

Демократия в Европе: кризис и перспективы

Резолюция 1746 (2010)¹

1. Парламентская ассамблея с озабоченностью отмечает, что недавний мировой экономический кризис обострил симптомы кризиса демократии, которые наблюдаются уже в течение некоторого времени. В частности:

1.1. отсутствие необходимого регулирования и сотрудничества на международном уровне перед лицом вызовов глобализации, а также отсутствие политического контроля над финансовыми интересами;

1.2. весьма централизованные механизмы принятия решений и ведения переговоров исполнительной властью на глобальном уровне при незначительном парламентском контроле, недостаточная транспарентность и отсутствие у граждан возможности участия в этих процессах. Это еще более усилило недоверие населения к демократическим институтам и к качеству демократии в повседневной жизни, а также усилило у них ощущение беспомощности и разочарования;

1.3. концентрация власти и денег, а в некоторых государствах-членах и чрезмерная концентрация СМИ в руках немногих людей. Все больше политиков оказываются в зависимости от крупных состояний или милости тех, кому принадлежат СМИ. Растет неравенство и концентрация богатств, а вместе с ними происходит эрозия демократических институтов;

1.4. падение интереса к существующим институционализированным процедурам демократии и кризис системы представительства. В большинстве европейских стран резко упала явка избирателей на выборы, а в некоторых из них доля избирателей, не принимавших участие в выборах 2009 г. в Европейский парламент, достигла 80%;

1.5. в последние годы в условиях кризиса во многих государствах-членах усилились популистские, экстремистские и идентификационные тенденции, а также националистическая риторика;

1.6. наличие у государственных ведомств, в частности, у полиции и служб социального обеспечения, а также у частных компаний практически неограниченного массива личных данных создает угрозу для личной свободы и неприкосновенности частной жизни, которые являются предварительными условиями свободного участия в жизни демократического общества.

2. Ассамблея полагает, что нынешний кризис представительства требует, чтобы наряду с традиционными формами, которые предполагают получение мандатов и делегирование полномочий, и все меньше удовлетворяют граждан, политические взаимоотношения между обществом и властями опирались и на другие формы. Так, не ставя под сомнение представительную демократию, Ассамблея подчеркивает, что представительство не может больше считаться единственным выражением демократии;

¹ *Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2010 г. (24-е заседание) (см. док. 12279, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Гросс). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2010 г. (24-е заседание).*

См. также рекомендацию 1928 (2010).

она должна идти дальше системы представительства, в частности, по следующим направлениям:

2.1. следует сформировать более устойчивые формы взаимодействия между населением и властями, которые выходили бы за рамки обычной представительной системы, позволяя включить в процесс принятия решений тщательно продуманные элементы прямой демократии;

2.2. следует усилить формы прямого демократического участия, рассматривая это в качестве процесса, посредством которого все люди, а не только граждане страны, вовлекаются в управление общественными делами на местном, региональном, национальном и европейском уровнях;

2.3. демократию следует понимать не просто как систему или сумму отдельных прав, а скорее как некую форму общества, которая требует правил, обеспечивающих социальную справедливость и перераспределение, и предполагает не только делегирование полномочий и принятие решений, но и обсуждение и достойное сосуществование, уважение и солидарность. Это нескончаемый процесс, который каждодневно подвергается испытаниям;

2.4. обновление политики требует еще и формирования новой культуры гражданской и политической ответственности. Последнюю следует рассматривать с точки зрения отзывчивости и подотчетности, а также транспарентности действий тех, кто правит. Это касается и структур гражданского общества, которые участвуют в политической дискуссии. В связи с подотчетностью и транспарентностью политических партий Ассамблея хотела бы упомянуть недавно принятый кодекс поведения политических партий.

3. Ассамблея подчеркивает, что право на участие в ведении общественных дел, будь то на местном, региональном, национальном или европейском уровнях, является одним из прав человека и одной из основных политических свобод и как таковое должно быть воплощено в Европейской конвенции о правах человека.

4. Гуманизация и демократизация процесса глобализации является еще одним вызовом для Совета Европы. Он мог бы, наряду с другими структурами, принять участие в разработке рекомендаций по регулированию глобализации при полном уважении прав человека, включая права женщин и социальные права, экологические императивы и верховенство права.

