

Совет Европы на службе построения общих пространств в отношениях между Россией и ЕС

*Энтин М.Л.**

России нужны стратегическое видение Совета Европы (СЕ), ясная инициативная линия на превращение СЕ в эффективный инструмент своей внешней и внутренней политики, комплексная программа участия в деятельности этой авторитетной международной организации. Пока Россия получает явно недостаточную отдачу от своего членства в СЕ, использует широчайшие возможности углубления международного сотрудничества и сближения с остальными европейскими странами, предоставляемые Страсбургом, откровенно слабо и неумело. Политика в отношении СЕ заслуживает гораздо большего внимания со стороны российских властей.

Ниже приводятся некоторые предложения по реформированию такой политики и их обоснование.

1. Необходимость в новом видении российского участия в деятельности Совета Европы

Оценка СЕ в качестве периферийной, второстепенной организации, занимающейся малозначимыми гуманитарными вопросами, получившая хождение в среде российских политиков, далека от действительности. Она прямо противоречит национальным интересам страны.

Да, у СЕ нет военных мускулов, как у НАТО. Совет не обладает экономической мощью в отличие от Европейского союза (ЕС). Он не может столь же быстро реагировать на кризисные ситуации, как ОБСЕ. Но СЕ обладает другими, чрезвычайно важными для России, достоинствами.

СЕ является совестью Европы. Так исторически сложилось. Деятельность СЕ олицетворяет базовые ценности и идеалы социально-экономической модели развития, отстаиваемые ЕС, НАТО и ОБСЕ вместе взятыми. С точки зрения политической культуры, политических традиций и устремлений, она созвучна всей европейской цивилизации в целом. Работа в СЕ может вооружить Россию бесценным ин-

* Энтин Марк Львович – д.ю.н., профессор, Директор Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

струментом выстраивания стабильных, равноправных связей с остальной Европой. Благодаря опоре на СЕ, российское руководство могло бы получить столь нужное ему признание того, что страна живет по тем же законам, тем же стандартам, что члены ЕС и НАТО. Это необходимо, чтобы под стратегическое партнерство России и Запада была подведена прочная политическая, культурологическая, ценностная основа.

Россия обладает в этой стопроцентно европейской Организации полным членством. Ситуация в значительной степени уникальная. Она дает России реальную возможность поставить СЕ на службу своим текущим и перспективным потребностям, сблизить свои национальные интересы с интересами других европейских государств, выйти на их совместную артикуляцию и обслуживание. Такими возможностями было бы просто грех не воспользоваться.

Но для этого политика России в отношении СЕ должна быть максимально активной и наступательной. Нужно, чтобы Россия весомо участвовала в формировании повестки дня СЕ. Важно, чтобы Россия предложила выгодную всем другим европейским странам перспективу развития СЕ, разделения труда между Советом, с одной стороны, ЕС, ОБСЕ и НАТО – с другой.

Такой перспективой могла бы стать переориентация СЕ на адаптацию законодательства ЕС к потребностям формирования общеевропейского правового пространства, совместное использование СЕ Россией и ЕС для разработки обязывающих правовых актов в любых интересующих обе стороны областях деятельности. СЕ для этого лучше всего подходит. В его активе около 200 многосторонних конвенций. В их числе основополагающие – о правах человека, национальных меньшинствах, биозтике, борьбе с преступностью в киберпространстве и т.д.

Актуальность такой постановки вопроса многократно усиливается возможностями, которые дает России председательство в СЕ в мае – ноябре 2006 года, и развертывающейся работой по осуществлению решений Третьего саммита Организации. России выгодно воспользоваться всем этим для продвижения своего стратегического видения СЕ, которое, правда, еще предстоит выработать. Выдвижение России на лидирующие роли в Страсбурге помогло бы вдохнуть в СЕ новую жизнь, превратило бы эту слегка одряхлевшую организацию в локомотив объединительных процессов на континенте.

Но для превращения СЕ в инструмент российской внешней политики необходимо также менять не устраивающее Москву положение дел

в Страсбурге. Пока Россия является объектом постоянной критики со стороны СЕ. В ответ Москва обвиняет СЕ в двойных стандартах. Предложения России, касающиеся решения в рамках СЕ вопросов согласования безвизового режима взаимных поездок, общих стандартов проведения парламентских и президентских выборов, всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом и т.д., блокируются.

Чтобы сломать ситуацию, было бы целесообразно терпеливо и упорно убеждать коллег по ЕС и СЕ, что политический класс России видит существующие проблемы с правами человека, верховенством закона и т.д., разъяснять, что он намерен их решать и обязательно с ними справиться. Но, прекрасно понимая эти проблемы, руководство страны считает, однако, что не они определяют вектор развития России. Критику лучше всего купировало бы приглашение Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и других структур сотрудничать в их решении.

