

Перспективы повышения отдачи от участия России в Совете Европы

В извилистой истории Европы случалось всякое. Сейчас - далеко на самые худшие времена. Но это вряд ли может служить утешением. На пессимистический лад настраивает демонстративное нежелание политических элит работать в конструктивном ключе и заниматься поиском решений, которые могли бы устраивать все народы континента.

Европа в очередной раз находится на перепутье. Согласно диагнозу, поставленному Европейскому Союзу в 2016 году одним из его лидеров - Председателем Европейской Комиссии Жан-Клодом Юнкером, ЕС переживает нечто, приближающееся к «экзистенциальному кризису». Несмотря на его же победные реляции и повсеместное начало экономического подъема, за прошедший с тех пор период принципиальным образом мало что изменилось.

У нас в России также далеко не всё благополучно. Идет ли речь об экономике, структуре внешней торговли или функционировании политической системы. Выработка долгосрочной стратегии подлинного развития и решительный переход к её осуществлению подменяются бесконечными разговорами и столь же «плодотворными» обсуждениями.

От надежд же на то, что удастся построить Большую преуспевающую Европу без разделительных линий, не осталось и следа. Таких линий за последние годы сделалось на порядок больше. И соседи по континенту, как и их заокеанские партнеры «на достигнутом» не успокаиваются - придумывают всё новые и новые.

В этих условиях многократно возрастает значение внеблоковых международных структур, которые, вопреки всему, продолжают нормально трудиться. Концентрируют свои усилия на созидании, а не разрушении. Преодолении препятствий, а не их нагромождении. Которые обладают большим потенциалом взаимовыгодного сотрудничества и в перспективе могут послужить важной несущей опорой нового европейского мироустройства.

Каким его хотелось бы видеть? Успешным. Стабильным. Защищенным от диктата и односторонних действий. Отвечающим, в гораздо большей степени, чем в настоящее время, идеалам равноправия. Инклюзивности. Заботы об общем благе. Уважительного отношения к опыту, культуре, традициям и своеобразию каждого из европейских народов.

В числе таких международных структур среди первых следует назвать, конечно же, Совет Европы. На вопрос почему, ответ напрашивается сам собой. Потому что Совет Европы в полном смысле этого слова является «совестью» континента. Он играет ярко выраженную объединительную роль. Он занимается решением задач, общих для всех стран нашего суперрегиона. Наделен полномочиями добиваться сближения между людьми и народами. Обладает необходимыми для этого знаниями, ноу-хау и человеческим капиталом.

Однако от возможности до её реализации - дистанция огромного размера. Чтобы Совет Европы смог оказаться на высоте наших ожиданий, помог вывести континент из нынешнего состояния конфронтации и сделался в дальнейшем ведущим институтом посткризисного восстановления,

должны возникнуть соответствующие предпосылки. И в наших умах. И в сфере практической политики.

Пока ситуация развивается в противоположном направлении. Заседания главных органов СЕ превращаются в «поле битвы», чего раньше никогда не было. Парламентская Ассамблея Совета Европы никак не откажется от дискриминационного подхода к российским парламентариям, вынуждая их тем самым бойкотировать её работу. Чтобы отрезвить «разрушителей» Европы, Москва приостановила выплаты в бюджет Организации. В ответ или под предлогом этого, те, кто ставят свои корыстные конъюнктурные интересы выше интересов европейского социума, выше интересов сохранения единства континента, завели речь о том, чтобы воспользоваться статьями 7 и 8 Устава (Статута) СЕ о приостановлении членства или выходе/исключении из его состава. Расстановка сил в ПАСЕ примерно половина наполовину.

Но и среди российских политиков немало тех, кто призывает выйти из СЕ. Причём всё настойчивее. А ведь ещё когда С.Е.Нарышкин занимал пост председателя Государственной Думы, он им объяснял: «Технически это сделать несложно, но не всегда нужно. Мы должны думать не о том, как громче «хлопнуть дверью» в Совете Европы, а об иных вариантах наших действий, которые позволят не разбрасываться и общим опытом взаимодействия, и накопленным потенциалом сотрудничества и твёрже заявлять нашу позицию в спорах с оппонентами в той же ПАСЕ».

Поэтому такие предпосылки тем более надо создавать. Работать ради этого не покладая рук. Об этом и хотелось бы вместе поразмышлять.

Место Совета Европы в системе европейских и евроатлантических организаций

В нынешнем внешнеполитическом контексте мало кто вспоминает, что переговоры о создании Совета Европы в первые послевоенные годы стали первой попыткой запустить интеграционные процессы в регионе и опробовать их жизнеспособность. Главным органам Совета предлагалось придать наднациональные полномочия. Планировалось, что Совет министров сможет принимать обязательные решения. Консультативная Ассамблея не только переименует себя в Парламентскую, но и реально займется транснациональным законодательством. Стягивать очень разные страны и юрисдикции в гомогенное правовое пространство поручат Суду общей компетенции.

