

Испытание Советом Европы

— [Testing by the Council of Europe](#)

Возвращение делегации Федерального Собрания в Парламентскую Ассамблею Совета Европы (ПАСЕ) после пятилетнего перерыва сейчас, на пике противостояния России и ЕС, России и США, когда отношения между Москвой и условно коллективным Западом зашли в тупик, - событие огромного геополитического значения. Однако удастся ли его использовать для разворота общего тренда на разрушение механизмов международного сотрудничества и углубление конфронтации - большой вопрос.

Все зависит от того, какую оценку этому событию дадут в Москве и других европейских столицах, и какие практические шаги ими в дальнейшем будут предприняты. Иначе говоря, это всего лишь возможность, которая будет обращена либо во благо, либо во вред. Естественно, хотелось, чтобы развитие событий пошло по первому сценарию, но, зная, как устроена «европейская политическая кухня»...

Победа или...

Давайте взглянемся в произошедшее. После Крыма и Донбасса ПАСЕ лишила членов российской парламентской делегации права голосовать, быть представленными в руководящих органах Ассамблеи и участвовать в ее миссиях. Теперь все эти ограничения сняты. Российские парламентарии возобновили свою работу в ПАСЕ на равноправной недискриминационной основе. Европарламентарии проголосовали за это сначала в ночь с 24 на 25 [Resolution 2287 2019], а затем, когда полномочия были оспорены, вторично 26 июня [Resolution 2292 2019].

В стилистике политической корректности Кремль скромно оценил итоги голосования в ПАСЕ как «победу здравого смысла». Тем не менее, российским общественным мнением, журналистами, комментаторами и отдельными политиками, причем даже первой величины, они были восприняты с гораздо большим, к тому же оправданным энтузиазмом. Тем более что его подпитывал мощный поток алармистских публикаций в западных СМИ, не испытывающих к России никаких теплых чувств, в которых утверждалось: «То, что Совет подчинился ее требованиям, стало для России выдающимся внешнеполитическим успехом»⁽¹⁾ [Stiglmeier 2019]. Сообщения об успехе были размещены на первых полосах всех ведущих газет. О нем взахлеб рапортовали главные телеканалы.

Вот как расписала его не склонная к сантиментам газета «Коммерсантъ»: «В отношениях между Россией и европейскими странами вчера произошел прорыв: в ходе голосования в Страсбурге депутаты ПАСЕ вернули российской делегации все полномочия, утраченные ею в 2014 году из-за событий в Крыму. Делегаты из РФ уже вернулись к полноценной работе... Их комментарии вчера были единообразными: в ПАСЕ победил здравый смысл и теперь «санкционная цепь» вокруг России разорвана».

Для такой экзальтированной оценки, как посчитали чуть ли не все эксперты и представители политического истеблишмента, плохо знающие ПАСЕ, имелись весомые основания.

Первое. Делегация вернулась в ПАСЕ на российских условиях. Москва требовала, чтобы ПАСЕ убрала из своих правил процедуры саму возможность наложения подобных санкций. Ассамблея пошла на это.

Второе. В ответ на понижение в правах российских парламентариев Россия сначала сократила свой взнос в бюджет Организации в целом, затем вообще прекратила выплаты. Как следствие СЕ оказался в тисках жесточайшего финансового кризиса. Это сработало.

Третье. Москва настойчиво объясняла, что дискриминационные меры против парламентариев недопустимы в принципе. С одной стороны, они нарушают уставные положения Организации – в этом плане она получила поддержку со стороны юридической службы СЕ (что, естественно, недоброжелателями было названо «обманом»). С другой – противоречат азам демократии, парламентаризма и международного сотрудничества. Ведь парламентарии являются избранными народом. Лишать их голоса – значит затыкать рот электорату, который они представляют. Это грубое и циничное нарушение базовых прав человека, которые, вроде бы, СЕ призван защищать и отстаивать. Своими резолюциями ПАСЕ легитимировала эту аргументацию.

Четвертое. Переговоры с «головкой» ПАСЕ, политических партий и проч. велись несколько лет. Страсбург утверждал, что на столь радикальные уступки России никто не пойдет. Нужны жесты со стороны Кремля, встречное движение и т.д. Москва проявила беспрецедентную твердость. Не отступила ни на шаг. В конце концов, бескомпромиссность в отстаивании законных интересов принесла свои плоды. «Большинство из 47 государств-членов поддались шантажу со стороны России, – как писали об этом на Западе, – и заставили ПАСЕ поступить аналогичным образом» (2).