Улучшению атмосферы способствовали бы заявление на максимально высоком уровне об особом уважении, которое Россия испытывает к СЕ, ставка на самое тесное сотрудничество с другими странами в рамках СЕ, на опыт и профессионализм секретариата СЕ.

Подобные демарши помогли бы договориться с ЕС о том, что предложения, отстаиваемые Россией в СЕ, получают режим наибольшего благоприятствования и будут проходить по зеленому коридору

Наконец, чтобы покончить с чеченским креном в работе СЕ и предъявлением российскому руководству многочисленных и самых различных претензий, было бы крайне желательно предложить принципиально новое видение российской проблематики в СЕ. Подготовить его следовало бы прежде всего через делегацию Федерального Собрания в ПАСЕ. Для этого членам делегации совместно с рядом европарламентариев из разных стран и политических партий достаточно было бы внести на рассмотрение Бюро ПАСЕ проекты рекомендации и резолюции, излагающие идеологию органического участия России в Большой Объединенной Европе и принадлежности к ней. Соответствующие документы можно было бы озаглавить. «От политики добрососедства в отношении России к единой Европе с Россией»

Однако это все подготовительные меры по обеспечению более последовательного и эффективного участия России в СЕ. Главная задача состоит в том, чтобы повернуть СЕ к решению новых проблем и вызовов, с которыми сталкиваются Россия и все другие европейские страны, переориентировать СЕ на формирование общеевропейского пра-

вового, социального, экономического и политического пространства. Для выполнения подобной миссии у Совета Европы есть все необходимые возможности. Курс на решение указанной задачи можно было бы органически вплести в каждодневную работу Организации по реализации установок ее недавнего саммита.

2. Новый этап в деятельности Совета Европы

Совет Европы был и остается совестью Европы, хранителем ее демократических ценностей и традиций. СЕ объединяет почти все страны континента. Он призван служить инструментом их сближения, придавая интеграционным тенденциям панъевропейский охват. Влияние Совета сказывается далеко за его пределами. К нему тяготеют многие неевропейские страны. В этом отношении изменения, происходящие как в Европе, так и в мире, в целом, ничего не меняют. Объективно и народы, и государства заинтересованы в укреплении СЕ, правильном понимании Организацией их нужд и потребностей, повышении эффективности ее деятельности. Этим целям в большей или меньшей степени служили все саммиты СЕ.

Встречи глав государств или правительств, причем проводимые на постоянной основе, давно уже стали локомотивом развития всех евро-атлантических организаций. На саммитах ОБСЕ и НАТО принимались принципиальные решения по вопросам, стоящим перед входящими в них государствами. Без многочисленных ежегодно проводимых формальных и неформальных саммитов немыслим Европейский союз. Они получили институциональное закрепление еще в 1974 г. Были легитимированы Единым европейским актом 1986 г. Учредительные договоры ЕС закрепляют за Европейским советом статус главной направляющей силы Союза. Он задает стратегический вектор развития ЕС, принимает ключевые политические решения, снимает противоречия, возникающие между государствами-членами на всех других этапах деятельности интеграционного объединения. В планах ЕС – дальнейшее упрочение его позиций, обеспечение большей приемлемости и последовательности его деятельности.

С этой точки зрения проведение Третьего саммита СЕ органически вписывалось в общую тенденцию развития и функционирования евро-атлантических структур. Оно соответствовало также и традициям, сложившимся внутри Организации.

Первая встреча глав государств или правительств стран – членов СЕ в Вене в 1993 г. оказала огромное влияние на развитие континента.

Была запущена реформа Европейского Суда по правам человека. Встреча поручила СЕ разработать международные инструменты в области защиты прав национальных меньшинств. Она дала импульс созданию Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью. Фактически на ней было достигнуто согласие по поводу расширения СЕ, которое предопределило нынешний облик континента. Не менее весомыми результатами завершился Второй саммит СЕ в Страсбурге в 1997 г. Он подвел итог деятельности Организации в новых условиях. Наметил ориентиры на будущее. Сформулировал текущую повестку дня СЕ. Расставил приоритеты.

Того же европейские страны ожидали и от Третьего саммита – ясных и конкретных решений, задающих вектор развития СЕ в изменившихся условиях, адаптации к ним и самой Организации, и методов ее деятельности, указаний на то, как и в каком направлении должно идти панъевропейское строительство в последующие годы. К новой встрече в верхах СЕ пришел с солидным перечнем свершений. Но и проблемы, и вызовы, с которыми европейские страны столкнулись в начале XXI века, остро поставили вопрос о необходимости наращивания международного сотрудничества и придания ему нового качества.

