

Ежи Яскерня

Влияние Совета Европы на системные изменения в государствах бывшего Советского Союза

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:*Совет Европы, государства бывшего Советского Союза, преобразование системы, права человека, международные стандарты*

STUDIA I ANALIZY

Введение

На системные изменения, которые произошли в государствах бывшего Советского Союза, можно смотреть как через призму внутренних условий и процессов, однако также следует учесть внешние факторы. В этом случае речь идет о влиянии международных организаций. Одной из них является Совет Европы (СЕ). Процесс существенных системных изменений совпал по времени с процедурами получения этими государствами членства в СЕ и с последствиями данного членства¹. Существенным является определение юридических предпосылок, инструментов, а также результатов влияния Совета Европы на данные системные изменения.

Во время двух последних десятилетий облик СЕ значительно изменился: до 1989 г. он воспринимался как своеобразный «эксклюзивный клуб демократических государств Западной Европы», характеризующийся высокими стандартами в сфере права и системной практики. После 1989 г., когда СЕ открылся для стран Центральной и Восточной Европы², появилась опасность

¹ Por. J. Jaskiernia (ред.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2010.

² Por. С.А. Глотов, *Россия и Совет Европы: политико – правовые проблемы взаимодействия*, Краснодар 1998, с. 17; Н. Machińska, *Polska i Rada Europy*, Warszawa 2005.

«размытия стандартов», объясняется это тем, что членство в СЕ получили такие страны, как Российская Федерация³, Украина⁴, Армения, Азербайджан и Грузия. Об этих странах на момент принятия их в члены СЕ трудно было сказать, что они заслуживают на право вступления в этот элитарный клуб. Это привело к тому, что СЕ начал тратить свою былую репутацию. Хотя, с другой стороны, следует подчеркнуть несомненный вклад СЕ в процесс демократических преобразований в странах Центральной и Восточной Европы⁵. Можно даже рискнуть и выдвинуть тезис, что сегодняшнее значение СЕ обуславливает, главным образом, то, в какой степени он может эффективно влиять на процесс демократических преобразований именно в этой части Европы.

Разумеется, тот факт, что СЕ открылся для стран этого региона и позволил им присоединиться к элитарному клубу демократических стран, означал для них необходимость выполнения минимальных демократических стандартов. СЕ получил тем самым инструмент влияния на страны, желающие вступить в эту организацию, который использовал для того, чтобы мотивировать их выполнить определенные стандарты. Можно сказать, что формирование политических режимов происходило в большой степени, опираясь на схему ожиданий, вытекающих из Европейской Конвенции Прав Человека, а также других документов, подготовленных в системе этой организации. Кроме того, СЕ предоставлял помощь, в том числе посредством деятельности Венецианской Комиссии, в приведении основных законов и законодательства стран-членов к демократичным стандартам, составляющим аксиологическую систему этой международной организации⁶.

Общая характеристика Совета Европы

Совет Европы был создан 5 мая 1949 г., когда на основании трактата, подписанного в Лондоне⁷, был принят Устав СЕ, который подготовил юри-

³ Zob. C. Browing, *Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights: Four years on*, „European Human Rights Law Review” 2000, nr 4, s. 363.

⁴ Zob. A. Nordström, *The Interactive Dynamics: the Council of Europe's Monitoring of Ukraine*, Stockholm 2008, s. 29.

⁵ Zob. D. Huber, *A Decade which Made History. The Council of Europe 1989–1999*, Strasbourg 1999, s. 149.

⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ Rady Europy na przemiany polityczno-ustrojowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku*, [w:] M.J. Malinowski (ред.), *Świat w okresie przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Longinowi Pastusiakowi na 65-lecie urodzin*, Gdańsk 2000, s. 114.

⁷ Statut Rady Europy, Londyn, 5 maja 1949 r., European Treaty Series Nr 1. Tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565. Zob. *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999, s. 13.

дическую основу для деятельности этой одной из старейших и важнейших европейских международных организаций⁸. Совет Европы это самостоятельная международная организация, которая не является частью Европейского Союза⁹. Сфера его деятельности весьма широка, из нее исключены были только вопросы обороны¹⁰. Эта организация, имеющая штаб-квартиру в Страсбурге, особое внимание придает созданию и воплощению в жизнь стандартов, касающихся демократии, торжества права и охраны прав человека¹¹. В связи с этим ее называют «организацией ценностей»¹². «Жемчужиной в короне» ее конвенционной системы называют Европейскую Конвенцию Прав Человека¹³, которая была подготовлена для подписей 4 ноября 1950 г. (вошла в жизнь 3 сентября 1953 г.). На страже Европейской Конвенции Прав Человека стоит Европейский Трибунал по Правам Человека¹⁴. Судебные решения этого органа являются существенным механизмом конкретизации и развития демократических стандартов¹⁵ и защиты прав человека¹⁶, создающих образ «Новой Европы»¹⁷, или – как сказано – «конституирующим Европу»¹⁸. Важную роль в популяризации прав человека и надзоре за их реализацией в государствах-членах играет Комиссар по Правам Человека СЕ¹⁹.

⁸ Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Rada Europy 1949–1991*, Białystok 1991, c. 19; H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, c. 31; J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wrocław 2002, c. 21.

⁹ Zob. M. Kolb, *The European Union and the Council of Europe*, Basingstoke 2013, c. 35.

¹⁰ Zob. B. Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Strasbourg 2013, c. 23.

¹¹ Zob. L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, c. 67; J. Petaux, *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe*, Strasbourg 2009, c. 45.

¹² Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości»*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zalesny (red.), *Wyjaśnianie polityki*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 17, c. 178.

¹³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Treaties, ETS nr 005. Polski tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962. Por. *Wybór konwencji...*, c. 27.

¹⁴ Zob. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, c. 61.

¹⁵ Zob. M.A. Nowicki (opr.), *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005, c. 17. Por. *The European Court of Human Rights. Agenda for the 21st Century*, Warsaw 2006.

¹⁶ Zob. I. Muiżnieks, *The Future of Human Rights Protection in Europe*, „Security and Human Rights” 2013, nr 1, c. 47.

¹⁷ Zob. J.A. Sweeney, *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era: Universality in Transition*, Routledge, Abington 2012, c. 43.

¹⁸ Por. A. Føllesdal, B. Peters, G. Ulfstein (eds.), *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge 2013.

¹⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2008, Nr 11, c. 214. Por. T. Hammerberg, *Human Rights in Europe: No Grounds for Complacency*, Strasbourg 2011, c. 314.