Однако всё это как бы «местечковые» резоны, не выходящие за скромные масштабы СЕ. Есть и на порядок более весомые.

Пятое. Все последние годы российское руководство упорно противостояло санкционному давлению ЕС и США, разъяняя, что вся ответственность за раскручивание конфронтационной спирали лежит на коллективном Западе. Что политикой санкций он ничего не добьется. Что он взял на себя инициативу и пошел по обоюдному пути – ему и поворачивать вспять. ПАСЕ подтвердила состоятельность избранного Кремлем внешнеполитического курса.

Шестое. Российская делегация вернулась в ПАСЕ несмотря на бешеное сопротивление большинства украинских, польских, британских, эстонских, грузинских, литовских и латвийских депутатов. Как свидетельствовали корреспонденты, «в ходе дебатов перед голосованием украинцы до последнего отстаивали свою позицию». Газета «Коммерсантъ» приводит, в частности, такие слова главы украинской делегации Владимира Арьева: «О каком компромиссе мы говорим? Компромисс – это учет мнения разных сторон, но наше мнение никто не учитывает!»

То, что антироссийскому лобби не удалось сломать достигнутые договоренности о полном восстановлении в правах членов делегации Федерального Собрания, показало, что не они делают погоду в европейских структурах. Если русофобов можно переигрывать в СЕ, логично предположить, что их можно переигрывать и в рамках других переговорных форматов.

Седьмое. ПАСЕ, а, значит, и ЕС в целом дали добро на признание полномочий российских депутатов в полном объеме, хотя они ничего не сделали для выполнения длинного списка требований, предъявляемых Ассамблеей Москве. По этому поводу западные СМИ и представители экспертного сообщества устроили самый настоящий «плач Ярославны». Как возмущались авторы издания «EU Observer», популяризирующего происходящее в ЕС, Россия продолжает бомбить гражданские объекты в Сирии, не покаядась за сбитый малазийский Боинг и т.д. – «тем не менее, на этой неделе правительства европейских стран сдали Совет Европы России» (3). Тем самым они продемонстрировали, что вариант развязок, при которых сначала восстанавливаются механизмы сотрудничества между Россией и коллективным Западом, а лишь потом идет практическое обсуждение того, что делать с этими требованиями и как на них реагировать, не так уж эфемерен.

Восемь. Введенными против них дискриминационными мерами ПАСЕ вынудила делегацию Федерального Собрания отказаться от участия в ее работе. Это стало одним из звеньев общей системы санкций против Российской Федерации, к которым прибегли ЕС и США. Разрыв хотя бы одного звена указывает на то, что она не такая уж прочная. Аналогичная судьба может ждать и другие звенья. Предпосылки для этого имеются. На это указывает, в том числе, то, что такие страны ЕС, как Германия и Франция, проявили заинтересованность в спасении СЕ и нахождении разумного компромисса. Так, по сведению российских интернет-изданий, «Франция активно способствовала возвращению России в Парламентскую ассамблею СЕ».

В ходе сессии ПАСЕ в российских СМИ широко цитировалось осторожное высказывание председателя Комитета по международным делам Совета Федерации Константина Косачева: «Не надо ни недооценивать, ни переоценивать значение происходящего. Это победа здравого смысла в отдельно взятой структуре и в весьма специфических обстоятельствах. Да, лед тронулся, нет сомнений. Но нет, это еще не ледоход». Но гораздо более широкое хождение получило заявление председателя Совета Федерации Валентины Матвиенко: «По своей сути это первый серьезный шаг, идущий вразрез с санкционной политикой, которая проводилась в отношении России на протяжении последних пяти лет».

Насколько все эти, вроде бы, убедительные резоны неоднозначны, покажем чуть дальше. Однако вне зависимости от того, что стоит за податливостью СЕ/ПАСЕ, и как дальше будут развиваться события, следует признать: Москва разыграла блестящую парламентско-дипломатическую комбинацию и выиграла. Честь и хвала всем тем, кто принимал в этом участие. Единственно она не учла, что в этой игре все козыри на руках у противоположной стороны.

... или обман зрения

В действительности, ни о какой победе, даже близко, речь не идет. Чтобы в этом убедиться, достаточно проанализировать, чем руководствовались депутаты ПАСЕ, которые поддержали внесение изменений в правила процедуры Ассамблеи и проголосовали за признание полномочий делегации Федерального Собрания без каких-либо изъятий.