Вот буквально несколько цифр, характеризующих СЕ на современном этапе, размах его деятельности и его возможности. В СЕ входит 46 государств. Созданные им механизмы сотрудничества обслуживают 800 миллионов европейцев. Он дает уникальную площадку для обсуждения любых проблем как европейского, так и глобального развития. В рамках СЕ ведется не только межправительственный, но и активный межпарламентский диалог. В него вовлечены сотни неправительственных организаций. К тому же СЕ старается напрямую работать с гражданским обществом государств-членов. Советом разработано около 200 конвенций и других международно-правовых документов. По своим правовым и политическим последствиям для сближения государств-членов, гармонизации законодательства и правоприменительной практики, координации деятельности они могут быть приравнены к 25 тысячам двусторонних международных договоров. Только, в отличие от них, обеспечивают гораздо большее единство и единообразие. СЕ не ограничивается одним только Страсбургом. По сути, он представляет собой целую семью европейских организаций различной компетенции. С ним теснейшим образом связана большая группа межправительственных организаций, созданных

на базе частично открытых соглашений. Наиболее известные из них Европейская фармакопея, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), Банк развития Совета Европы и многие другие. Наиболее ценным достоянием СЕ является Европейский Суд по правам человека. Он обеспечивает единообразное толкование и применение Европейской Конвенции по правам человека в масштабах всего континента. Большой вклад в формирование Большой Европы, основанной на общих идеалах и ценностях, вносят такие специализированные органы СЕ, как Бюро Комиссара СЕ по правам человека и Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания. В их ряду стоят также Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Европейская комиссия по вопросам эффективности правосудия, Консультативный совет судей Европы, Комитет MONEYVAL, занимающийся оценкой мер борьбы с отмыванием денег, и некоторые другие. СЕ обладает высокопрофессиональным и тщательно подобранным секретариатом. Таким образом, у СЕ имеется огромный экспертный, интеллектуальный, организационный потенциал. Задача заключается в том, чтобы использовать его оптимальным образом на благо государств-членов и европейских народов. Ее рассмотрением в идеале и должен был бы заняться Третий саммит СЕ, особенно в свете новых проблем и новых вызовов.

Несмотря на окончание холодной войны и появление хороших предпосылок для безболезненного, скоординированного, взаимовыгодного развития, демократический мир столкнулся, тем не менее, с огромными проблемами чрезвычайной сложности и интенсивности. Они требуют твердых совместных действий. Монополии на истину и непогрешимость быть не может. У демократических государств нет права на односторонние и своекорыстные подходы. Надо сообща, без каких-либо изъятий бороться с международным терроризмом, приобретшим за последние годы совершенно чудовищные формы. Диалог цивилизаций следует дополнить скоординированной борьбой с экстремистскими силами, разжигающими войну между ними. Необходимо умело и грамотно противостоять организованной преступности, наркобизнесу, пандемиям и эпидемиям нового поколения, стремительной гибели окружающей среды, моральному, нравственному и этическому обнищанию человечества.

В ближайшие годы Европе предстоит вновь и вновь доказывать предпочтительность своей модели социально-экономического развития, базирующейся на идеалах свободы, демократии, защиты прав человека. В экономическом соревновании с американским колоссом и быстро прогрессирующими странами Юго-Восточной Азии ей важно добиться высокой конкурентоспособности, не поступившись социальными и демократическими завоеваниями. Для этого нужно объединять ресурсы и возможности. Необходимо формировать общую для всей Европы, а не для отдельных ее частей политическую культуру взаимного уважения, равноправия, совместного поиска решений и добросовестного исполнения согласованных договоренностей. Важно ускорить построение общеевропейского правового, гуманитарного, демократического пространства. Не менее важно подвести под него прочные основания всеобъемлющей экономической кооперации и таких экономических свобод, как свобода передвижения рабочей силы, товаров, услуг и капиталов.

Еще одна категория проблем, оптимальные подходы к решению которых должны были обсуждаться на саммите, касается дальнейшего строительства собственно Европы. Европейский союз вбирает в себя сейчас уже 25 государств – членов СЕ. Через два года эта цифра вырастет до 27. Затем, после того, как пройдет шок, вызванный итогами референдумов во Франции и Нидерландах, превысит 30 и более государств. Добавим к ним Швейцарию, Норвегию, Исландию и карликовые государства, имеющие с Европейским союзом особо тесные отношения. Фактически на наших глазах Совет Европы превращается в Организацию, состоящую из зоны ЕС и востока Европы и Закавказья. На его функционирование это не может не накладывать самый серьезный отпечаток. Но деятельность СЕ должна учитывать в будущем и то, что начавшийся в 90-е годы процесс демократизации, модернизации и вестернизации востока Европы в основном завершился. Свою миссию подтягивания новых демократий к европейским стандартам СЕ выполнил. Теперь в обычном формате, присущими ему юридико-техническими методами продолжать начатое может Европейский Суд по правам человека. Совету Европы нужно искать новые ориентиры. Ему важно было бы указать на новые методы работы, а может, в большей степени сделать упор на те, которыми он столь широко и успешно пользовался в предыдущие десятилетия.