Из этой затеи ничего не вышло. (Не без оппортунистического тяни-толкайства Великобритании). Процессы интеграции удалось запустить лишь со второй попытки, и то в узко специализированном сегменте рыночной экономики – в форме Европейского Объединения Угля и Стали. К полномасштабной же интеграции его государства-члены смогли приступить вообще лишь спустя десятилетие. Новой, на этот раз успешной реинкарнацией виртуального Совета Европы, стало Европейское Экономическое Сообщество, превратившееся почти через полвека в Европейский Союз.

Совету Европы были приданы черты классической международной организации. Зато ему поручили заниматься абсолютно всем, за исключением вопросов обороны: от молодежной политики и охраны общего культурного наследия – до социального сплочения и выработки

общих стандартов в области гражданского и уголовного права и процесса. Более того, возложили на него чрезвычайно ответственную миссию – добиваться все более тесного сближения между европейскими народами на основе приверженности общим принципам плюралистической демократии, господства права и защиты прав человека.

В результате между Советом Европы, Европейским Союзом и Североатлантическим альянсом сложилось вполне сбалансированное разделение труда. НАТО сконцентрировалась на военном строительстве. ЕС взялся за создание общего, а затем единого рынка и распространение правил его функционирования на смежные области. Все остальное во многом осталось за Советом Европы. На его площадке европейские страны договаривались о том, как лучше взаимодействовать в областях, выходящих за рамки собственно экономического сотрудничества. Здесь получали возможность обсуждать и решать общие проблемы полицейские, судебные и другие органы, отвечающие за поддержание в своих соответствующих странах правопорядка и внутренней безопасности.

Крупнейшим достижением Совета Европы стали разработка и принятие (Европейской) Конвенции о защите прав и основных свобод человека (далее – ЕКПЧ) и многочисленных протоколов к ней и создание многоуровневой Европейской системы защиты прав человека. Она включает все судебные органы государств-участников, взявших на себя основную ответственность за соблюдение прав, признаваемых за своими собственными гражданами и всеми теми, кто находится под их юрисдикцией – первый уровень. Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ), дающий возможность потерпевшим искать защиту и добиваться справедливости в тех редких случаях, когда национальная правовая и судебная система дают сбой – второй уровень. Комитет министров Совета Европы, осуществляющий плотный и неустанный контроль за исполнением государствами-нарушителями предписаний Страсбургского суда и действующий в этом отношении как сугубо конвенционный орган – третий этаж.

То, что Совет Европы сосредоточился на гуманитарной повестке и вопросах демократической безопасности – важном слагаемом общей системы коллективной безопасности, перекрестного контроля, взаимного доверия и безусловно разделяемых ценностей государствами-членами, превратило его в особо уважаемый институт европейской архитектуры. Обусловило его особый статус. Авторитет. Реноме. Сделало камертоном, на который настраиваются все другие. Позволило говорить о нём как о «совести» континента. Своего рода гаранте того, от чего зависят определяющие характеристики современного европейского социума.

Хорошо помним бесконечные заседания в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в самом начале 1990-х годов (тогда ещё Хельсинского процесса), на которых американцы и представители ведущих стран Европейского Союза часами спорили о том, в какой последовательности выстроить перечень европейских и евроатлантических структур при согласовании очень важных документов принципиального характера и менее важных резолюций. Американцы требовали, чтобы первым упоминался Североатлантический альянс. Понятно почему. Европейцы ни на шаг не отступали, настаивая на первенстве Совета Европы.

Неудивительно, что Совет Европы после падения Берлинской стены и появления на пространстве бывшего Советского Союза большой группы независимых европейских

государств взял курс не на экспансию, как ЕС и НАТО, и перенос новых разделительных линий в Европе подальше на восток, а на решение диаметрально противоположных задач. В итоговых документах первого в истории саммита стран Совета Европы, состоявшегося в Вене в 1993 г., все находящиеся вне Организации европейские народы фактически приглашались вступить в неё. В них было записано, что правом на членство обладают все государства, полностью или частично находящиеся в Европе и близкие Европе в культурном отношении. Сама Организация превращалась в прообраз Большой Европы – площадку построения общеевропейского правового, гуманитарного и иных пространств. В объединение, где все чувствовали бы себя комфортно, совместно договаривались об общих правилах поведения и следили за их исполнением, могли вносить важный индивидуальный вклад в общую копилку. В площадку доброжелательного сотрудничества для совместного определения общих интересов и их обслуживания объединяющего характера в противоположность Широкой Европы, представляющей собой концентрические круги расширения Европейского Союза, подчиняющейся только и исключительно Брюсселю и слепо следующей его воле.