Весомая, но всё же небольшая группа (если не горстка) депутатов ПАСЕ, принявших участие в

голосовании, являются искренними друзьями России, людьми, на которых можно положиться или представляющими страны, которые не боятся поступить так, как они считают нужным и правильным. Так, в полном составе «за» проголосовали азербайджанская и сербская делегации. Это очень отраднo на фоне того, что даже армянская раскололась.

Часть европарламентариев вдохновляли геополитические соображения – понимание того, как много теряет остальная Европа, отталкивая Россию, насколько она делается слабой и уязвимой. Брюссель просто не может позволить себе такую роскошь в условиях, когда связка с США ослабевает. Китай теснит европейский бизнес на всех фронтах. По средиземноморскому подбрюшью ЕС прокатываются один спазм за другим. А в ближайшей перспективе маячат рецессия и второй глобальный финансово-экономический кризис. К тому же оттолкнуть руку, протянутую Москвой, значит окончательно «похоронить» мечту об общем экономическом, правовом и гуманитарном пространстве от Атлантики до Тихого океана.

Еще часть депутатов исходили из сугубо прагматических соображений. Они считали, что в отсутствие России статус СЕ и ПАСЕ резко снизится. Они потеряют в значении. Вместе с ними и те, кто в них заседают. А заработать за пару беспринципных голосований под 100 млн. евро – хороший гешефт. От него глупо было бы отказываться. Некоторые же чисто фарисейски, даже не краснея, утверждали, что они радеют за жителей России, чтобы те не лишились защиты, предоставляемой Европейской конвенцией по правам человека (ЕКПЧ). Этих сказочек мы с лихвой наслушались в 90-е годы прошлого века.

Однако большинство придерживалось совершенно иной логики рассуждений. Им крайне важно было вернуть делегацию Федерального Собрания в ПАСЕ любой ценой, поскольку это даст возможность вновь обрушить на Москву волну критики. Наделит ПАСЕ правом призвать ее к ответу за всё на свете, за любые реальные или вымышленные нарушения. Позволит вновь обвинять ее во всех смертных грехах.

Поэтому они выслушивали все такие патетические и эмоциональные антироссийские выступления украинцев и других с олимпийским спокойствием. Эти выступления служили своего рода операцией прикрытия. Россияне ломались в открытую дверь. Нужно было просто отойти в сторону и дать им возможность попасть в расставленную для них западню.

В чем она заключается, откровенно прозвучало в целой серии высказываний голландских, финских и многих других парламентариев. Суть – решение о признании полномочий носит сугубо обусловленный характер. Все требования Москвы приняты ПАСЕ только для того, чтобы было с кого спросить за все допущенные ею и продолжающиеся нарушения международного права, идеалов и ценностей СЕ. Ведь никто из евродепутатов не забыл, что Россия «оккупирует» Крым, Донбасс, Южную Осетию, Абхазию, Приднестровье и т.д. Что она уклоняется от ответственности за сбитый малайзийский «Боинг». Лишение свободы ни в чем не повинных украинских военных моряков. Отравление Скрипалей. Попраание свободы собраний и мирных шествий. Преследование членов ЛГБТ-сообщества. Неадекватное расследование того, кто заказал убийство Бориса Немцова. Принятие законодательства, ставящего под сомнение обязательность исполнения постановлений Европейского суда по правам человека. Это тонко уловили авторы «Российской газеты», но по понятным причинам не стали акцентировать.

Их коллеги из других изданий предпочли вообще не углубляться в тему. Так, на новостной

ленте можно было прочитать: «Возвращение России права голоса в ПАСЕ знаменует, по сути, возврат к «докрымскому» формату отношений организации с Москвой. А значит, вся украинская борьба велась зря, и «оккупация Донбасса» и «аннексия Крыма» уже не сильно беспокоят европейцев». Если бы! Ситуация выглядит совсем иначе.

Сыграв в поддавки, ПАСЕ поставила российских парламентариев в ситуацию, когда они не смогут больше игнорировать требования Ассамблеи по всем этим вопросам. Будут вынуждены соглашаться с выводами и настойчивостью мониторинговой комиссии. Принимать у себя многочисленных докладчиков, готовящих новые резолюции и рекомендации по каждому из них. Отчитываться, отчитываться и отчитываться.