Понятно, что Третий саммит не мог дать ответ на все поставленные вопросы. Этого трудно было бы ожидать в условиях, когда его нет

у государств-членов. Но он сумел в какой-то степени запустить работу по их осмыслению.

Третья встреча глав государств и правительств стран – членов СЕ состоялась в Варшаве 16-17 мая 2005 г. На ней были приняты Политическая декларация и План действий. Встреча поручила СЕ и дальше концентрировать свои усилия на защите и продвижении общих ценностей и идеалов прав человека, господства права и демократии¹. Она включила в круг первостепенных обязанностей СЕ укрепление личной безопасности европейцев прежде всего путем углубления международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, организованной преступностью и торговлей людьми². Она сделала упор на необходимости более тесного сотрудничества СЕ с другими международными, и в первую очередь европейскими организациями и структурами³.

Накануне саммита между государствами-членами возникли нешуточные разногласия по поводу будущей ориентации СЕ. Большинство стран ЕС настаивали на том, чтобы СЕ полностью сосредоточился на тематике прав человека и связанных с ней вопросах. Россия и ряд других государств призывали к сохранению комплексного диверсифицированного характера его деятельности, отвечающего мандату СЕ как международной организации общей компетенции. Важнейшей заслугой саммита с учетом этого стало подтверждение всех основных направлений деятельности СЕ.

Саммит высказался за эффективную демократию и управление⁴, полновесное использование нормотворческого потенциала СЕ и рас-

¹ В Варшавской Декларации, в частности, говорится: «1. Совет Европы будет продолжать выполнять свою ключевую задачу – охранять и развивать права человека, демократию и верховенство закона. Вся деятельность СЕ должна содействовать достижению этой основополагающей цели». Здесь и далее цитируется по неофициальному переводу документов саммита, помещенному на официальном русскоязычном веб-сайте СЕ: http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_ru.asp?toPrint=yes.

² В общем плане в преамбуле Варшавской Декларации акцентируется: «Саммит укрепит также политический мандат Совета Европы и усилит его вклад в общую стабильность и безопасность, поскольку Европа сталкивается с новыми вызовами и угрозами, требующими скоординированных и эффективных ответов. Теперь мы можем сосредоточиться на этих вызовах...». О них говорится также в п. 8 Декларации.

³ В этой части Варшавская Декларация выглядит особенно энергично. В ней подчеркивается: «Мы полны решимости добиться взаимодополняемости между Советом Европы и другими организациями, участвующими в строительстве демократической и безопасной Европы...» (п. 10).

⁴ См. п. 3 Варшавской Декларации.

ширение сотрудничества в правовой области⁵, универсализацию конвенций СЕ в масштабах континента и их последовательное соблюдение⁶ культурное разнообразие и устранение барьеров на пути контактов между людьми⁷, содействие социальной сплоченности⁸, интенсификацию борьбы с дискриминацией и нетерпимостью⁹

Обновленный мандат СЕ на обеспечение международного сотрудничества по всем этим направлениям, начиная с продвижения ценностей и идеалов прав человека, правового государства и демократии, содержится в Политической Декларации саммита. Несколько более обстоятельно и подробно они расшифровываются в одобренном им Плане действий (хотя и он также носит сравнительно общий и декларативный характер)¹⁰

Еще один вопрос, на который была призвана ответить встреча в верхах, заключался в том, уйдет ли СЕ на периферию европейской политики или государства-члены выскажутся за повышение его роли в европейских делах. Встреча выполнила свое предназначение. В четкой и определенной форме она высказалась за «укрепление» СЕ. В п. 1 Варшавской Декларации провозглашается: «Мы полны решимости укреплять и совершенствовать деятельность Совета Европы, его структуры и рабочие методы, а также усиливать прозрачность и эффективность, обеспечивая ему тем самым должную роль в меняющейся Европе» С тем чтобы подкрепить выраженное таким образом намерение, саммит принял целый ряд знаковых решений. Он учредил Группу мудрецов для разработки комплексной стратегии по обеспечению эффективности европейской системы защиты прав человека. Сделал став-

⁵ См. п. 4.

⁶ См. п. 5.

См. п. 6.

⁸ См. п. 7

⁹ См. п. 9

¹⁰ План действий состоит из пяти разделов, в каждом из которых дается разбивка направлений деятельности СЕ на отдельные темы и подпрограммы и указываются ведущие договорные инструменты и организационные структуры, на которые СЕ намерен опираться. Их названия говорят сами за себя: I – Содействие общим основополагающим ценностям: правам человека, верховенству закона и демократии; II – Укрепление безопасности европейских граждан; III – Строительство более гуманной и открытой Европы; IV – Укрепление сотрудничества с другими международными европейскими организациями и институтами; V – Осуществление Плана действий: прозрачный и эффективный Совет Европы. См.. http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_ru.asp?toPrint=yes.