Такой курс, как ни странно, был не только провозглашен, но и реализован. За единственным исключением, Совет Европы объединяет сейчас в своих рядах все европейские страны. Поэтапно в него вошли бывшие члены социалистического лагеря, затем страны Балтии, европейские страны постсоветского пространства и, наконец, государства, возникшие на территории бывшей Югославии. Однако превращение Совета Европы во всеобъемлющую панъевропейскую организацию коренным образом изменило к нему отношение со стороны западных государств. И в этом плане также ничего странного нет. Перспектива в каких-то вещах подчиняться мнению и требованиям других, держать ответ за свои действия или бездействие, идти на уступки и компромиссы даже по самым щекотливым вопросам их не очень прельщала.

Совет Европы постепенно стали отодвигать на обочину политической жизни фактически сложившегося благодаря ему суперрегиона. Он лишился ореола непогрешимости. Члены ЕС и НАТО предложили ему перейти на субподряд, отдельно финансируя то, что им выгодно, и отвлекая на это время и силы Организации. ОБСЕ принялся изо всех сил подменять его на самых разных направлениях. Под предлогом бюджетных ограничений и сложной экономической конъюнктуры взносы на деятельность Совета заморозили, поставив его перед необходимостью отказываться от того, что он уже делает, для того, чтобы взяться за что-то другое.

Самый болезненный удар, от которого он не может оправиться до сих пор, по Совету Европы нанес Европейский Союз. Как откормленная бархатистая неунывающая гусеница объедает зеленые листочки, на которых она сидит, Брюссель шаг за шагом пустился «объедать» компетенцию Совета и создавать параллельные структуры. Солидное юридическое наследие Страсбурга в правовом обеспечении борьбы с криминалом и организованной преступностью и транснационального сотрудничества между правоприменительными органами, облаченное в европейские (многосторонние) конвенции и принятые в их развитие документы, Брюссель перелицевал в такой законодательный инструмент интеграционного объединения, как директивы. После чего самым активным образом использовал при формировании своего пространства свободы, безопасности и законности (правосудия). Сначала как одной из опор ЕС. В дальнейшем, после распространения на эту сферу методов регулирования и управления

общим рынком, в качестве неотъемлемого слагаемого его внутреннего правового порядка.

Даже в такой сфере, как права человека, в которой Совету Европы всегда отдавался приоритет и в которой его заслуги особенно велики, ЕС пошел на то, чтобы создать эксклюзив для своих государств-членов. Он учредил собственное Агентство по основным правам, которое поспешило параллельно осваивать, в том числе, тематику Комиссии Совета Европы по борьбе с расизмом и ксенофобией. Пообещав всем остальным, что разрабатывает лишь рекомендательный декларативный политический документ, принял Хартию ЕС по фундаментальным правам. Затем сделал её неотъемлемой частью Лиссабонского договора и придал ей юридическую силу конституционного акта. Сейчас продолжает работу над совершенствованием собственного контрольного механизма. Делая, кстати, акцент на необходимости остановить дальнейшую эрозию прав человека в государствах-членах.

Очевидно, что ни ЕС, ни другие отказываться от приобретенных полномочий не будут. Но Совет Европы отодвинут на обочину несправедливо. Это сделано не только по его вине, не в силу каких-то сбоев в его функционировании или вдруг открывшихся недостатков. Потенциал Совета Европы велик. Ему по плечу самые непростые задачи. Для их решения у него достаточно и людских и экспертных ресурсов, и опыта. Тот факт, что в нем на равных сотрудничают Россия, государства-члены ЕС и третьи европейские страны делает его уникальным инструментом сохранения и обустройства европейского единства. Особенно сейчас, когда многие каналы и форматы взаимодействия между Россией и коллективным Западом заблокированы.

Значит, Совет Европы надо выдвигать на авансцену политической жизни континента. Возвращать ему прежние прерогативы. Поднимать его статус в системе европейских и евроатлантических институтов. Договариваться о том, что площадка для сотрудничества и взаимодействия, которую он предоставляет, будет использоваться рачительно, последовательно и в гораздо большей степени, чем до сих пор. Такова первая из предпосылок, которую потребуются создать.

