЕС стал использовать этот инструмент позже других регионов, прежде всего США. В первой половине 1990-х гг. ЕС предоставлял помощь преимущественно на проведение выборов и продвижение гражданских и политических свобод. С середины 1990-х гг. для наблюдения за финансированием этих целей был создан Европейский инструмент по демократии и правам человека (EIDHR). Европейский инструмент в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ) (с 1994 по 2006 гг. — Европейская инициатива в области демократии и прав человека) — это программа Европейского Союза, направленная на продвижение и поддержку прав человека и демократии по всему миру. ЕС убежден, что демократия и права человека являются общими ценностями, которые должны активно продвигаться во всем мире. Они являются неотъемлемой частью эффективной деятельности по снижению бедности, предотвращению и разрешению конфликтов, а также препятствием на пути терроризма.

В 2000г. неправительственные организации финансировали 83% фондов EIDHR [30]. Кроме того, Европейский Союз старается не только использовать средства неправительственных организаций, но и продвигать демократию посредством неправительственных организаций путём реализации различного рода проектов;

3) *наблюдение за выборами и консультирование*. ЕС присоединился к этому процессу сравнительно рано, в 80-90-х гг. Дополнительными мерами ЕС при этом являются техническая и материальная поддержка, включая снабжение оборудованием для выборов, помощь в регистрации голосующих граждан, обучение местных наблюдателей, обеспечение поддержки неправительственным организациям, вовлечённым в процесс образования.

В то же время Европейский Союз часто делегирует менеджмент и ответственность за наблюдениями за выборами другим международным акторам. Также в условиях наличия других акторов, эффективность наблюдения за выборами связана с необходимостью координации и возможностью нарушений¹;

4) *дипломатические инструменты*. До недавнего времени не существовало политических диалогов, сфокусированных на вопросах продвижения демократии. Согласно инициативе Европейской комиссии и согласия Совета ЕС, было решено начать политические диалоги по вопросам защиты прав человека и продвижении демократии. Ни США, обычно проявляющие активность в сфере продвижения демократии, ни даже сами страны-члены ЕС практически не настаивали на их организации. Проведение диалогов было нововведением ЕС. Одним из преимуществ диалогов, которые ЕС ведёт с рядом развивающихся стран [31], была возможность убеждения. Как утверждала Европейская комиссия, позитивное и конструктивное сотрудничество с правительствами государств, основанное на диалоге, поддержке и одобрении, является важной мерой обеспечения политических перемен [32].

В то же время политические диалоги являются хорошей мерой только если сами третьи страны готовы сотрудничать и готовы к переменам. Недостатком данной меры стало нанесение ЕС дипломатических санкций на ряд третьих стран², которые пренебрегли демократическими принципами;

5) *гражданские и военные миссии*. В некоторые страны Европейским Союзом были направлены гражданские и военные миссии, направленные на укрепление демократических реформ. Обычно они длились непродолжительное время и были невелики по масштабам. Например, 16 июля 2004 в Грузии была проведена операция по восстановлению гражданско-правового порядка

EUJUST Themis, которая длилась меньше года [33]. В 2006 г. была проведена операция EUFOR DRC, направленная на обеспечение безопасности в стране в течение выборов. Целью данной операции являлась защита гражданских лиц в Конго и защита аэропорта в Киншасе. Она была одной из наиболее крупных операций, но длилась только несколько месяцев.

Эффективность применяемых ЕС мер по продвижению демократии сложно оценить. С одной стороны, они могут способствовать углублению демократических реформ в странах, где эти процессы уже были начаты, в то же время с другой стороны, некоторые исследователи сходятся во мнении [34], что помощь в продвижении демократии не оказывает существенного воздействия на страны-реципиенты и процесс продвижения демократии в мире стагнирует.

Также в Европейском Союзе, как и в других организациях-донорах, существуют разногласия между политикой, которая должна отвечать потребностям граждан, и реализацией подобной политики. Существенными факторами при этом являются коммерческие, политические и вопросы безопасности. Иногда наблюдаются даже случаи пренебрежения некоторыми демократическими принципами, что отражается на самом ходе проведения процессов продвижения демократии [35].

В настоящее время Европейский Союз продолжает политику продвижения демократии и развития эффективно управления. В то же время его политика отстаёт в этом от государств-членов: многие из них уже приняли те цели, которые ЕС только предлагает им принять. В дополнение к этому отсутствие международных стандартов и демократический дефицит в ЕС не позволяет создать основу для эффективных демократических реформ в других странах.