ку на создание форума «Будущее демократии» (для укрепления демократии, политических свобод и участия граждан). Доверил премьер-министру Люксембурга Жан-Клоду Юнкеру подготовить в личном порядке доклад о взаимоотношениях между СЕ и ЕС. Поручил Комитету министров СЕ (КМСЕ) назначить рабочую группу высокого уровня для проведения обзора стратегии Совета Европы по развитию социальной сплоченности в XXI веке. Призвал КМСЕ и Генерального секретаря придать новый импульс процессу реформ организационных структур и рабочих методов СЕ, предписав КМСЕ заслушать и обсудить первый из серии регулярных докладов на эту тему на своей министерской встрече в мае 2006 г.¹¹

Смогут ли эти меры повлиять на европейскую архитектуру и то место, которое занимает в ней Совет Европы, покажет будущее. Одно несомненно. Пусть саммит и не внес каких-то крупных новшеств в деятельность Организации, он выразил ей твердую политическую поддержку. Совет Европы получил новый политический импульс. Им вполне можно воспользоваться как для последовательной реализации одобренных саммитом планов работы Организации, так и для ее разворота на обслуживание других перспективных проблем, волнующих европейские народы, а также той повестки дня, которая ближе интересам Российской Федерации.

3. Обновленная повестка дня для Совета Европы

Никто на континенте не ожидал от встречи глав государств и правительств стран СЕ каких-то прорывных решений. Тем важнее ясно видеть принесенный ею позитив. Итак, встреча СЕ в верхах переподтвердила мандат Совета по всем направлениям его деятельности. Она дала импульс Совету работать еще активнее. Она сориентировала Совет на интенсификацию сотрудничества с ЕС и ОБСЕ. На ней была утверждена серия перспективных институциональных инициатив.

Поэтому самая первая задача, которая стоит перед Российской Федерацией, особенно ввиду ее председательства в СЕ, и всеми другими государствами-членами, заключается в том, чтобы вдохнуть жизнь в решения саммита. Необходимо нарастить на них мясо. Важно осуществлять плотный творческий контроль за их реализацией.

¹¹ Первые три из указанных конкретных мер включены в Варшавскую Декларацию и упоминаются затем также в Плане действий. Две остальные перечислены только в Плане действий.

В решениях саммита много положений, которые вполне устраивают Российскую Федерацию. И это не только лозунги, типа Европы без разделительных линий. Они касаются, помимо прочего, расширения прагматичного каждодневного международного сотрудничества в области социального сплочения, здравоохранения, культуры, образования, борьбы с преступностью и во многих других сферах. России было бы выгодно добиваться их последовательной реализации. Но для этого в рамках СЕ, как отмечалось выше, нужно вести активную наступательную политику, перехватывать инициативу, вплетать в практику сотрудничества по согласованным направлениям деятельности именно те аспекты, ту проблематику, которая интересна российскому государству, российским министерствам и ведомствам, бизнесу, НПО, россиянам в целом.

Вторая задача состоит в том, чтобы предложить свое прочтение решений саммита, не расходящееся с тем, которое готовы были бы дать другие европейские страны, но в большей степени учитывающее перспективные потребности Российской Федерации и ее возможную стратегию в отношении СЕ. Столицы государств-членов, штаб-квартиры СЕ и ЕС было бы желательно убедить посмотреть на итоги саммита и будущую повестку дня Совета Европы под следующим ракурсом.

Прежде всего, Совет получил зеленый свет на дальнейшее формирование европейского гуманитарного, культурного, образовательного, социального, правового и экономического пространства, а также, частично, пространства в области безопасности. Страны континента пока только в начале пути. Единое пространство остается рваным и проблемным. Ему нужно придать совершенно иное качество. Оно должно отвечать требованиям равенства, взаимности, солидарности, общего интереса. Оно призвано помочь европейским странам в проведении структурных реформ: пенсионной системы, системы здравоохранения, образования, социального обеспечения и многих других.

Саммит высоко оценил нормотворческую деятельность СЕ. Он поручил Страсбургу и впредь ею активно заниматься. Дальнейшее сближение стран региона вызывает растущую потребность в такой работе. Ей следовало бы придать приоритетный характер.

Одновременно саммит вскользь упомянул инвентаризацию и универсализацию договорного наследия СЕ. Очевидно, что нормотворческая работа в новых областях должна идти рука об руку с обновлением уже имеющихся конвенционных договоренностей, их адаптации-

ей к меняющимся потребностям. Но и без универсализации договорного наследия СЕ его более эффективного использования для сближения стран континента будет добиться намного сложнее. Еще одно направление деятельности, потенциально заложенное в решениях саммита, – активизация работы КМСЕ по реализации многочисленных принимаемых им резолюций и рекомендаций. Интересно было бы посмотреть, что можно сделать, чтобы резолюции Комитета министров не только на словах, но и на деле вели к гармонизации внутренней политики и правоприменительной практики в Большой Европе.

