

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

Москва  
2015

Журнал «Актуальные проблемы Европы»

Коллектив авторов

**Актуальные проблемы  
Европы №3 / 2015**

«Агентство научных изданий»

2015

УДК 323.17  
ББК 66.2

### **Коллектив авторов**

Актуальные проблемы Европы №3 / 2015 / Коллектив авторов —  
«Агентство научных изданий», 2015 — (Журнал «Актуальные  
проблемы Европы»)

Показано растущее влияние международных институтов на процессы распространения и укрепления демократии в XXI в. 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.

УДК 323.17

ББК 66.2

## Содержание

Сведения об авторах	5
Введение	7
Демократия вне государства? Деятельность многосторонних международных структур по созданию современной демократической модели 1	11
Роль Совета Европы в формировании общеевропейского пространства демократии и прав человека	30
Конец ознакомительного фрагмента.	36

# Актуальные проблемы Европы № 3 / 2015 Роль международных институтов в процессах демократизации в современном мире

## Сведения об авторах

**Бояшов Анатолий Сергеевич** – аспирант факультета социологии Санкт-Петербургского государственного университета. Кафедра социологии 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, Департамент международных отношений. Профессор.

Bratersky M.V. – doctor of sciences (Sc.D in Political Science). INION, Russian Academy of Sciences. Department of Western 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. 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 Western Europe and America. Head of the Department. (inionnovikova@gmail.com)

**Погорельская Светлана Вадимовна** – кандидат политических наук, доктор философии. Боннский университет. 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 Western 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 постсоветскими 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 Western 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)

## Введение

Победа либерально-демократических 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 всегда соответствует высоким моральным критериям. Даже государства, признанные самыми демократическими, могут быть агрессивными, эгоистичными и готовыми защищать свои жизненные интересы противозаконными методами. Тем не менее распространено мнение, что демократические государства не воюют друг с другом. 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 позволить 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, притом что за период с 1923 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 вос-

становлению 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 неблагоприятной, 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, способствующих распространению демократии, и стран, находящихся в процессе демократических преобразований, отличаются особой сложностью, 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.

Исследуя с разных сторон деятельность международных институтов в сфере демократизации, большинство авторов данного выпуска акцентируют внимание на сложностях этого процесса и сомневаются в скорой победе западной модели демократии в мире.

*О.Н. Новикова*

## ***Демократия вне государства? Деятельность многосторонних международных структур по созданию современной демократической модели***<sup>1</sup>

*А.Е. Кутейников*

**Аннотация.** В статье исследуются основные направления деятельности ООН и других многосторонних международных структур (ММС) в области 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 the main directions of activities of the United Nations (UN) and other Multilateral International Structures (MIS) in the field 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.

### **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).

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-07-00020.

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: кроссграничная, трансграничная, глобальная, цифровая, подвижная, углеродная, постлиберальная, трансатлантическая, постгосударственная (post-national), а также постдемократия, «демой-кратия» (*demoi-crasy*) (18; 22; 29; 31, с. 19–58; 37; 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, позволяют 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, с. 220). 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 социопрофессиональных 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 строгого 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 компонен-

тов, 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 генерализованы 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 годов 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) (34), 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 обобщил ооновскую практику содействия демократизации со стороны ООН в двух докладах Генеральной Ассамблеи (1995 и 1996 гг.) и в инициативном документе «Повестка дня для демократизации» (32). 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 15-летней 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, R2 P), 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 основа-

нии 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.

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 (48). В документе, являющемся 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: 1) быть 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, развивающих концепцию демократии, дополнена еще одним, принципиально новым документом.

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 (33; 60). Разнородные организационные механизмы, создаваемые ООН с целью содей-

ствия усилиям государств и других конфликтующих сторон в строительстве прочного мира (3), сейчас объединяют термином «политические миссии», 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-й 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, как сам факт существования источника финансирования, фактически находящегося в распоряжении Генерального секретаря ООН, и, во-вторых, в качестве 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 30 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).

## **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 в. 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 закреплена согласия 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.

Деятельность ОБСЕ включает также проведение операций, среди которых имеются миссии, наделенные только мандатом содействия демократизации, т.е. 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, возросла (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. Сюзмана (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 вышедшего из арсенала международных отношений. Идея поддержки демократических элементов государственного устройства оказалась 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 стран 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, перешла к либеральному политическому устройству (71) или по крайней мере 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» (40, 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 прочих вопросов (40, 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 (30, с. 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 соотношении с действительностью отражены в таблице.