В целом, способы продвижения демократии, используемые ЕС, не отли-

¹ В частности, нарушения были сделаны в ходе наблюдения за выборами в Албании в мае 1996г., в Нигерии в 1999 и позднее в апреле 2007 гг.

² Санкции были наложены на Бирму в 1990 г., Нигерию в 1995 г., Зимбабве в 2002 г.

чаются от способов, используемых другими организациями. В то же время такие меры как включение демократических принципов в официальные документы в дополнение к статьям о правах человека и подчёркивание важности дипломатического диалога являются довольно инновационными и необычными.

Важным вопросом остаются масштабы возможного продвижения демократии Европейским Союзом. Отсутствие согласованности в политике (в частности в области поддержания экономической либерализации и продвижения демократии) и ограниченность средств являются лимитирующими факторами. Несмотря на это продвижение демократии остаётся важным аспектом политики ЕС и его международной идентичности.

Основой взаимоотношений между Европейским Союзом и Советом Европы является защита демократических ценностей, уважение к правам человека и основным свободам, верховенство права. По этим вопросам ЕС и Совет Европы имеют одну точку зрения и преследуют общие цели [36].

В последнее время для предупреждения будущих и способствованию мирного решения существующих конфликтов, Европейский Союз начал более активное взаимодействие с Советом Европы в сфере межкультурного диалога. В частности, сохранение культурного европейского наследия на Балканах и на Кавказе помогает укреплению дружеских связей между странами и их гражданами, которые хотят сохранить свою историю. Для улучшения конституционных стандартов и избирательного права в Европе, ЕС ссылается на экспертную комиссию в Венеции, консультативный орган Совета Европы по конституционному праву. В целях роста глобальной независимости и поддержки политики солидарности действует Северо-Южный центр. ЕС и Совет Европы организуют совместные компании такие, как, например, европейские дни в знак протеста против смертного приговора (European Day against the Death Penalty) или дни

культурного наследия (Cultural Heritage Days) [37].

Также взаимодействие между Советом Европы и ЕС в сфере продвижения демократии реализуется в виде осуществления совместных программ. Инструмент, известный как совместные программы, Совет Европы и Европейский союз разработали начиная с 1993 года для более активного сотрудничества, достижения общих целей в области защиты демократии, уважения прав человека и основных свобод и верховенства права в Европе. Это одно из наиболее видимых элементов существующей между этими двумя партнерами системы взаимоотношений и сотрудничества, включающей также регулярные консультации на высоком уровне, участие Европейской комиссии в деятельности Совета Европы, дискуссии по поводу вступления в Европейский Союз, конвенции Совета Европы [38].

Совместные программы, осуществляемые преимущественно на средства ЕС, осуществляются также в находящихся в пределах Европы, но не входящих в ЕС странах [39]. Совместные программы ЕС / СЕ включают сотрудничество с Албанией (с 1993), Арменией (с 1999), Азербайджаном (с 1999 г.), Боснией и Герцеговиной (с 2003 г.), Болгарией, Хорватией, Эстонией, бывшая югославской Республикой Македонией, Грузией (с 1999 г.), Латвией, Литвой, Молдовой (с 1997 г.), Черногорией (с 2001 г.), Российской Федерацией (с 1996 г.), Сербией (с 2001 г.), Турцией (с 2001 г.), Украиной (с 1995 г.). Большинство совместных программ реализовывались в течение 24 месяцев, многие из них были продлены до 36 месяцев [38].

ЕС играет важную роль в продвижении демократии. Это связано с его заинтересованностью продвижения демократии не только на территории стран Европы, но и в других странах и наличием у ЕС большего объёма финансовых средств для реализации этой цели, чем у СЕ. В ходе анализа также было установлено, что Совет Европы менее активно участвует в продвижении демократии в Европе, он лишь

предоставляет поле действий, на котором могут развиваться демократические практики и дебаты;

Таким образом, СЕ и ЕС имеют одну точку зрения и преследуют общие цели в сфере продвижения демократии и понимают необходимость сотрудничества, которое реализуют на основе ряда совместных программ и соглашений. В то же время ЕС концентрирует свою деятельность на продвижении демократии

в третьи страны, а Совет Европы продвигает демократию преимущественно среди своих стран-членов. ЕС обладает большим бюджетом, чем СЕ.

Данные различия создают некоторую асимметрию в характере сотрудничества ЕС и СЕ в сфере продвижения демократии, предоставляя ЕС более широкие полномочия, чем СЕ. Роль СЕ в реализации совместных проектов является дополняющей.

Примечания:

1. Held D. Demokratie, Nationalstaat und die globale Weltordnung // Politik der Globalisierung / Hg. U. Beck. Frankfurt: Suhrkamp, 1997. S. 107.