СЕ является организацией межправительственного сотрудничества²⁰. Его членами являются государства (в настоящее время – согласно положению на 1 января 2014 г. – их 47). В состав Совета Европы не входит только Беларусь, которая не соответствует основным критериям, необходимым для членства,²¹ а также Косово, которое не было полностью признано международным сообществом. В связи со своей спецификой, членом Совета Европы не является, также, Ватикан, но с 1970 года он имеет статус наблюдателя. Главным решающим органом СЕ является Комитет Министров, в его состав входят министры иностранных дел стран-членов (в ежедневной работе их заменяют постоянные представители государств при СЕ, которые составляют Комитет Делегатов Министров)²². Развита система вспомогательных органов, главным образом, состоящих из управляющих комитетов (*steering committees*), в которых специалисты в данных отраслях, делегированные правительствами, подготавливают проекты документов Комитета Министров: конвенции и рекомендации.

Характерной чертой СЕ является его форма, представленное в виде Парламентского Собрания²³. В его состав входят делегированные национальными парламентами парламентарии, при этом состав национальной делегации должен учитывать распределение сил в парламенте, это подлежит контролю со стороны Собрания, в рамках, так называемой, процедуры утверждения полномочий. Благодаря этому Собрание, хотя и не формируется в результате проведения выборов, но все же объективно отражает европейское общественное мнение и называется «совестью Европы»²⁴.

Существенное значение также имеет Конгресс местных и региональных властей Европы, состоящий из двух палат (Палата местных властей, Палата Регионов), представителей местного самоуправления. Конгресс выполняет рекомендательную функцию по отношению к Комитету Министров (представляет ему предложения относительно развития демократии на местном региональном уровне) и Парламентского Собрания, а также способствует сотрудничеству между региональными и местными властями²⁵.

²⁰ Por. J. Lovecy, *Framing Decisions in the Council of Europe: An Institutionalist Analysis*, [в:] B. Reinalda, B. Verbeek (eds.), *Decision Making within International Organizations*, London 2004.

²¹ Por. Y. Stivachtis, M. Webber (eds.), *Europe after Enlargement*, Abington 2013.

²² Zob. G. de Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Strasbourg 1995, с. 15.

²³ Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Warszawa 2000, с. 57. Por. *The Parliamentary Assembly: Practice and Procedures*, 10th ed., Strasbourg 2008.

²⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Instytucje Rady Europy*, [в:] B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół (ред.), *Encyklopedia politologii*, t. II, *Instytucje i systemy polityczne*, Warszawa 2012, с. 202.

²⁵ Zob. *Statutory Resolution and Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, Strasbourg 2002, с. 1–2.

Во главе аппарата СЕ, играющего существенную роль в приготовлении документов, регулирующих деятельность органов организации, стоит Генеральный Секретарь²⁶.

Важнейшей разработкой Совета Европы являются конвенции, следовательно, **документы юридически обязательного характера**. Было создано – по состоянию на 1 ноября 2013 г. – 214 документов. Следует заметить, что в это число входят также модификации конвенции и дополнительные протоколы²⁷. С 2005 г. применяется их общее название: «конвенция Совета Европы». Конвенционная система СЕ создает сегодня принципиальную основу для европейского юридического пространства²⁸ и имеет существенное значение в процессе унификации и распространения европейского права *sensu largo*.

Признаком СЕ является то, что существенную роль играют в нем также инструменты так называемого **мягкого права (soft law)**. Речь идет в частности о рекомендациях Комитета Министров, адресованных государствам-членам. Хотя формально они не представляют собой регулирующий механизм, однако Комитет Министров имеет право обратиться к государствам-членам с вопросом о том, как развивается ситуация после получения рекомендаций (ст. 15 п. b Устава). К инструментам из отрасли «мягкого права» обращаются, как правило, тогда, когда европейское общественное мнение, выражаемое в документах СЕ, еще не созрело для согласования конвенционного решения²⁹. Стандарты из области «мягкого права» либо инспирируют возникновение стандартов (в этом случае их значение имеет переходный характер), либо их дополняют (тогда их значение имеет постоянный характер). Однако следует помнить, что регулируемая ими материя не подходит для договорных стандартов³⁰. Совокупность стандартов позволяет воспринимать СЕ в категориях «общего блага» европейского сообщества³¹.

²⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Polska w Radzie Europy – 20 lat członkostwa*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 11, c. 3–5.

²⁷ coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG

²⁸ Zob. G. Buquicchio, C. Garonne, *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise*, [в:] B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold (eds.), *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, The Hague–London 2000, c. 5.

²⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Znaczenie standardów Rady Europy o charakterze „miękkiego prawa*», [в:] N. Szczęch (ред.), *Ius est ars boni et equi. Księga pamiątkowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, Legnica 2010, c. 536.

³⁰ Zob. C. Mik, *Standardy Rady Europy dotyczące prasy*, „Palestra” 1993, nr 9–10, c. 97.

³¹ Zob. J. Jaskiernia, *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [в:] W. Wołpiuk, (ред.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008, c. 114.

Не подлежит сомнению то, что стандарты, созданные Советом Европы, независимо от их юридического характера, имеют практическое значение в изменении правовой ситуации в европейских государствах³². Это связано не только с тем, что данные стандарты имеют обязательный характер, а их исполнение может быть проверено в рамках контрольных механизмов, но и с тем, что все стандарты, также из сферы «мягкого права» занимают важное место в двух ключевых процедурах, применяемых СЕ: процедуре вступления и мониторинговой процедуре.

Аксиологическая система Совета Европы по сравнению с политическим устройством государства

Европейская конвенция по правам человека, а также другие трактаты, принятые СЕ, такие как Европейская Конвенция по предупреждению пыток, объединены и составляют «конституционный блок» СЕ³³. Существенным элементом этого блока является *Венская декларация руководителей государств и правительств стран-членов Совета Европы (1993)* утверждающая, что вступление в СЕ предполагает то, что государство, желающее вступить в СЕ, приведет свои институты и правовую систему в соответствии с основными **принципами демократии, торжества права и уважения прав человека**. Общественные представители должны быть выбираемыми в порядке свободных и честных выборов, основанных на повсеместном праве голоса. Гарантированная свобода мнения, особенно СМИ, защита национальных меньшинств, а также соблюдение принципов международного права должны оставаться решающим критерием оценки каждого заявления с просьбой о членство. Фундаментальным является обязательство подписания Европейской Конвенции по Правам Человека и принятие полностью в скором времени механизмов контроля, определенных в Конвенции. «Мы решительно настроены – говорится в Декларации – обеспечить полное соблюдение обязательств, принятых всеми государствами-членами Совета Европы»³⁴.