5. Следует активно поддерживать транснациональные сети, созданные гражданами для решения конкретных проблем экологического, социального и даже конституционного характера, особенно в преддверии построения транснациональной европейской демократии. В этой связи Ассамблея приветствует, предусматриваемую Лиссабонским договором Европейского союза Инициативу европейских граждан (ИЕГ), которая предоставляет европейским гражданам возможность представлять в Европейскую комиссию законодательные предложения, что представляет собой первый механизм прямой транснациональной демократии в Европейском союзе. Ассамблея ожидает, что институты ЕС будут реализовывать ИЕГ таким образом, чтобы не только привилегированные слои, но и все приверженные демократии группы гражданского общества имели возможность воспользоваться ею в общеевропейских интересах.

6. Для того чтобы способствовать более широкому участию населения в ведении общественных дел, повысить качество демократии и продвигать общие интересы Ассамблея:

6.1. призывает государства-члены Совета Европы:

6.1.1. сформировать структуры, обеспечивающие возможность участия граждан и проведение дискуссий, в частности, такие как формирование бюджета с участием граждан, референдумы, проводимые по инициативе граждан, а также суды присяжных или конференции граждан, открытые для всех живущих в стране, а не только для граждан этой страны;

6.1.2. создать, укрепить и пропагандировать деятельность независимых надзорных институтов, таких как бюро омбудсманов и органы, занимающиеся вопросами доступа к публичным документам и защиты данных, с тем чтобы усилить концепцию политической ответственности и подотчетности;

6.1.3. улучшить просвещение граждан и политическую подготовку в соответствии с новой Хартией Совета Европы по вопросам обучения основам демократического гражданского общества и прав человека, а также посредством реализации программ Совета Европы в области обучения основам демократического гражданского общества и прав человека;

6.2. постановляет продолжить в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) анализ ситуации с целью разработки дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека, гарантирующего право на участие в ведении общественных дел как одного из прав человека и одной из основных свобод. Это дополнит, с одной стороны, право голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах, гарантируемое Протоколом № 1 к ЕКПЧ (ратифицированным всеми, за исключением двух государств-членов Совета Европы), а с другой стороны, аналогичные инициативы, предпринимаемые на местном уровне;

6.3. преисполнена решимости открыть публичные дебаты в контексте разработки нового протокола, с тем чтобы сам этот процесс дал возможность активизировать общественную дискуссию и осознать необходимость расширения активного участия граждан и обеспечения более широкого привлечения всех людей к ведению общественных дел.

7. Ассамблея, напоминая о своем предложении, ранее сформулированном в резолюции 1886 (2009) "Будущее Совета Европы в свете его 60-летней истории", и подчеркивая, что из трех основных направлений деятельности Совета Европы именно вопросы демократии требуют усиления, дальнейшей концептуализации и повышения наглядности, предлагает:

7.1. учредить Страсбургский демократический форум как "зонтичную" структуру, которая стала бы международным информационно-справочным центром по вопросам демократии, а также лабораторией новых идей и предложений, включая те старые идеи, которые были забыты и должны быть возвращены в повестку дня, с целью укрепления и восстановления демократии.

Такая структура могла бы также служить барометром основных новых вызовов демократии в сегодняшней Европе, включая вызовы, связанные с глобализацией;

7.2. возложить на хорошо известную личность, которая станет чем-то вроде "посланника демократии", функции руководителя и ведущего Страсбургского демократического форума, а также распространение на постоянной основе идей Совета Европы по вопросам демократии, вызывающих в настоящее время живой интерес.

8. Ассамблея предлагает национальным парламентам государств-членов Совета Европы рассмотреть настоящий доклад и резолюцию и направить в установленном порядке свои отзывы, с тем чтобы обеспечить принятие адекватных последующих шагов в рамках национального законодательства и политики.

9. Ассамблея предлагает учреждениям ЕС начать обсуждение путей более активного вовлечения парламентов государств-членов Европейского союза в процесс принятия решений в Сообществе.