Особая культура консенсуса Совета Европы

По большому счету Совет Европы всегда был весьма специфической международной организацией, сильно отличающейся от всех других своей культурой нахождения решений и господствующей в ней атмосферой. В Совете были представлены все свои, для кого на первом плане неизменно оставались поиск и продвижение общего интереса, а не отстаивание своего. Тем более — во что бы то ни стало. Поскольку речь шла о сближении европейских народов на общей платформе. Поскольку общий интерес и национальный во многом совпадали — между ними не было ни китайской стены, ни цивилизационного разрыва. Совет Европы занимался «святыми» вопросами.

На протяжении десятилетий о нём с полным правом можно было говорить, как о семейной организации. В которой культивируется ощущение близости. Где все друг друга очень хорошо знают и прекрасно понимают. Где не принято ругаться и перетягивать одеяло на себя. Взаимные уступки и разумные компромиссы всегда во благо. Решения не вымучивают и

выбивают, а вырабатывают всегда совместно. Никто никого не ставит перед свершившимся фактом и даже не помышляет о том, чтобы предавать, подставлять или обманывать.

Имеем в виду, конечно же, межправительственный и экспертный срез функционирования Организации. Те, кто работал в Совете Европы многие годы назад, хорошо помнят, насколько все было в нем другим, по сравнению, скажем, с ОБСЕ. Приведём лишь пару примеров из дипломатической практики одного из нас, иллюстрирующих это различие.

Хельсинки- II . Кто-то из наших «друзей» выступает на саммите с призывом исключить СФРЮ из состава ОБСЕ. Моментально созывается Совет министров иностранных дел. На СМИДе ожидаемо ни о чем договориться не удастся. Заседание до (очень) глубокой ночи продолжается на уровне старших должностных лиц. На нас давят самым недипломатичным образом. Хамят. Выкручивают руки. Обвиняют в несговорчивости. Упрямстве. Недальновидности. В чём угодно. Наседают на пленарке. В кулуарах. В постоянно возникающих полурбочих группах. Ставят на голосование предложение об исключении чуть ли не каждые четверть часа, хотя консенсуса нет, под предлогом того, что он, вроде бы, наметился. Мы методично, упорно, бескомпромиссно блокируем вносимое незаконное, несправедливое и вызывающее решение.

В Совете Европы, после того, как Россия туда вступила, тоже возникали очень деликатные моменты. Но когда мы, памятуя о том, что к ситуациям противоборства нам не привыкать, пробовали рубить с плеча и играть, наверное, излишне жестко, к нам сразу же обращались с нижней просьбой убеждать, а не принуждать. Объяснять, а не настаивать. Находить такие формулировки, которые бы нас устраивали, но не противопоставляли партнерам. Ведь мы всё равно делаем общее дело.

Сейчас это могло бы показаться фантастикой, но даже в разгар Второй Чеченской войны Комитет министров ни разу ни в чем нас не обвинил. Ни в нарушении прав человека. Ни в попрании гуманитарного права. Непропорциональности или чем-то ещё. Более того, не обязал нас поставить ситуацию на мониторинг. Понимать и сотрудничать для него стояло выше по шкале ценностей, нежели обличать и возмущаться.

Важнейшим достоянием Совета Европы была «культура консенсуса». Не зря мы поставили это выражение в кавычки. Именно культура. Правила процедуры Комитета министров на достижении консенсуса не настаивают. Но требование консенсуса соблюдалось по деликатным политическим и финансовым вопросам и в отношении ведущих держав, в числе которых мы привычно оказались.

Насколько органичной была культура консенсуса, показывает такой эпизод. Совет Европы взялся за разработку дополнительного протокола к ЕКПЧ об общем запрете дискриминации . На экспертном уровне против концепции и текста проекта выступила «восьмерка» ведущих государств Организации, справедливо причисляющих себя к когорте особо рьяных ревнителей прав человека. В их число вошли Германия, Великобритания, скандинавские страны и т.д. Первоначально и наша делегация хотела к ним присоединиться. Москва прекрасно отдавала себе отчет в заоблачном характере требования. Однако, по здравом размышлении, решила, что в панъевропейском контексте оно будет эффективно работать на соблюдение прав русскоязычного населения как в проблемных, так и в любых иных странах.

На уровне правительственных представителей «восьмерка» провалить проект тоже не смогла. В Комитете министров расклад сохранился прежним: «восьмерка» категорически «против», все остальные – «за». Председательствующая страна ставит принятие протокола на (!) индикативное голосование, призванное показать, каков будет возможный вариант. Решение проходит. Блокирующего меньшинства «недовольные» не набирают. Тогда при голосовании они воздерживаются. Никто против него не выступил. Для истории осталось, что дополнительный протокол к ЕКПЧ об общем запрете дискриминации был принят консенсусом.