Значительная часть трактатов СЕ имеет в качестве цели защиту и укрепление **плюралистической демократии и прав человека**³⁵. Особую роль

³² Zob. J. Jaskiernia, *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2011, nr 1, s. 15.

³³ Por. H. Klebes, *Membership in International Organisations and National Constitutional Law*, „St. Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal” 1999–2000.

³⁴ Zob. *Wiener Erklärung (9 October 1993)*, „Europe Documente” 1993, nr 1855.

³⁵ Por. B. Bocian, M. Ożóg-Radew (opr.), *Prawa i wolności człowieka w systemie Rady Europy*, Siedlce 2004.

в этом играет Европейская Конвенция Прав Человека. Также важны: Европейская социальная хартия³⁶ и Европейская социальная хартия (измененная)³⁷, считаются аналогами Европейской Конвенции Прав Человека в сфере хозяйственных и общественных прав³⁸. В свою очередь, Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания³⁹, дополняет защиту, которая следует из Европейской Конвенции Прав Человека, создавая Европейский Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, который наделен полномочиями по осуществлению контроля за государствами⁴⁰. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств⁴¹ является на сегодняшний день единственным действующим многосторонним юридическим инструментом, гарантирующим людям, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное и настоящее равенство по отношению к большинству, а также по отношению к другим меньшинствам⁴². В свою очередь, Конвенция СЕ «О защите прав и достоинства человека, в связи с применением достижений биологии и медицины»⁴³, является первым международным соглашением, которое обязывает защищать человеческое достоинство, а также основные права от возможных злоупотреблений, связанных с применением медицины и биологии. Она содержит свод принципов, которые наделяют человеческое существо большей ценностью, чем технология, а также представляют собой основу современного европейского кодекса прав пациентов. Вне Протокола, запрещающего клонирование человеческих существ, который был подписан в Париже в 1998 г.⁴⁴, был принят дополнительный Протокол, касающийся трансплантации органов и тканей человеческого происхождения⁴⁵. В то время как Конвенция Совета Европы об охране физических лиц в связи с автоматической обработкой персональных данных⁴⁶ должна гарантировать каждому физическому лицу,

³⁶ ETS, nr 35

³⁷ ETS, nr 163.

³⁸ Zob. A. Świątkowski, *Karty społeczne Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, c. 36.

³⁹ ETS, nr 126.

⁴⁰ Zob. R. Machacek, *Prewencyjny system ochronny w państwach Rady Europy na tle Europejskiej Konwencji przeciwko Torturom*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9, c. 39.

⁴¹ ETS, nr 157. Por. C. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001, c. 180.

⁴² Por. na temat rozwoju instrumentów prawnych dotyczących ochrony praw mniejszości: A. Naştase, R. Miga-Beşteliu, B. Aurescu, I. Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe – Between Political interest and International Law*, Bucuresti 2002, c. 19.

⁴³ ETS, nr 164.

⁴⁴ ETS, nr 168.

⁴⁵ ETS, nr 186.

⁴⁶ ETS, nr 108.

независимо от его национальности или местожительства, соблюдение его прав и основных свобод, особенно права на частную жизнь, в связи с автоматической обработкой персональных данных⁴⁷.

«Конституционный блок» СЕ состоит из: 1) Устав СЕ; 2) Европейская Конвенция по правам человека и другие конвенции, принятые в системе СЕ; 3) интерпретационные декларации (такие как *Венская Декларация* 1993 г.); 4) постановления Европейского Трибунала по правам человека. Хайнрих Клебес в связи с этим говорит, что нормы, содержащиеся в «конституционном блоке» являются «*ius cogens* по отношению ко всем государствам-членам». Он отмечает, что это не касается всех стандартов, являющихся следствием решений Трибунала, однако государства-члены «сознательно подходят к тому, что в похожих ситуациях велик риск того, что Трибунал признает их виновными, основываясь на предыдущих решениях, принятых в похожих ситуациях»⁴⁸.

Эта система аксиологии СЕ была значительно обогащена и конкретизирована в процессе деятельности этой международной организации. Деятельность СЕ показала, что одним из принципиальных направлений ее работы является создание конституционных стандартов, направленных на демократическое развитие политических систем в странах-членах. Хотя сфера конституционного права принадлежит к суверенным решениям государства, однако она не изолирована от влияния международных организаций. Речь идет не только о **распространении демократических конституционных решений**, но и о влиянии положений СЕ на изменения в политических системах стран, которых хотят стать членами СЕ⁴⁹.

С точки зрения аксиологии СЕ можно говорить – на основании созданных ею стандартов – о том, что устройство государства-члена должно учитывать следующие системные ценности:

- 1) народ суверенен и может решать свою судьбу свободным способом;
- 2) государственные органы (парламент, президент) формируются на основании свободных выборов, основанных на принципе политического плюрализма;

⁴⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary*, [в:] В. Mikołajczyk i J. Nowakowska-Małusecka (ред.), *Prawo międzynarodowe, prawo europejskie i prawo krajowe – granice i wspólne obszary, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009, с. 254–268.

⁴⁸ H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [в:] H. Machińska (ред.), *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2002, с. 30–31.

⁴⁹ J. Jaskiernia, *Council of Europe's Activities in the Field of Sitting-up Constitutional Standards*, [в:] *Law in Greater Europe...*, с. 22.

- 3) власть разделена для того, чтобы создать поле для законодательной, исполнительной и судебной власти, а также предотвратить чрезмерную концентрацию власти в руках одного органа;
- 4) политический плюрализм основан на свободе СМИ, которая создает шанс разным политическим силам продемонстрировать свою программу в избирательных процессах;
- 5) свободные СМИ являются существенным инструментом общественного контроля над публичной властью;
- 6) органы публичной власти действуют на основе права, в котором самую высокую роль в иерархии играет основной закон;
- 7) государство-член одобряет систему охраны прав и свободы личности, совместимую с Европейской Конвенцией Прав Человека;
- 8) особое значение имеет охрана прав меньшинств и запрет дискриминации по половой принадлежности, расе, национальности, этническому происхождению, сексуальной ориентации и т.д.;
- 9) охране прав способствует независимое судопроизводство;
- 10) укреплением системы охраны прав являются: конституционные суды и институт омбудсмена;
- 11) местная власть построена в соответствии с постановлениями Европейской Конвенции Местного Самоуправления;
- 12) конституция содержит требование соответствия внутреннего права международному праву, в соответствии с принятыми государством обязательствами, что представляет дополнительную гарантию для системы охраны прав человека (гражданина)⁵⁰.