2. Бек У. Что такое глобализация? М., 2001. С. 31-198.

3. Pratchett L., Lowndes V. Developing democracy in Europe: an analytical summary. URL: www.coe.int/t/dgap/democracy/.../03_Developing_Democracy_en.doc.

4. Council of Europe. Official site. URL: <http://www.coe.int>.

5. Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government "Good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change". 16th Session. Utrecht, 16-17 November 2009. MCL-16(2009)11, MCL-16(2009)4b Addendum III.

6. Совет Европы — Европейский союз. Единая цель для европейского континента: доклад Премьер-министра Великого Герцогства Люксембург Жана-Клода Юнкера. URL: <http://www.coe.int>.

7. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. URL: <http://www.echr.ru/coe/Clrae.htm>

8. Форум Совета Европы «За будущее демократии». URL: http://www.coe.int/t/dc/files/themes/forum_democratie/default_RU.asp

9. О Меморандуме о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским Союзом. План действий. URL: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2006.

10. Венецианская комиссия — фабрика конституционного права. URL: http://www.coe.int/t/dc/files/themes/democratie_droit/default_ru.asp

11. European Committee on local and regional democracy (CDLR), communication on the CDLR and local and regional democracy at the Council of Europe, Communication strategy for local and regional democracy work in the Council of Europe / Report prepared by Kimmo Collander (Finland) and Kjersti Barsok (Norway). Strasbourg, 2009. 11 August.

12. Рекомендация CM / Rec (2009) 1 Комитета министров // Council of Europe. Official site. URL: <http://www.coe.int>.

13. Двенадцать сюжетов Совета Европы // Вестник Европы. 2009. №26-27.

14. Olson M. Dictatorship, Democracy and Development // American Political Science Review. 1993. Vol. 87, No. 3. P. 567-576.

15. European Commission. COM 1995. No. 567. P. 10. URL: <http://www.answers.com>.

16. Возникновение нелиберальных демократий. URL: www.ruthenia.ru/logos/number/42/04.pdf

17. Качинс Э. Демократия и война / Московский Центр Карнеги. URL: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/69774.htm>

18. Вельцель К., Ингелхарт Р. Мировой финансовый кризис // Россия в глобальной политике. 2009. №3.

19. European Political Cooperation, Statement by the Twelve on human rights. Brussels, 21 July 1986.

20. Gender, Time Use, and Poverty in Sub-Saharan Africa. World Bank Publications, 1997. URL: <http://www.siteresources.worldbank.org/.../Resources/gender>.

21. European Commission. COM 1998. No. 146. P. 2-3.

22. European Council. Declaration on human rights. Luxembourg, 1991. P. 17.

23. Treaty of Maastricht on European Union. URL: http://www.europa.eu/...and.../treaties_maastricht_en.htm

24. European Union statement on human rights. EU Bulletin. 1998. No. 12. P. 112.

-
25. Schimmelfennig F. European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe // *East European Politics and Societies*. 2007. Vol. 21, No. 1. P. 125.
 26. Загорский А. Вялотекущий диалог // *Стратегия России*. 2007. №8.
 27. Seppo A., Turgudinen M. The Dilemma of Political Conditionality and its Ramifications for the EU's External Power // Paper presented at the ECPR Standing Group on the European Union: Abstract from the Fourth Pan-European Conference on EU Politics. , Riga: University of Latvia, 2008.
 28. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe // *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11, Issue 4. P. 669-687.
 29. Jacoby W. The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
 30. European Commission. SEC (2001) 801. P. 6; European Commission // *Monthly review*. 2000. No. 12. P. 10.
 31. Торкунов А. Дефицит демократии и международное сотрудничество. URL: <http://www.mgimo.ru/news/university/document144094.phtml>
 32. European Commission. COM 2001. No. 252. P. 8.
 33. Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004. URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage>.
 34. Carothers Th. *Aiding Democracy Abroad: the learning curve*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
 35. Gareth Harding, Union softens its stance on Pakistan coup // *European Voice*. 1999. 10-17 Nov.
 36. Council of Europe. Official site. URL: <http://eu-russiacentre.ru/council-of-europe>
 37. European Union and the Council of Europe; together for Human Rights, Democracy and the rule of Law. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/library/publications/2009
 38. Joint programmes of the Council of Europe and EU. URL: <http://www.jp.coe.int>
 39. The European Union and the Council of Europe: Difference, Duplication or Delegation. URL: http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_Bond.pdf

References:

1. Held D. *Demokratie, Nationalstaat und die globale Weltordnung* // *Politik der Globalisierung* / Hg. U. Beck. Frankfurt: Suhrkamp, 1997. S. 107.
2. Beck U. What is globalization? M., 2001. P. 31-198.
3. Pratchett L., Lowndes V. *Developing democracy in Europe: an analytical summary*. URL: www.coe.int/t/dgap/democracy/.../03_Developing_Democracy_en.doc.
4. Council of Europe. Official site. URL: <http://www.coe.int>.
5. Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government "Good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change". 16th Session. Utrecht, 16-17 November 2009. MCL-16(2009)11, MCL-16(2009)4b Addendum III.
6. Council of Europe — European Union. A common objective for European continent: the report of the Prime minister of the Great Duchy of Luxemburg Jean-Claude Yuncker. URL: <http://www.coe.int>.
7. The Congress of local and regional authorities of the Council of Europe. URL: <http://www.echr.ru/coe/Clrae.htm>
8. Council of Europe forum «For the future of democracy». URL: http://www.coe.int/t/dc/files/themes/forum_democratie/default_RU.asp
9. On the Memorandum of mutual understanding between Council of Europe and European Union. The plan of action. URL: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2006.
10. Venetian Commission — a factory of constitutional right. URL: http://www.coe.int/t/dc/files/themes/democratie_droit/default_ru.asp
11. European Committee on local and regional democracy (CDLR), communication on the CDLR and local and regional democracy at the Council of Europe, Communication strategy for local and regional democracy work in the Council of Europe / Report prepared by Kimmo Collander (Finland) and Kjersti Barsok (Norway). Strasbourg, 2009. 11 August.
12. Recommendation SM / Rec (2009) 1 of the Ministers' Committee // Council of Europe. Official site. URL: <http://www.coe.int>.
13. Twelve subjects of Council of Europe // *Bulletin of Europe*. 2009. №26-27.

-
14. Olson M. Dictatorship, Democracy and Development // American Political Science Review. 1993. Vol. 87, No. 3. P. 567-576.
 15. European Commission. COM 1995. No. 567. P. 10. URL: <http://www.answers.com>.
 16. The appearance of unliberal democracies. URL: www.ruthenia.ru/logos/number/42/04.pdf
 17. Kachins E. Democracy and war / Moscow center of Carnegie. URL: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/69774.htm>
 18. Weltzel K., Ingelhart R. World financial crisis // Russia in global politics. 2009. №3.
 19. European Political Cooperation, Statement by the Twelve on human rights. Brussels, 21 July 1986.
 20. Gender, Time Use, and Poverty in Sub-Saharan Africa. World Bank Publications, 1997. URL: <http://www.siteresources.worldbank.org/.../Resources/gender>.
 21. European Commission. COM 1998. No. 146. P. 2-3.
 22. European Council. Declaration on human rights. Luxembourg, 1991. P. 17.
 23. Treaty of Maastricht on European Union. URL: http://www.europa.eu/...and.../treaties_maastricht_en.htm
 24. European Union statement on human rights. EU Bulletin. 1998. No. 12. P. 112.
 25. Schimmelfennig F. European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe // East European Politics and Societies. 2007. Vol. 21, No. 1. P. 125.
 26. Zagorsky A. A slow-moving dialogue // Russia's strategy. 2007. №8.
 27. Seppo A., Tyrväinen M. The Dilemma of Political Conditionality and its Ramifications for the EU's External Power // Paper presented at the ECPR Standing Group on the European Union: Abstract from the Fourth Pan-European Conference on EU Politics. , Riga: University of Latvia, 2008.
 28. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe // Journal of European Public Policy. 2004. Vol. 11, Issue 4. P. 669-687.
 29. Jacoby W. The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
 30. European Commission. SEC (2001) 801. P. 6; European Commission // Monthly review. 2000. No. 12. P. 10.
 31. Torkunov A. The democracy deficit and international cooperation. URL: <http://www.mgimo.ru/news/university/document144094.phtml>
 32. European Commission. COM 2001. No. 252. P. 8.
 33. Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004. URL: <http://www.consilium.europa.eu/showPage>.
 34. Carothers Th. Aiding Democracy Abroad: the learning curve. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
 35. Gareth Harding, Union softens its stance on Pakistan coup // European Voice. 1999. 10-17 Nov.
 36. Council of Europe. Official site. URL: <http://eu-russiacentre.ru/council-of-europe>
 37. European Union and the Council of Europe; together for Human Rights, Democracy and the rule of Law. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/library/publications/2009
 38. Joint programmes of the Council of Europe and EU. URL: <http://www.jp.coe.int>
 39. The European Union and the Council of Europe: Difference, Duplication or Delegation. URL: http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_Bond.pdf