Встреча СЕ в верхах подчеркнула призвание Организации заботиться о защите и продвижении общих ценностей и идеалов, на которых должно базироваться сближение стран и народов континента. Но из этого следует также и то, что Совет получил мандат реагировать на новые вызовы общим ценностям. Их много. В Варшаве были обозначены только некоторые из них. Это не только организованная преступность, терроризм, наркобизнес, манипулирование религиозным экстремизмом, коррупция, торговля людьми, незаконная экономическая миграция, но и ослабление власти и влияния государственных институтов, кризис политических партий и т.д. Это и нравственная деградация общества, исчезновение моральных ориентиров, десоциализация личности, растущее отчуждение, помноженные на утрату доверия к демократическим институтам, международному праву и Организации Объединенных Наций. Это и разрыв между богатыми и бедными, кризис социального обеспечения и пенсионных систем, новые болезни, порождаемые безответственным изменением условий существования человека. Это и деградация окружающей среды, и изменение климата под влиянием человеческой деятельности, порождающие все более чудовищные и разрушительные катастрофы на планете. Это и вызовы конкурентоспособности европейской социально-ориентированной модели рыночной экономики.

Соответствующей работе также можно было бы придать приоритетный характер. СЕ следовало бы выступить интеллектуальным лидером в их решении.

Во главу угла деятельности Организации саммит поставил бережное отношение к общему достоянию идеалов и ценностей правового государства, демократии, прав человека. Их охрану и мониторинг за их соблюдением он отнес к основным формам деятельности СЕ. Но если мы действительно хотим превратить мониторинг в инстру-

мент сотрудничества, содействия и коллективного движения вперед, действующие механизмы надо перестраивать, убирая из них элементы спекуляции, диктата, двурушничества. Для этого осуществляемый Советом мониторинг должен становиться более прозрачным, невыборочным, равноправным.

В Варшаве сделан большой шаг к рационализации совместных действий СЕ с ЕС и ОБСЕ. Приняты документы, ориентирующие на их активизацию. Предложено подготовить новые предложения. Но некоторый набор мер является самоочевидным. Надо ускорить присоединение Брюсселя к Европейской конвенции о защите прав человека и убедить ЕС открыть в Страсбурге полномасштабное представительство. Ждать ратификации Европейской Конституции, принимая во внимание результаты референдумов во Франции и Нидерландах, бессмысленно. Большое будущее у совместной работы Страсбурга и Брюсселя над модальным законодательством, гармонизацией национального законодательства, многими другими досье. Чрезвычайно плодотворной может быть идея о проведении в будущем совместного саммита СЕ, ЕС и ОБСЕ. На его подготовку потребуется время. Приступать к ней следует не откладывая.

Аналогичным образом, с точки зрения российских интересов, важно было бы взглянуть на все без исключения решения саммита, на каждую строчку, каждую букву Политической Декларации и Плана действий, особенно ввиду использования при их составлении расплывчатой лексики и компромиссных формулировок. Причем сделать это надо в опережающем порядке. Ведь все эти сравнительно общие установки саммита в любом случае будут впоследствии переводиться на язык практических действий, облекаться в систему «немножечко иных» конкретных мер и предложений.

Наконец, третья задача состоит в том, чтобы не упустить все те интересные, перспективные, выгодные российскому государству идеи, которые высказывались на этапе подготовке саммита, но по тем или иным причинам не были включены в итоговые документы. В новых условиях, на этапе реализации решений саммита к ним вполне можно было бы вернуться.

Вот только некоторые из них. В начале 90-х годов прошлого века перед Советом Европы была поставлена главная задача – сделать свободу, демократию и основанные на них ценности и идеалы общим достоянием европейских народов. Для ее решения Совет был преобразо-

ван в панъевропейскую организацию. Были развернуты программы технического содействия. Сейчас задача по превращению свободы, демократии и основанных на них ценностей и идеалов в общее достояние европейских народов в основном выполнена. Совет Европы вправе гордиться тем, что на его долю выпала такая миссия. Сохраняя старые приоритеты, он мог бы теперь в большей степени использовать свой колоссальный потенциал, то, что все европейские страны готовы теперь действовать сообща, для того, чтобы совместно противостоять новым угрозам и вызовам. О них подробно говорилось выше.