Таблица  
Элементы демократических моделей

Элементы демократии	Классические модели национальной демократии	Реальности современной многосторонней демократии	Дискурс космополитической демократии (концепции, проектируемые модели)
1	2	3	4
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, политизация меньшинств, вовлечение в политику детей	Мировое гражданское общество, глобальное гражданство (73, с. 175-188), стейкхолдеры (40, с. 114), концепции демократии народов, многосторонней демократии (36)
Суверенитет	Государственный суверенитет	Ограниченный суверенитет (53), концепция и практика «обязанности защищать» (responsibility to protect, R2 P)	Космополитическая демократия, постдемократия 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 космофедерализма (55, с. 202-212)

1	2	3	4
Конституция	Национальная конституция как основной закон и как суверенный акт	Интернационализация конституционного права (35), 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 (12), концепция и практика смены режима, интеграция, создание протекторатов по типу Боснии-Герцеговины	Трансгосударственные, транснациональные отношения
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 представители 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)

1	2	3	4
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 (39, 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; 35; 36; 39; 40; 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?» (38). В. Морозов, ныне работающий в Тартуском университете, трактует демократию и другие аспекты политики, включая и внешнюю политику России, под влиянием концепции постколониализма (57, с. xiii). Конструируя новый «современный вариант» демократии, это политическое поколение использует идеи предшествующего периода, приспособив 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

(36). 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 «втягиваются» в процессы, связанные с глобализацией и «размыванием» государственности, начиная активно взаимодействовать с другими, негосударственными международными акторами. Наличие этих акторов 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 социопрофессиональные 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).

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](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/democrasy/democrasy\\_and\\_un.shtml](http://www.un.org/ru/globalissues/democrasy/democrasy_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/democrasy-peace-security-un/upload/Democrasy-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/ОТАН. – 2015. – 5 февраля. – Режим доступа: [http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official\\_texts\\_117222.htm?selectedLocale=ru](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.-Петербур. 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 социопрофессиональных 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/democrasyday/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-е 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 г.: 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 г.: 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](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 100 b 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 *démocratie* // *Legitimacy, justice and public international law* / L.H. Meyer (Ed.). – Cambridge: Cambridge univ. press, 2009. – P. 58–91.
30. Besson S. The human right to democracy: A moral defence with a legal nuance // *Science and technique of democracy: Definition and development of human rights and popular sovereignty in Europe* / Council of Europe. – Strasbourg, 2011. – N 49. – P. 47–75.
31. Bohmans J. Democracy across borders: From *démocratie* to *démocratie*. – Cambridge, MA: MIT Press, 2007. – 232 p.
32. 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](http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf) (Дата обращения – 02.03.2015).
33. Call C.T., Cook S.E. On democratization and peacebuilding // *Peacebuilding: Critical concepts in political science* / V. Chetail, O. Jütersonke (Eds.). – Vol. 3. – L.; N.Y.: Routledge, 2015. – P. 183–195.
34. 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).
35. 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.
36. Cheneval F. The government of the peoples: On the idea and principles of multilateral democracy. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2011. – 240 p.
37. Crouch C. Post-démocratie. – Bienne; P.: Diaphanes, 2013. – 128 p.
38. 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](http://www.rferl.org/content/qaddafi_junior_doctorate_london_school_of_economics/2318566.html) (Дата обращения – 04.03.2015).

39. Democracy: An ongoing challenge / NCCR Democracy; H. Kriesi, L. Müller (Eds.). – Zurich: Lars Müller publishers, 2013. – 528 p.
40. 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.
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 21 st 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 Masstricht, 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. 3. – 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.). – P.: 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.

## Роль Совета Европы в формировании общеевропейского пространства демократии и прав человека

*В.Н. Чернега*

**Аннотация.** Созданный в 1949 г., 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, которая старается строить собственную 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 environment, particularly that one of democracy and human rights. Hence the importance of cooperation between the CoE and Russia which is shaping 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 подоб-

ного «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 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 общины», т.е. 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 главному вопросу, а именно: что считать Европой, какими критериями определять «европейскую общность». Самым простым решением, как полагал 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 недопущение 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 правоавторитарный 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, представшее 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 десять 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 ст. 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»), т.е. 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 звез-

дами (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», т.е. 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 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 непременное условие устойчивого экономического развития.

В этой связи в 1956 г., при поддержке Консультативной ассамблеи, в СЕ началась выработка Европейской социальной хартии, которую впоследствии назвали «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 «продвинутой» 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, т.е. 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» за 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 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).

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.