Механизмы влияния Совета Европы на политическое устройство государства-члена

Основным механизмом влияния СЕ на формирование политической системы государств-членов является **имплементация Европейской Конвенции Прав Человека**⁵¹. Конвенция накладывает на государства обязательства по активной защите основных прав и свобод⁵². Развитие СЕ стало

⁵⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ aksjologii Rady Europy w odniesieniu do demokratycznego parlamentarizmu na przemiany ustrojowe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (ред.), *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2013, с. 117 i n.

⁵¹ Zob. A. Bisztyga, *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*, Katowice 2008, с. 91.

⁵² Zob. M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka: obowiązek państwa aktywnej ochrony podstawowych praw i wolności*, [w:] *60 lat Rady Europy...*, с. 161.

причиной принципиальной модификации системы защиты прав человека. На основании Протокола 11 к Европейской Конвенции Прав Человека⁵³ в 1998 г. была осуществлена реформа Трибунала. Вместо двух периодически действующих органов: Европейской Комиссии по Правам Человека (занималась предварительной оценкой и селекцией жалоб) и Европейского Трибунала по Правам Человека (выносил решения) возник единый Европейский Трибунал по Правам Человека, работающий на постоянной основе. Эта реформа была продиктована принципиальным увеличением числа жалоб, что вызвало расширение полномочий Трибунала в частности на Российскую Федерацию⁵⁴. Это изменение не ликвидировало всех проблем, поэтому поиск дальнейшего усовершенствования системы продолжается. Более важным вопросом становится также исполнение решений Трибунала государствами-членами точно и в срок⁵⁵. Стандарты решений, принимаемых Трибуналом, формируют юридическую практику в государствах-членах в таких вопросах, как, например, право на честный судебный процесс⁵⁶ или право на правосудие в разумный срок (предотвращение появления затянутых по времени процессов)⁵⁷.

На особое внимание заслуживает, с этой точки зрения, **вступительная процедура** СЕ, в рамках которой государства готовятся к реализации стандартов, позволяющих войти в состав государств-членов Совета Европы⁵⁸. СЕ является организацией, членство в которой не является выражением исключительно воли заинтересованных государств, а связано с выполнением определенных требований, которые ссылаются на систему ее аксиологии. Здесь следует выделить в частности пороговые требования (те, которые позволяют акцессию)⁵⁹, а также те требования, которые будут являться следствием

⁵³ ETS nr 155. Protokół przedłożony do podpisu 11 maja 1994 r., wszedł w życie 1 listopada 1998 r. Zob. A. Przyborowska-Klimczak, *Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 10–11, s. 96.

⁵⁴ Zob. С.А. Глотов, *Конституционно-правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека*, Саратов 1999, с. 49.

⁵⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Uwarunkowania skuteczności wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2002, nr 8, s. 58.

⁵⁶ Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *O niektórych aspektach prawa do rzetelnego procesu karnego – uwagi na tle wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [в:] *60 lat Rady Europy...*, с. 185.

⁵⁷ Zob. Ł. Miara, *Europejski Trybunał Praw Człowieka: Skuteczność tworzenia i ochrony standardów praw człowieka na przykładzie problemu przewlekłości postępowania w Polsce*, [в:] *60 laty Rady Europy...*, с. 201.

⁵⁸ Zob. H. Winkler, *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, „Austrian Journal of Public and International Law” 1995, nr 2–3, с. 154.

⁵⁹ Zob. B. Heller, *L'Assemblée Parlementaire et les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe*, [в:] *Law in Greater Europe...*, с. 27.

полученного членства. Государство, решаясь на вступление в СЕ, возлагает на себя набор обязательств, которые оно должно реализовать⁶⁰.

Решению о приглашении в члены СЕ сопутствует набор требований к государству, которое оно должно реализовать уже как член СЕ⁶¹. После шести месяцев от момента получения членства (а в случае Армении, Азербайджана и Грузии – безотлагательно) начинается **процедура мониторинга**. Она является механизмом, который анализирует выполнение государством своих обязательств, возникших в связи со вступлением в СЕ⁶². Процедура проходит по двум основным направлениям. Комитет Министров анализирует то, как отдельные государства реализуют отдельные стандарты (ценности) СЕ, которые составляют ее аксиологическую систему. В то время как процедура мониторинга СЕ направлена в особенности на недавно принятые в члены СЕ государства. Речь идет об ответе на вопрос: выполнили ли государства те обязательства, которые были возложены на них в момент получения членства СЕ⁶³? В рамках этой процедуры исследуется, реализует ли государство обязательства, появившиеся вместе с получением членства СЕ⁶⁴. Список этих обязательств, устанавливаемый Комитетом Министров на основании постановления Парламентского Собрания, рекомендуемого потенциальных членов СЕ, бывает широким и охватывает изменения во многих существенных сферах государственной жизни, таких как:

- функционирование демократических механизмов (например, принцип свободных выборов⁶⁵, роль оппозиционных партий⁶⁶);

⁶⁰ Zob. A. Nordström, *The Interactive Dynamics of Regulation: the Council of Europe's Monitoring of Ukraine*, Stockholm 2008, с. 21.

⁶¹ Por. S.A. Gorchkova, *European Norms on the Protection of Human Rights: on the Development of Russian Human Rights Legislation*, „Revue of Central and East European Law” 2004, nr 3, с. 367.

⁶² Zob. J. Jaskiernia, *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (Na przykładzie Rady Europy)*, [в:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, с. 213.

⁶³ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [в:] Hanna Machińska (ред.), *60 lat Rady Europy: Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009, с. 121 i n.

⁶⁴ Zob. V. Djeric, *Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered by New Member States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2000, nr 3–4, с. 625.

⁶⁵ Zob. *Organization of Elections by an Impartial Body*, Strasbourg 2006, с. 42.

⁶⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy*, [в:] A. Domańska, K. Skotnicki (ред.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003, с. 52; tegoż, *Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy*, [в:] E. Zwierzchowski (ред.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, с. 308.

- организация правосудия (например, гарантия судебской независимости);
- организация системы наказаний (например, условия содержания осужденных и задержанных);
- охрана прав человека (в т.ч. права национальных и этнических меньшинств, свобода совести);
- система охраны прав (в т.ч. учреждение омбудсмена) или
- правила самоуправления (например, система выборов руководителей сельских поселений и мэров).

Деликатность этой миссии Совета Европы обусловлена тем, что речь здесь идет об особенно уязвимых пространствах, поскольку это связано с конституционной автономией государств-членов.