Восприятие Совета Европы как семьи имело не только политические и процедурные, но и сугубо практические последствия. Ни старожилы Совета Европы – ни новобранцы, ни крупные державы – ни совсем маленькие никогда не держали при Организации многочисленные делегации. За большие всю необходимую работу по лоббированию их интересов делали их представители в Генеральном секретариате Совета Европы. Малые, скромнее представленные в нём, неизменно исходили из того, что Организация в любом случае будет действовать в их интересах. Исключением являлось лишь представительство Турции при Совете Европы, в которое Анкара включила аппарат Правительственного агента (по нашей терминологии – Уполномоченного) при ЕСПЧ. Россия и Украина тоже сначала довольствовались небольшими представительствами. Однако чуть позже в силу ряда причин дали им сильно разрастись. Сейчас аппарат нашего Уполномоченного по правам человека при ЕСПЧ тоже частично находится в Страсбурге.

Настойчивость, с которой мы акцентируем семейный характер Совета Европы, нужна нам для того, чтобы оттенить то значение, которое руководство молодой демократической России при проведении своего внешнеполитического и внутривнутриполитического курса отдавало скорейшему вступлению в Организацию, претендующую на то, чтобы стать панъевропейской. Быть в Совете было равносильно признанию нас естественным и полноправным членом семейства европейских народов. Членство в нем открывало путь к нормальному равноправному сотворчеству в определении судеб континента. Позволяло превращать сближение с остальной частью Европы из пустопорожних слов и лозунгов в повседневную реальность. Давало всем россиянам доступ к Европейской системе защиты прав человека, ставшей по существу весомым элементом внутреннего правового и судебного порядка страны .

Быстро вступить не получилось. Процедура оказалась муторной. Двухэтапной. С многочисленными подводными камнями, придуманными специально для Российской Федерации. С приостановкой рассмотрения нашей заявки вследствие катастрофически негативной реакции западного общественного мнения на Первую Чеченскую войну. С длинным списком самых разнообразных обязательств, вытекающих из членства, которые руководство страны уполномочило Федеральное Собрание на себя взять . Тем не менее, мы сломали сопротивление консервативных кругов Западной и Центральной Европы, убедили всех в своем праве на членство, вступили в Совет Европы и стали в нём спокойно и обстоятельно работать.

После этого сам факт, даже просто факт нашего членства, без чего бы то ни было ещё, превращает в откровенную фальшивку и спекуляции любые утверждения о том, что Россия – не европейская страна. Россия – безусловно европейская держава. Но не только. Она еще и евразийская. То есть в дополнение к своей первой, европейской ипостаси, является также цивилизацией-континентом, объединителем, естественным связующим звеном между Востоком

и Западом. Эту роль сейчас, с запуском геополитического проекта Всеобъемлющего Большого Евразийского партнерства, Москва на себя примеряет. Но, как минимум, является частью европейской цивилизации, в становление и расцвет которой внесла очень даже немалый вклад.

Однако вступая в Совет Европы, осваиваясь в нем и вбирая в себя все его правовые достижения, Россия исходила из того, что традиции семейного доброжелательного общения, ставка на сотворчество, отказ от конфликтности и культура консенсуса – это навсегда. Они обязательное качество межправительственного сотрудничества в рамках Совета Европы. То, что сейчас, в контексте общего ухудшения отношений между Россией и ЕС, определенные политические круги от всего этого пытаются отказаться или даже откеститься, ломают самое ценное, что только есть в Организации, без ножа режут «курочку, несущую золотые яйца», может вызывать только одно чувство – глубокого разочарования и неприятия.

Традиции полюбовного решения всех вопросов и культура консенсуса, присущие Комитету министров Совета Европы, в обязательном порядке должны быть восстановлены. Точно так же должен быть найден выход из тупикового стремления его Парламентской Ассамблеи ограничивать полномочия и понижать в правах делегацию Федерального Собрания в ПАСЕ. От самой возможности кого-то наказывать и чего-то лишать Парламентской Ассамблеи необходимо отказаться, внося, может быть поэтапно, но в обозримом будущем (хотя лучше сразу) соответствующие изменения в свои правила процедуры. Это вторая предпосылка, ничуть не менее существенная, чем первая.

Новая повестка дня Совета Европы

Наконец, третья часть триады предпосылок – реформатирование того, чем занимается и призван заниматься Совет Европы, с учетом глубочайших изменений, которые переживает наш континент, и появления новых вызовов, императивов и потребностей, на которые столь значимая Организация просто не имеет права не откликаться. Постановка перед ним новых задач, отвечающих главным тенденциям нашего времени. Пересмотр устаревшей повестки дня, внесение в неё необходимых изменений и дополнений.