Для того чтобы вклад Совета в решение наиболее острых и злободневных проблем континента был особенно весомым, необходима масштабная активизация его нормотворческой, нормоустанавливающей деятельности. Это всегда было сильной стороной СЕ. Соответствующая работа должна быть поставлена во главу угла деятельности Организации. Она должна вестись не просто наряду с другими направлениями или формами деятельности. Ей надо придать характер абсолютного приоритета. Мир быстро меняется. Он не стоит на месте. На первый план выходят новые потребности. Защищать и отстаивать только то, что было сделано раньше, совершенно недостаточно. Поэтому инвентаризация накопленного СЕ конвенционного, иного нормативного материала (своего рода *acquis* Совета Европы), его кодификация, актуализация и модернизация могут рассматриваться всего лишь как прелюдия к гораздо более масштабной и амбициозной работе. СЕ будет по-настоящему востребован только, если он пойдет по пути разработки новых конвенций, новых юридических инструментов, модельных законов, кодексов поведения, сводов образцовой практики, правил добросовестного поведения и саморегуляции и т.д., если он возьмет на себя заботу о сближении, гармонизации, унификации и совместимости национального законодательства в масштабах континента. В этом плане Совет Европы может показывать дорогу и прокладывать ее для своих непосредственных соседей и для других регионов.

С тем чтобы инициативно включиться в эту огромную, тяжелую и очень ответственную работу, СЕ должен заново освоить столь присущую ему и Европе в целом культуру уважительного отношения друг к другу, плюрализма, равноправия, сотворчества. Двусторонние программы технической помощи по утверждению приверженности отдельных стран правам человека и демократии выполнили свою

миссию. В какой-то степени это пройденный этап. Нет смысла постоянно повторять вчерашний день. Двусторонние программы должны быть интегрированы в обычное многостороннее сотрудничество¹². Через сотворчество и движение вперед учить проще и эффективнее. Тогда и материал, который нужно выучить, усваивается лучше. Тем более если этот материал постоянно обновляется, а вчерашние учителя в любой момент, как свидетельствуют расовые волнения во Франции конца 2005 г., могут превратиться в учеников.

Точно так же разработанные СЕ механизмы контроля и мониторинга, которые также могут быть отнесены к его ценнейшему достоянию, должны в равной степени применяться ко всем государствам-членам, старым и новым. СЕ – не место для двойных стандартов. В свою очередь, тематический мониторинг по острейшим и наиболее злободневным вопросам демократического, институционального и социально-экономического развития мог бы находить несколько большее отражение в программах действий СЕ, в программе многостороннего сотрудничества. Применяемые Советом Европы формы мониторинга выполнения государствами взятых на себя обязательств и обязательств, вытекающих из членства в Организации, устарели. Они создают ложное представление о Европе двух или трех скоростей. Слишком много параллелизма, дублирования, политизации или мелкотемья. Необходимо сделать решительный шаг к рационализации мониторинга, приданию ему скоординированного и более технического характера, подчинению его нормотворческой составляющей деятельности СЕ. В этом контексте можно было бы вернуться к рассмотрению инициативы, выдвигавшейся несколько лет тому назад Чешской Республикой, о создании в рамках СЕ суда общей компетенции. Для Совета Европы в его нынешнем виде это не актуально. Но резкая активизация нормотворческой деятельности СЕ, его переключение на формирование общеевропейского законодательства, инвентаризация и последующие кодификация и модернизация конвенций и резолюций СЕ сделают таковой суд востребованными.

Именно нормотворчество следовало бы превратить в идеальную лабораторию по объединению усилий СЕ с другими международными

¹² Хороший образец дает Венецианская комиссия, экспертиза которой носит открытый, гласный и общедоступный характер, так же как и распределение нагрузки среди отвечающих за экспертизу и обсуждение полученных результатов на пленарных заседаниях с участием представителей заинтересованных сторон.

ми структурами. В этом плане были бы уместны и взаимодополняемость, и ставка на оптимальное использование преимуществ каждой из них. Взяв на себя лидерство в области нормотворчества и формирования международного стандарта поведения, СЕ мог бы предложить новые формы кооперации и разделения труда своим традиционным партнерам – ООН, ОБСЕ, НАТО, субрегиональным организациям, НПО. Но в первую очередь – Европейскому союзу. В принципе было бы очень перспективным, если бы Брюссель и Страсбург начали сообща разрабатывать повестку дня.

Совет Европы объединяет почти все европейские страны – членов ЕС и не входящие в него государства. Он вполне мог бы служить горнилом, в котором переплавляются частные интересы и амбиции и утверждается общий интерес. У Совета есть все необходимое для того, чтобы на деле, а не на словах формировать Большую Европу без разделительных линий. Но для этого он должен получить гораздо более широкие полномочия на формирование единого европейского правового, гуманитарного, образовательного, культурного, социального и экономического пространства, а также пространства в области внутренней безопасности. Европейские страны могли бы передать ему далеко идущие полномочия по формированию целостного европейского пространства, основанного на общих для всех свободах – передвижения людей, товаров, капиталов и услуг. Стоило бы подумать также над тем, чтобы в своей нормотворческой деятельности СЕ мог опираться на возможности публичной службы Европейского союза. Такие примеры уже имеются. Подобный подход дал бы возможность ЕС и остальной части Европы сообща работать над перспективными нормативными актами общеевропейского охвата и значения.