Был открыт вопрос **юридического характера обязательств**⁶⁷. Некоторые считали, что Парламентское Собрание – не являясь субъектом международного права – не может заключать соглашения со странами-кандидатами, даже если его заданием было ведение переговоров с ними, предметом которых были обязательства, связанные со вступлением в СЕ. Эти обязательства можно было считать имеющими юридическую силу только на основе соглашения – включая подразумеваемые соглашения – между заинтересованным государством и Комитетом Министров, который уполномочен действовать исключительно от имени СЕ (ст. 13 Устава). Эта проблема была решена следующим способом, если в прошлом Комитет Министров, приглашая государство вступить в СЕ, ограничивался только ссылкой на мнение Парламентского Собрания, которая определяла обязательства страны-кандидата, то в настоящее время считается, что одобрение государством приглашения Комитета Министров влечет за собой согласие на принятие указанных в нем обязательств и равнозначно соглашению между Советом Европы и этим государством.

Важным инструментом влияния Совета Европы на политическое устройство государств-членов является также институт **Комиссара Совета Европы по правам человека**⁶⁸. Пятнадцатилетний опыт функционирования этого института показывает, какое важное значение имеет исследование соблюдения прав отдельными государствами-членами. Доклады по отдельным странам, которые представляются Комиссаром, а также годовые доклады⁶⁹, стали важным показателем для реформирования системы защиты прав человека и борьбы с нарушением прав, не имеющими личного характера⁷⁰. Суще-

⁶⁷ Zob. V. Djeric, *Admission to Membership...*, с. 608.

⁶⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11, с. 12.

⁶⁹ Por. *1st Annual Report of the Commissioner for Human Rights*, Strasbourg 2001.

⁷⁰ Por. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy: dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2008, nr 11.

ственными также являются действия Комиссара в сфере координирования внутригосударственных институтов по защите прав человека⁷¹. Важной проблемой остается, в то же время, вопрос выполнения рекомендаций Комиссара. Они содержатся в докладах, которые Комиссар готовит по результатам своих визитов в отдельных государствах⁷². Комиссар решил привлечь государственные учреждения по защите прав человека для контроля над выполнением его рекомендаций. Это происходит в течение двух лет после визита в данном государстве. В это время готовятся доклады, оценивающие то, насколько выполнены рекомендации Комиссара (*follow-up reports*)⁷³. На их основании государствам-членам направляются соответствующие меморандумы⁷⁴. Эта практика, основанная в 2002 г., принесла ряд существенных результатов. Большое количество рекомендаций Комиссара было выполнено в короткий срок и принесло существенные изменения. Однако некоторые рекомендации так и не принесли ожидаемого результата.

Особую роль в сфере влияния Совета Европы на устройство государств-членов играет **Европейская Комиссия («За демократию через право»)**, называемая Венецианской Комиссией. Анализируя проекты конституции и законов, касающихся существенных вопросов политических систем (избирательное право, законодательство, касающееся политических партий, основы устройства местного самоуправления), она указывает на то, какие решения соответствуют демократическим стандартам СЕ, а какие нет⁷⁵.

⁷¹ Zob. G. de Beco, *Networks of European National Human Rights Institutions*, „European Law Journal” 2008, nr 6, с. 864.

⁷² Zob. np. raporty przygotowane po wizytach w Islandii: Report of Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Republic of Iceland, 4–6 July 2005 – CommDH (2005) 8, 14 December 2005 oraz w Wielkiej Brytanii: Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to the United Kingdom, 4th–12th November 2004 – CommDH(2005) 6, 8 June 2005.

⁷³ Zob. Np. raporty sporządzone po wizytach w Republice Czeskiej: Follow-up report on the Czech Republic (2003–2005): Assessment of the progress made in implementing the recommendation of the Council of Europe Commissioner for Human Rights – CommDH (2006) 14, 29 March 2006 oraz w Grecji: Follow-up report of the Hellenic Republic (2002–2005): Assessment of their progress made in implementing the recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights – CommDH (2006) 14, 29 March 2006.

⁷⁴ Zob. np. memoranda skierowane do rządu Polski: Memorandum to the Polish Government: Assessment of the progress made in implementing of the 2002 recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights – CommDH (2007) 13, 20 June 2007 oraz do rządu Szwecji: Memorandum to the Swedish Government: Assessment of the progress made in implementation of the 2004 recommendation of the Council of Europe Commissioner for Human Rights – CommDH (2007) 10, 16 May 2007.

⁷⁵ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ Rady Europy na modelowanie reżimów politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r.*, [w:] M. Słowikowski, A. Stępień-Kuczyńska (red.), *20 lat transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej i Północnej*, Toruń 2011.

Рекомендации Венецианской Комиссии не имеют юридически обязательного характера и формально их можно трактовать как помощь характера *know how*. Однако фактически в связи с мониторинговой процедурой они представляют собой предпосылки для оценки выполнения государством-членом обязательств, появившихся вместе с членством в Совете Европы. Если они не будут выполнены, то это может означать применение в отношении государства-члена санкций, которые указаны в процедуре мониторинга (например, приостановка прав национальной делегации в Парламентском Собрании СЕ; возможность подачи заявления о приостановке членства государства в СЕ и даже о лишении членства в СЕ).

Главные направления системных изменений, осуществленных в государствах бывшего Советского Союза под влиянием Совета Европы

В международной организации, которая определяется как «организация ценностей», существенное значение имеет не только то, какие ценности были выбраны в качестве международных стандартов, но и то, как они вводятся в системную практику.

Следует заметить, что процесс трансформации, который в странах Центральной и Восточной Европы начался в конце восьмидесятых годов предыдущего столетия, должен был означать глубокое вмешательство в существующие имущественные взаимоотношения. Это было причиной проблем и конфликтов, которые каждое государство должно было решить самостоятельно. Вместе с тем процесс трансформации означал вход «новых демократий» в европейские структуры, в том числе, в систему защиты прав человека, функционирующую в рамках СЕ. Ратификация Европейской Конвенции Прав Человека возложила на эти государства обязанность по соблюдению ее постановлений, а также в сфере защиты собственности, гарантированной ст. 1 Протокола № 1, применяющегося в решениях страсбургских органов⁷⁶.

Если начало девяностых годов XX века было связано с попытками этих стран получить статус члена СЕ и необходимостью выполнения требований, связанных с процедурой вступления, то вторая половина девяностых годов и начало XXI века характеризуется выполнением обязательств этих стран

⁷⁶ Zob. L. Garlicki, *Transformacja ustrojowa a ochrona prawa własności (aktualne tendencje w orzecznictwie ETPCz)*, [В:] *Ratio est anima legis: Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, с. 385.