В какой-то степени Совет Европы утратил былые позиции и был отодвинут в сторону другими европейскими и евроатлантическими структурами условно также и по своей собственной вине. В прошлом доминирующее значение в своей деятельности он придавал нормотворчеству. Совет был признанным лидером, первопроходцем в разработке правового регулирования целого ряда ключевых проблем в самом широком диапазоне областей. На него равнялись. На него ориентировались. Он служил эталоном.

Вобрав в себя страны развалившегося социалистического лагеря и Советского Союза, Совет Европы поменял приоритеты. Первостепенное внимание он уделил внедрению в них отстаиваемых им стандартов плюралистической демократии, правового государства и защиты прав человека. Это было логично. Естественно. Востребовано. Но Совет должен был одновременно двигаться вперед. Реагировать на новые вызовы и потребности. Продолжать уделять столь же пристальное внимание, как и раньше, нормотворчеству.

У него не получилось. Заниматься одновременно популяризацией накопленного опыта и

приобретением нового он не смог. Не хватило ни финансовых ресурсов, ни людских. Кроме того, Совет умышленно пошел на наращивание аппарата контроля за исполнением государствами обязательств, вытекающих из членства. Это привело к резкому утяжелению его деятельности. Перераспределению сил и средств в пользу того, что уже есть, а не того, что предстоит сделать. Ослабило его возможности созидать новое. Естественно, что конкуренции с ЕС он не выдержал. Для этого нужно было совершенно иначе выстраивать взятую на вооружение стратегию.

Уже на пороге тысячелетия Совет Европы должен был осознать, что он утрачивает инициативу. Пробуксовывает. Топчется на месте. Повторяет пройденное. Что нет нужды навязывать государствам программы технического содействия или поддаваться на просьбы об их осуществлении. Это вчерашний день. Все новички воспитали свои собственные кадры. Опыт и стандарты Совета Европы изучены ими вдоль и поперек. Гораздо лучше и дешевле экспертную помощь в состоянии оказывать неправительственные организации, национальные и международные. Надо передать им соответствующие функции, как ни жалко от них отказываться, и перенацелить себя на решение задач нового поколения.

Попытаемся их сформулировать. Конечно, максимально лаконично и без обоснования и так очевидных вещей. Чтобы вновь занять достойное место в европейской архитектуре, вернуть себе лидерство, сделаться по-настоящему востребованным, Совет Европы должен перехватить инициативу и заняться нормотворчеством в ключевых областях, связанных с функционированием современного государства и решением наиболее острых проблем, с которыми оно сталкивается.

Назовем только несколько. Это резкое поправение и дегуманизация современного европейского общества. Настоящая опасность заключается вовсе не в волне популизма и подъеме крайне правых и левых движений или возрождении, вроде бы, погребенной вместе с фашизмом идеологии расовой и национальной исключительности. Она таится в том, что, следуя за предпочтениями избирателей, отдающих голоса популистам и радикалам, классические партии, ранее считавшиеся центристскими, берут на вооружение чужие лозунги и превращают их в практическую политику .

Это вызов, бросаемый обществу очередной, третьей по счету (некоторые считают — четвертой или даже пятой, в зависимости от избираемой точки отсчета) технологической революцией. С одной стороны, она обещает новым поколениям беспредельные возможности доступа к информации, развлечениям, благам прогресса и т.д. С другой — в силу роботизации очень многих производств, транспорта, медицины и предоставления самых разнообразных услуг, приведет к высвобождению многомиллионной армии людей самых разных возрастов, которых пока непонятно чем занять .

Это погружение современного европейского социума, как и каждого отдельно взятого человека, всё глубже и глубже во Всемирную паутину. Люди живут в ней. Проводят в ней всё больше и больше времени. Удовлетворяют через неё растущую номенклатуру потребностей. А она далеко не только благо. Она таит в себе огромное количество угроз. Самых разных. От угроз человеческой психике - до угроз политической стабильности и безопасности .

Это неуправляемая миграция. Все её прелести страны Европейского Союза только что

испытали на себе. Как купировать, не исключено только временно, миграционный кризис, они придумали. Принеся в жертву и свои принципы и ценности, и прежнее наднациональное законодательство. Как справиться с его последствиями и превратить миграцию из фактора дестабилизации в инструмент сотрудничества и развития, ответа нет .

Это борьба с международным терроризмом. Он сегодня стучится в двери всех. Внутренняя безопасность, в том числе, самых благополучных государств, трещит по швам. На наших глазах даже страны, считающие себя флагманами демократии, превращаются частично в полицейские и авторитарные государства. Пророчество Джорджа Оруэлла становится страшной реальностью. От которой не спрятаться. Не убежать. Не переждать. А найти ему эффективное противоядие и наладить приемлемое для всех международное сотрудничество никак не получается.