Области нормотворчества, на которых СЕ и ЕС следовало бы сконцентрировать свои усилия, должны все в большей и большей степени сдвигаться в сторону вопросов внутренней безопасности, сотрудничества полицейских и судебных органов, контроля над миграцией, безвизового передвижения, обеспечения общих для Большой Европы экономических свобод. Особый упор важно было бы сделать на разработке законодательства, защищающего частную собственность и гарантирующего согласование интересов социального государства и бизнес-сообщества.

Назрели решения о некоторой переналадке институциональной системы СЕ. Для укрепления Совета Европы в целом необходимо преж-

де всего усиление его Парламентской Ассамблеи. Усиление межпарламентских структур является одним из магистральных направлений развития международных отношений и углубления интеграционных процессов. Наиболее яркий пример дает Европейский союз, в функционировании которого Европарламент играет все более заметную роль. Постановка вопроса о переходе к избранию депутатов на основе прямых и тайных выборов, синхронизированных с выборами в Европарламент, пока преждевременна. Но вполне естественной была бы передача Ассамблеи части нормотворческих функций. За ПАСЕ следует признать право законодательной инициативы. Ей следует предоставить, в частности, право на внесение на обсуждение КМСЕ или совместное обсуждение проектов нормативных документов, подготавливаемых Ассамблеей или по ее заказу. ПАСЕ следовало бы в гораздо более широких пределах интегрировать в нормотворческий процесс. Кроме того, в распоряжении ПАСЕ должны быть достаточные ресурсы для поддержания интенсивного диалога с национальными парламентами. Это тоже веление времени. Предложения ПАСЕ о расширении ее полномочий в области нормотворчества, нашедшие отражение в ее резолюциях и рекомендациях, вполне можно было бы поддержать.

Гораздо более открытой и транспарентной должна стать работа Комитета министров СЕ. Его повестку дня следует составлять с таким расчетом, чтобы она выглядела интересной и притягательной для мировых средств массовой информации. Общению КМСЕ с ними надо придать совершенно иной характер. Гораздо более частыми и интенсивными должны стать встречи отраслевых министров. На их обсуждение желательно выносить конкретные решения. Необходимо, чтобы их работа получила гораздо более насыщенный характер. В практику следовало бы ввести проведение совместных заседаний Совета министров ЕС и отраслевых министров стран СЕ. Такое новшество обеспечит синергетический эффект, подстегнет сотрудничество и интеграционные процессы в масштабах континента.

Недостаточно пока используется огромный потенциал Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ). Да, конгресс зарекомендовал себя как эффективный проводник интересов местного самоуправления. Он превратился в форум, на котором обсуждаются животрепещущие проблемы регионального и местного строительства. Но КМРВЕ мог бы дать регионам и муниципалитетам гораздо больший выход на международное сотрудничество. Они кровно заинтере-

сованы в популяризации прогрессивного опыта управления, включая примеры эффективного использования государственно-частного партнерства и концессионных соглашений. Им хотелось бы активно развивать движение городов и областей-побратимов и другие формы более тесного сотрудничества и обмена опытом. Им нужна активная помощь со стороны КМРВЕ для привлечения современного ноу-хау, получения и рачительного использования инвестиций.

Масштабные реформы гражданской службы, проведенные предыдущим Генеральным секретарем СЕ, не сделали ее более мобильной. Не сняли они с СЕ и финансовый гнет, связанный с разного рода социальными выплатами. Необходимо решить вопросы социального и пенсионного обеспечения сотрудников по оптимальному сценарию. Но главное – нужно было бы сделать гораздо более привлекательной и распространенной в СЕ работу по краткосрочному, среднесрочному и долгосрочному контракту, уйти от пожизненного найма, ввести существенную дифференциацию оплаты наиболее подготовленных и профессиональных сотрудников.

Суммируя все приведенные предложения, можно сказать, что Россия нуждается в обновлении СЕ и переориентации его деятельности. Ей нужна более профессиональная и менее политизированная международная организация, нацеленная на стимулирование интеграционных процессов в масштабах континента с опорой на использование совместно разрабатываемых правовых инструментов, такая организация, которая бы отвечала ее видению Большой Европы.

Варшавский саммит привел СЕ в движение. Он поддержал ряд перспективных инициатив. В 2006 г. Россия председательствует в СЕ. Все это создает неплохие предпосылки для того, чтобы Москва предложила свой проект Совета Европы и настояла на его реализации.

Такой сценарий развития событий вполне возможен. Но для этого нужно, чтобы Россия поменяла свою политику в отношении СЕ. Она должна стать гораздо более активной, последовательной и доброжелательной к самой Организации.