в качестве членов СЕ, контролируемых в процессе мониторинга⁷⁷. Существенным стимулом, который заинтересовал государства реализацией этих обязательств, было то, что выполнение требований Совета Европы было признано условием ходатайства о членстве в Европейском Союзе.

Процесс вступления государств бывшего Советского Союза в Совет Европы не был одноразовым актом, а тот факт, что оно наступало для отдельных государств в разный срок, свидетельствует о том, что они были готовы осуществить пороговые требования Совета Европы, исследуемые в процессе вступительной процедуры, в разное время. В Совет Европы из стран бывшего Советского Союза по очереди вступили: Эстония (14 V 1993), Литва (14 V 1993), Латвия (10 II 1994), Молдавия (13 VII 1995), Украина (9 XI 1995), Россия (28 II 1996), Грузия (27 IV 1999), Армения (25 I 2001) и Азербайджан (25 I 2001). Если речь идет о Беларуси, то Совет Европы предложил в 1992 г. статус «специального гостя» для парламентской делегации Беларуси, однако в 1997 г. действие статуса было приостановлено. В 1998 г. были заморожены работы над заявлением Беларуси о членстве в Совете Европы, потому что это государство не выполняет пороговых условий в сфере демократии, торжества права и защиты прав человека.

Опыт государств бывшего Советского Союза показывает, что система ценностей Совета Европы непосредственно влияла на системные изменения, которые в них происходили⁷⁸. Особенное значение имели здесь стандарты, содержащиеся в Европейской Конвенции Прав Человека, которые развиваются в решениях Европейского Трибунала Справедливости⁷⁹. Это влияние чувствуется в таких сферах, как:

- 1) создание политической системы, основанной на принципе политического плюрализма, предусматривающего свободную игру политических сил;
- 2) определение юридических рамок для деятельности политических партий согласно принципу свободы их создания, явности финансирования и гарантии прав оппозиции;
- 3) создание избирательной системы согласно принципам свободных, повсеместных, равных и тайных выборов;

⁷⁷ Zob. *Compliance with member state's commitments: „decision” taken within the context of the Committee of Ministers Monitoring procedure*, Secretariat memorandum prepared by the Secretary General's Monitoring Unit, Strasbourg – 21 September 1999.

⁷⁸ Zob. D. Shelton, *The Boundaries of Human Rights Jurisdiction*, „Duke Journal of Comparative and International Law” 2003, nr 1, с. 97.

⁷⁹ Zob. E. Denkiewicz, *Plaszczyzny oddziaływania Rady Europy na przemiany systemowe w Federacji Rosyjskiej – wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na zmiany systemu prawnego w Federacji Rosyjskiej*, [в:] J. Jaskiernia (ред.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne...*, с. 718.

- 4) гарантия наличия инструментов контроля над правильным проведением выборов, как внутреннего (система жалоб, судебный контроль) характера, так и внешнего (присутствие на выборах международных наблюдателей);
- 5) система должна быть основана в соответствии с принципом разделения властей;
- 6) гарантия свободы СМИ как инструмента общественного контроля;
- 7) государственные системы должны быть основаны с учетом торжества права; 8) независимость судебной власти;
- 9) независимость прокуратуры;
- 10) передача надзора над системой наказания от министерства внутренних дел в ведение министерства юстиции;
- 11) гарантия гражданского контроля над вооруженными силами и спецслужбами;
- 12) создание института омбудсмана (уполномоченного по правам человека);
- 13) внедрение механизмов охраны прав и гражданских свобод в соответствии со стандартами Европейской Конвенции Прав Человека и решениями Европейского Трибунала по Правам Человека, а в частности гарантия отсутствия дискриминации по расовому, национальному и этническому признаку, по языку, полу, сексуальной ориентации и так далее;
- 14) построение территориального самоуправления в соответствии с Европейской Картой Территориального Самоуправления;
- 15) построение регионального самоуправления в соответствии с Европейской Картой Регионального Самоуправления;
- 16) создание системы исследования соответствия законов и конституции путем создания конституционного суда;
- 17) гарантия наличия системы судебного контроля над административными решениями;
- 18) внедрение принципа приоритета международного права.

Из проведенных исследований следует, что это влияние, кроме теоретически одинаковых правил членства, не всегда был так значимым. Относительно слабое влияние было отмечено в Российской Федерации⁸⁰, ограниченный эффект произвело влияние СЕ на политическую систему на Украине, в Армении, Грузии, Азербайджане. Дело в том, что принятие некоторых стран в состав членов СЕ было преждевременным, поскольку они не соответствовали *de facto* пороговым требованиям, а дата вступления в СЕ определялась только на основании политических расчетов. Позже это оказывало

⁸⁰ Zob. P.A. Jordan, *Does Membership Have its Privileges? Entrance in the Council of Europe and Compliance with Human Rights Norms*, „Human Rights Quarterly” 2003, nr 3, с. 664.

влияние и на срок выполнения обязательств для новых членов СЕ⁸¹. Однако это не означает, что в этих стран не проявилось позитивное влияние Совета Европы.

В России влияние Совета Европы принесло значимый эффект в области развития гарантий и национальных механизмов защиты прав человека⁸², а также содействовало развитию гарантий соблюдения политических прав граждан России⁸³. Даже в Чечне, где эффективность влияния Совета Европы была ограничена, стандарты Европейской Комиссии по Правам Человека были важным критерием для оценки нарушений прав человека⁸⁴. На Украине было отмечено существенное влияние Европейской Конвенции по правам человека на структуру⁸⁵ и решения украинских судов⁸⁶, уголовную процедуру⁸⁷ и право на защиту⁸⁸, а также на другие сферы общественной и политической жизни. Существенное влияние на развитие ситуации в Армении и Азербайджане имели решения Европейского Трибунала по правам человека⁸⁹.

⁸¹ Zob. P.A. Jordan, *Russia's Accession to the Council of Europe and Compliance with European Union Human Rights Standards*, „Демократизация” 2003, nr 2, s. 284.

⁸² Zob. V. Kamyshanov, *Council of Europe Standards and development of Democratic System in Russian Federation*, [в:] J. Jaskiernia (ред.), *Rada Europy na przemiany demokratyczne...*, s. 741.

⁸³ Zob. И. Алебастрова, *Гарантированность политических прав в России: отечественное и европейское измерения*, [в:] J. Jaskiernia (ред.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE...*, s. 755.

⁸⁴ Zob. K. Pałka, *Standardy praw człowieka a przestrzeganie praw człowieka w Czechenii*, [в:] J. Jaskiernia (ред.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 2, Warszawa 2013, s. 214.