Список проблем уже сегодняшнего дня, над которым надо думать, которыми в обязательном порядке следует заниматься, можно было бы продолжить. Но есть ещё и перспективные процессы, нуждающиеся в поддержке и регулировании. Важнейший из них - переход глобализации в режим ускоренной региональной интеграции, грозящей разорвать общее мировое экономическое и политическое пространство на несколько противостоящих друг другу геополитических проектов. Заняться сопряжением интеграций и выработкой новых правил игры на десятках глобальных шахматных досок столь сильному экспертному сообществу, как Совет Европы, сам Бог велел. Кому как не ему?

Одной из таких досок могло бы стать налаживание самого тесного сотрудничества и взаимодействия между судебными инстанциями, вовлеченными в разнонаправленные интеграционные процессы. Решения, выносимые судами разного уровня, судами национальными, международными и наднациональными - это право в действии. Это постоянная корректировка правовой реальности. Это либо инструмент объединения, либо орудие разъединения, разобщения и обособленности. Понятно, в пользу какого из вариантов будущего Совет Европы мог и должен был бы выступить.

Мы проанализировали важнейшие предпосылки, создание которых позволило бы Совету Европы превратиться в привилегированный механизм восстановления нормального, подлинного, взаимовыгодного сотрудничества на континенте. Слово за политиками. В нынешние очень непростые времена нельзя ошибиться. Стоимость ошибки зашкаливает. Все, абсолютно все выиграют, если Совет Европы удастся вновь превратить в лидера панъевропейской интеграции с обновленной повесткой дня, отдающего всего себя без остатка заботе о подлинных интересах европейской семьи народов и строго следующего культуре консенсуса как высшей ценности международного общения, взаимного уважения и доверия.

*© Марк ЭНТИН,
заведующий кафедрой европейского права МГИМО МИД России, профессор-исследователь
БФУ им. И. Канта,*

*Екатерина ЭНТИНА,
доцент НИУ ВШЭ, старший научный сотрудник ИЕ РАН*

***1** Всесторонний непредвзятый анализ его последнего ежегодного послания Европейскому Союзу см. Марк Энтин, Екатерина Энтина, «Завидная... стагнация», Экспертный комментарий, РСМД, 18 октября 2016 г., <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/zavidnaya-stagnatsiya/>

***2** Марк Энтин, Екатерина Энтина, «Европейский союз распрямляет плечи». Экспертный комментарий, РСМД, 3 октября 2017 г., <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/evropeyskiy-soyuz-raspriamlyaet-plechi/> и Вся Европа, №9 (122), 2017, <http://alleuropa.ru/?p=14786> или на фр. яз. “ L’Union Europeenne releve la tete ”, №10 (123), 2017 г., <http://alleuropa.ru/?cat=2>

***3** Олег Барков, «Программы Кудрина и Титова в ожидании белого лебедя», Dr . ru , 30 мая 2017 г., https://www.dp.ru/a/2017/05/30/Programmi_Kudrina_i_Titov; «Почему Борис Титов идёт в политику», От редакции, Независимая газета, 28 ноября 2017 г., http://www.ng.ru/editorial/2017-11-28/2_7124_red.html

***4** Все эти вопросы обстоятельно разбираются в Марк Энтин, Екатерина Энтина, «Новая повестка отношений между Россией и ЕС», Аналитическая записка РСМД, 31 мая 2016 г., <http://russiancouncil.ru/activity/policybriefs/novaya-povestka-otnosheniy-mezhdu-rossiey-i-es/> и Вся Европа, №5 (110), 2016 г., <http://alleuropa.ru/?p=13238>

***5** Согласно п. а ст. 1 его Устава (Статута), «Целью Совета Европы является достижение большего единства между его Членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу», <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306055>

***6** Совместная конференция Института и Совета Европы «Интеграционные процессы в Европе и Евразии: роль конвенций Совета Европы», Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2 июня 2016 г., <http://izak.ru/institute/events/sovместnaya-konferentsiya-instituta-i-soveta-evropy-integratsionnye-pr otsessy-v-evrope-i-evrazii-rol/>

***7** Согласно ст. 7 «Любой Член Совета Европы может выйти из его состава, официально уведомив о своем намерении Генерального Секретаря». В ст. 8 говорится: «Право на представительство любого Члена Совета Европы, грубо нарушающего положения статьи 3, может быть приостановлено, и Комитет министров может предложить ему выйти из состава Совета на условиях, предусмотренных в статье 7. Если такой Член Совета Европы не выполняет это предложение, то Комитет министров может принять решение о том, что Член, о котором идет речь, перестает состоять в Совете с даты, которую определяет сам Комитет». Цит. по Устав Совета Европы, с.2., http://iskran.ru/cd_data/disk2/r3/008.pdf