⁸⁵ Zob. A. Fedorova, K. Smyrnova, *Implementation of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in Ukraine*, [в:] J. Jaskiernia (ред.), *Wpływ standardów międzynarodowych...*, t. 2, s. 234.

⁸⁶ Zob. R. Pelewicz, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w orzecznictwie sądów ukraińskich w aspekcie ustrojowym*, [в:] R.M. Czarny, K. Spryszak (ред.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 2, *Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce*, Toruń 2012, s. 115.

⁸⁷ Zob. A. Kosyło, *Procedura karna na Ukrainie a standardy Rady Europy*, [в:] J. Jaskiernia (ред.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. II, Warszawa 2013, s. 253.

⁸⁸ Zob. O. Wołoszinowicz, *Problema realizacji prawa na sudiębnju zasczitu w Ukrainie, Rosii, Bielorusi i Rzespublikie Polska w kontekście rieszienij Jewropiejskiego suda po prawach czelowieka*, [в:] j. Jaskiernia (ред.), *Wpływ standardow miedzynarodowych...*, t. 2, s. 267.

⁸⁹ Zob. I.C. Kamiński, *Armenia i Azerbejdżan w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [в:] R.M. Czarny, K. Spryszak (ред.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań...*, s. 343.

Следовательно, значение влияния Совета Европы на изменения политических систем было существенным. В России⁹⁰, Украине, Армении, Грузии, Азербайджане, Молдове, а также в Эстонии, Литве и Латвии, членство в СЕ вынудило осуществить принципиальные реформы в государственном устройстве. Некоторые государства из бывшего СССР (Эстония, Литва, Латвия) относительно быстро изменили свои системы в соответствии с демократическими требованиями. Не везде, однако, этот процесс был таким быстрым. Оказалось, что между готовностью стать членом СЕ и выполнением обязательств, следующих из этого заявления, а также возможностью проведения радикальных реформ в системах государств проявляется принципиальная разница. Речь не идет лишь о нехватке воли, поскольку дают о себе знать последствия, возникающие из политической и юридической культуры, и прежде всего из финансово-технических барьеров, которые усложняют реализацию планов по реформированию политических систем даже там, где выступает политическое согласие.

Итоговые выводы

Среди факторов, которые оказали влияние на системную трансформацию в странах бывшего Советского Союза, влияние Совета Европы было без сомнения значительным. Оно затронуло европейскую часть СССР (включая всю территорию Российской Федерации), но не затронуло азиатских республик (Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан). Факт наличия желания получить членство в этом «элитарном клубе демократических» государств без сомнения был связан с принципиальным вызовом для изменения государственного устройства в соответствии с демократической аксиологией Совета Европы (в том числе принцип разделения властей, плюрализм, независимость судей, независимость прокуратуры, система институциональных гарантий главенства права и охраны прав человека). Охват этих государств юрисдикцией Европейской Конвенции Прав Человека создал бы фундаментальную гарантию для охраны прав и свобод их граждан.

Процесс демократических преобразований, основанный на стандартах Совета Европы, конкретизированный Европейской Комиссией «За демократию через право» (Венецианской комиссией)⁹¹, поддавался анализу, прежде

⁹⁰ Zob. S.A. Gorchkova, *European Norms on the Protection of Human Rights: in the Development of Russian Human Rights Legislation*, „Revue of Central and Eastern European Law” 2004, nr 3, s. 367.

⁹¹ Zob. O. Lysenko, *Rol Wienecjanskoj Komissii w obziepieczeniuii polityczeskich praw w Ukrainie*, [в:] J. Jaskiernia (ред.), *Wplyw standardów międzynarodowych...*, t. 2, s. 234.

всего, в рамках акцессорной процедуры, а потом – в долголетнем процессе – в рамках мониторинговой процедуры. Ее ход и устойчивость представляют собой существенный элемент для оценки состояния демократических преобразований.

Относительно быстро мониторинговая процедура была завершена для Эстонии, Литвы и Латвия, что свидетельствует о том, что те государства достигли требуемой степени абсорбции демократических ценностей, предлагаемых Советом Европы.

Продолжительность акцессорной процедуры для Армении, Азербайджана, Грузии, Молдавии, России и Украины⁹² доказывает, что в этих государствах, несмотря на то, что уже прошел длительный срок после получения членства, все еще есть проблемы, связанные с выполнением всех обязательств, принятых в момент вступления в СЕ. Там все еще продолжается процесс политической консолидации и внедрения международных стандартов в сфере демократии и прав человека.

Пример Беларуси, остающейся вне Совета Европы, показывает, что в этом государстве не удалось реализовать даже пороговых требований, необходимых для вступления в СЕ. Тот факт, что Беларусь остается вне непосредственного влияния Совета Европы, связан с возвращением к старой дилемме: не принимать (как выражение несоответствия критериям членства) или принять (рискуя снизить престиж организации). Реализация первого сценария означает, что Совет Европы имеет очень ограниченные возможности влияния на развитие ситуации в этой стране. Членство Беларуси в Совете Европы означало бы, что Совет Европы мог бы применить все инструменты своего влияния, стимулирующие развитие демократических процессов. Но в то же время, это было бы связано с согласием принять в состав СЕ государство, по отношению к которому есть ряд сомнений, связанных с демократическими выборами президента и парламента.

РЕЗЮМЕ

Политические преобразования в государствах бывшего Советского Союза, имели, несомненно, глубокие причины и мотивы. Важным фактором этих изменений было также внешнеевлияние, и, в частности, влияние демократических стандартов, предлагаемых международными организациями. Среди них особое место занимает

⁹² Zob. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), *The monitoring procedure of the Parliamentary Assembly*, AS/Mon/Inf(2013)06rev3, 27 June 2013.

Совет Европы. Процесс политической трансформации совпал с желанием стран бывшего СССР получить членство в Совете Европы. Чтобы получить членство, эти страны должны отвечать требованиям: проведение свободных парламентских и президентских выборов, а также подписать и ратифицировать Европейскую конвенцию о правах человека. Ряд дальнейших обязательств, уже достигнут в ходе членства, в рамках процедуры мониторинга. Эта процедура довольно быстро была закрыта в Литву, Латвию и Эстонию, которая доказывает, что эти страны показывают, что там было осознание стандартов Совета Европы. Долговечность процедуры наблюдения в отношении других стран (Россия, Украина, Молдова, Армения, Азербайджан, Грузия) указывает, что в этих стран столкнулся с серьезными трудностями в осуществлении демократических стандартов Совета Европы. В свою очередь Беларусь остается вне рамок Совета Европы, потому что она не соответствует порог требований даже членства. Это показывает, что эффективность влияния Совета Европы на процесс политических преобразований в государствах бывшего Советского Союза была разнообразной.

Jerzy Jaskiernia

THE INFLUENCE OF THE COUNCIL OF EUROPE ON THE SYSTEMIC CHANGES IN COUNTRIES OF THE FORMER SOVIET UNION

Political transformation in the states of the former Soviet Union had undoubtedly deep determinants and internal motivations. However one of important determinants of this transformation was international influence, namely influence of the democratic standards offered by the international organizations. Among those special place has the Council of Europe. Process of transformation coincided with applications of those states of former Soviet Union to access to the Council of Europe. To achieve this goal, those states should fulfill a basic requirements, e.g. held free parliamentary and presidential elections and sign and ratify the European Convention on Human Rights. Other commitments toward the Council of Europe was realized during the monitoring procedure. This procedure was closed toward Estonia, Latvia and Lithuania, that means that those states fully realized commitments and obligations connected with the membership in the Council of Europe. However, some other states (Russia, Ukraine, Moldova, Armenia, Azerbaijan, Georgia) are still in the monitoring procedure which shows that not all obligations has been realized. Belarus is out of the Council of Europe because this state do not fulfill basic democratic values which open the chance to be a member of the Council of Europe. It shows that effectiveness of the Council of Europe influence on political transformation in the states of the former Soviet Union was differential.

KEY WORDS: *Council of Europe, States of the former Soviet Union, systemic changes, human rights, international standards*

Библиография

- И. Алебастрова, *Гарантированность политических прав в России: отечественное и европейское измерения*, [в:] J. Jaskiernia (ред.), *Efektywność europejskiego system ochrony praw człowieka. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE*, Toruń 2012.
- P. Browing, *Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights: Four years on*, „European Human Rights Law Review” 2000, nr 4.
- V. Djerić, *Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered by New Member States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2000, nr 3–4.
- A. Føllesdal, B. Peters, G. Ulfstein (eds.), *Constituting Europe: the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge 2013.
- S.A. Gorchkova, *European Norms on the Protection of Human Rights: on the Development of Russian Human Rights Legislation*, „Revue of Central and East European Law” 2004, nr 3.
- T. Hammerberg, *Human Rights in Europe: No Grounds for Complacency*, Strasbourg 2011.
- D. Huber, *A Decade which Made History. The Council of Europe 1989–1999*, Strasbourg 1999.
- J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11.
- J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2008, Nr 11.
- J. Jaskiernia, *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (Na przykładzie Rady Europy)*, [в:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002.
- J. Jaskiernia, *Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy*, [в:] E. Zwierzchowski (ред.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- J. Jaskiernia, *Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy*, [в:] A. Domańska, K. Skotnicki (ред.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003.
- J. Jaskiernia, *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2011, nr 1.

- J. Jaskiernia, *Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary*, [w:] B. Mikołajczyk i J. Nowakowska-Mafusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, prawo europejskie i prawo krajowe – granice i wspólne obszary, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, Katowice 2009.
- J. Jaskiernia, *Polska w Radzie Europy – 20 lat członkostwa*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 11.
- J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2010.
- J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości”*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zaleśny (red.), *Wyjaśnianie polityki*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 17.
- J. Jaskiernia, *Uwarunkowania skuteczności wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2002, nr 8.
- J. Jaskiernia, *Wpływ aksjologii Rady Europy w odniesieniu do demokratycznego parlamentaryzmu na przemiany ustrojowe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2013.
- J. Jaskiernia, *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [w:] Hanna Machińska (red.), *60 lat Rady Europy: Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009.
- J. Jaskiernia, *Wpływ Rady Europy na modelowanie reżimów politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r.*, [w:] M. Słowikowski, A. Stępień-Kuczyńska (red.), *20 lat transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej i Północnej*, Toruń 2011.
- J. Jaskiernia, *Wpływ Rady Europy na przemiany polityczno-ustrojowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku*, [w:] M.J. Malinowski (red.), *Świat w okresie przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Longinowi Pastusiakowi na 65-lecie urodzin*, Gdańsk 2000.
- J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Warszawa 2000.
- J. Jaskiernia, *Znaczenie standardów Rady Europy o charakterze „miękkiego prawa”*, [w:] N. Szczęch (red.), *Ius est ars boni et equi. Księga pamiątkowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy*, Legnica 2010.
- P.A. Jordan, *Does Membership Have its Privileges? Entrance in the Council of Europe and Compliance with Human Rights Norms*, „Human Rights Quarterly” 2003, nr 3.
- P.A. Jordan, *Russia’s Accession to the Council of Europe and Compliance with European Union Human Rights Standards*, „Демократизация” 2003, nr 2.

- H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] H. Machińska (red.), *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2002.
- M. Kolb, *The European Union and the Council of Europe*, Basingstoke 2013.
- A. Kosyło, *Procedura karna na Ukrainie a standardy Rady Europy*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. II, Warszawa 2013.
- J. Lovecy, *Framing Decisions in the Council of Europe: An Institutionalist Analysis*, [in:] B. Reinalda, B. Verbeek (eds.), *Decision Making within International Organizations*, London 2004.
- A. Naştase, R. Miga-Beşteliu, B. Aurescu, I. Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe – Between Political interest and International Law*, Bucuresti 2002.
- I. Muiżnieks, *The Future of Human Rights Protection in Europe*, „Security and Human Rights” 2013, nr 1.
- A. Nordström, *The Interactive Dynamics: the Council of Europe’s Monitoring of Ukraine*, Stockholm 2008.
- R. Pelewicz, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w orzecznictwie sądów ukraińskich w aspekcie ustrojowym*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 2, *Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce*, Toruń 2012.
- J. Petaux, *L’Europe de la démocratie et des droits de l’homme: l’action du Conseil de l’Europe*, Strasbourg 2009.
- L. Pratchett, V. Lowndes, *Developing Democracy in Europe: An Analytical Summary of the Council of Europe*, Strasbourg 2004.
- D. Shelton, *The Boundaries of Human Rights Jurisdiction*, „Duke Journal of Comparative and International Law” 2003, nr 1.
- J.A. Sweeney, *The European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era: Universality in Transition*, Routledge, Abington 2012.
- B. Wassenberg, *History of the Council of Europe*, Strasbourg 2013.
- H. Winkler, *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, „Austrian Journal of Public and International Law” 1995, nr 2–3.
- С.А. Глотов, *Конституционно-правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека*, Саратов 1999.
- С.А. Глотов, *Россия и Совет Европы: политико – правовые проблемы взаимодействия*, Краснодар 1998.