***8** Как, со ссылками на источники в самом СЕ, отмечалось на круглом столе по европейской повестке, проведенном в самом начале декабря 2017 г. Комитетом по международным делам Совета Федерации. Обстоятельный отчет о круглом столе приводится в Сергей Филатов, «Россия и Европейский Союз – «сотрудничество», «партнерство» или «конфронтация»,

Международная жизнь/ International Affairs , 2 декабря 2017 г.,
<https://interaffairs.ru/news/printable/18892>

[*9](#) Цитируется по «Россия в Совете Европы: двадцать лет спустя. В Госдуме обсудили дальнейшие перспективы членства нашей страны в крупнейшей европейской организации», Парламентская газета, 12 ноября 2015 г., <https://www.pnp.ru/politics/2015/11/12/rossiya-vsovet-evropy-dvadcat-let-spustya.html>

[*10](#) Марк Энтин, *Международные гарантии прав человека (практика Совета Европы)* , М., Международные отношения, 1992; Марк Энтин, *Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы* , М., изд-во МНИМП, 1997; Марк Энтин, *Защита прав человека по праву Европейского Союза* , Учебное пособие, М., изд-во МГИМО (Университета), 2003.

[*11](#) Марк Энтин, «Совет Европы: дремлющие возможности», Вся Европа, №7-8 (68), 2012 г., <http://alleuropa.ru/?p=3903>

[*12](#) Подробнее о нём и его деятельности см. <http://fra.europa.eu/en>

[*13](#) Guaranteeing fundamental rights effectively, European Union Agency for Fundamental Rights, published at 06.10.2016, <http://fra.europa.eu/en/news/2016/guaranteeing-fundamental-rights-effectively> (In this joint article written following a meeting in Paris on 20 September, the Director of the European Union Agency for Fundamental Rights, Michael O’Flaherty, and the French Defender of Rights, Jacques Toubon, express their disquiet about the state of human rights in the EU and offer suggestions to improve the situation in particular areas of concern.)

[*14](#) Марк Энтин, «Совет Европы и Россия», Вся Европа, №10 (15), 2007 г., <http://alleuropa.ru/?p=606>

[*15](#) Протокол №12 и Пояснительный доклад см. <http://www.echr.ru/documents/doc/2461543/2461543.htm>; <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rexplrptprot12.html>

[*16](#) Марк Энтин, «Главные отличительные особенности европейской системы защиты прав человека», Московский журнал международного права, №3, 2004, с.101-115.

[*17](#) Марк Энтин, «Соотношение обязательств, принятых Россией при вступлении в Совет Европы, и обязательств, вытекающих из членства в Организации», Конституционное право: Восточноевропейское обозрение, №1, 2003, с. 141-147.

[*18](#) Марк Энтин, Екатерина Энтина, «Всеобъемлющее Большое Евразийское партнерство: уход от реальности или возвращение к ней», Вся Европа, №11 (115), 2016 г., <http://alleuropa.ru/?p=13969>

[*19](#) Марк Энтин, «На пути к реформе Совета Европы», Вся Европа, №4 (54), 2011, <http://alleuropa.ru/?p=2572>

[*20](#) Марк Энтин, Екатерина Энтина, «Возвращение эры консервативного национализма в ЕС и США», Аналитическая статья РСМД, 19 апреля 2017 г.,

<http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vozvrashchenie-ery-konservativnogo-natsionalizma-v-es-i-ssha/>

*21 «Хокинг предупредил человечество о последствиях развития искусственного интеллекта», Независимая газета, 3 ноября 2017 г., <https://www.novayagazeta.ru/news/2017/11/03/136685-hoking-predupredil-chelovechestvo-o-posledstviyah-razvitiya-iskusstvennogo-intellekta>

*22 Тим Бернерс-Ли, «Создатель Всемирной Паутины Бернерс-Ли рассказал о главной угрозе для интернета», Forbes . ru , 16 ноября 2017 г., <http://www.forbes.ru/tehnologii/100-let-forbes352893-sozdatel-vsemirnoy-pautiny-berners-li-rasskazal-o-glavnoy-ugroze>

*23 Несмотря на то колоссальное внимание, которое уделяется этой проблеме на всех уровнях международного сотрудничества, начиная с Организации Объединенных Наций. См. «Решение проблем международной миграции и развития в рамках системы ООН и других соответствующих международных организаций», ООН: Международная миграция и развитие, <http://www.un.org/ru/development/migration/system.shtml>