Против них сыграет даже то, что они были такими «покладистыми» на сессии ПАСЕ и настроенными на сотрудничество. Вспомним, с каким заявлением выступил на ней глава делегации, заместитель председателя Государственной Думы Петр Толстой: «Россия никогда от своих обязательств не отказывалась и не отказывается. 98% решений Европейского суда по правам человека выполняются Россией. Мы готовы и к мониторингу, и к обсуждению тех проблем, о которых говорили коллеги. Но для этого нужно, чтобы был диалог».

Диалог-то будет. Насколько он понравится Государственной Думе, Федеральному Собранию, российским министерствам и ведомствам, когда они разберутся, что к чему, – другой вопрос. Тем более что советчиков, призывающих в дальнейшем усилить давление на российские власти, предостаточно. Показательно, что все предыдущие главы российской парламентской делегации, пересевшие из депутатских в кресла сенаторов, отказались войти в ее состав – Владимир Лукин, Константин Косачев, Алексей Пушков. Наиважнейшая деталь – чтобы закольцевать ситуацию, в резолюцию ПАСЕ по признанию полномочий специально включено положение о том, что новый доклад о выполнении Россией обязательств, вытекающих из членства в Организации, Ассамблея подготовит к своей апрельской сессии 2020 года, т.е. в ударные сроки. На это, правда, без нажима, тоже обращено внимание в комментарии «Российской газеты».

Причем в том, что россияне неизменно будут оказываться в меньшинстве, тоже нет никаких сомнений. В этом плане члены российской делегации, экстраполирующие в будущее итоги прошедшего голосования, когда «за» высказались чуть ли не вдвое больше депутатов ПАСЕ, чем «против», сильно ошибаются. Еще больше эксперты, создающие подобную иллюзию, утверждая: «Голосование показало, что полноценное возвращение российской делегации поддерживают примерно три четверти депутатов».

Расстановка сил в ПАСЕ далеко не в нашу пользу. Ведущую роль в определении ее курса играет блок, состоящий из радикалов – тех, кто голосовал «против» изменения правил процедуры и признания полномочий, и всех тех, кто голосовал «за», имея в виду привлечь затем российских депутатов к ответственности. Об этом со всей очевидностью свидетельствует то, что Россия не смогла избрать положенного ей представителя на пост заместителя председателя ПАСЕ – теоретически закрепленное за ней место так и осталось вакантным. Более убедительных доказательств, по всей видимости, не нужно.

... или сотрудничество всё же восторжествует

Чтобы вырваться из подстроенной западни, есть только один рецепт. Если уж делегация Федерального Собрания вернулась в ПАСЕ, она должна работать в ней не покладая рук. С полной самоотдачей. Забыв об отдыхе. Отложив на потом другие дела.

Дабы разъяснять. Переубеждать. Перетягивать на свою сторону. Шаг за шагом, твердо, методично, настойчиво сколачивать в Ассамблее пророссийское большинство. Дабы не только на словах, прозвучавших в прениях из уст столь разных парламентариев, как Сергей Кисляк и Леонид Калашников, но и на деле инициировать подготовку докладов, читай - расследований всех преступлений, совершенных Правым сектором и его ставленниками, начиная с гибели людей на Майдане. Грузинскими властями, подвергшими Цхинвали залповому огню. Теми в ЕС и его государствах-членах, кто позволил утонуть в водах Средиземноморья тысячам беженцев и вынужденных мигрантов, и многих других. Навязать ПАСЕ принципиально новую позитивную повестку дня, ориентирующую СЕ на борьбу с новыми вызовами, на решение новых задач, а не пережевывание тех, которыми Организация занималась и 10, и 20, и 30 лет назад.

Добиться перелома в деятельности ПАСЕ и СЕ вполне реально. Но только если заняться этим ответственно и серьезно, а не так, как раньше. Напрашивающиеся меры:

1. Поручить ряду членов делегации Федерального Собрания посвятить себя работе в ПАСЕ и освободить их от всех других обязанностей.
2. Бросить на обеспечение сотрудничества с СЕ внушительные финансовые средства, сопоставимые с нашим взносом в бюджет Организации.
3. Сформировать при Государственной Думе и Совете Федерации экспертные советы в помощь членам делегации в ПАСЕ, которые могли бы взять на себя обоснование инициативных предложений по переналадке деятельности Ассамблеи и СЕ в целом.
4. Учредить (или воссоздать) Общество содействия СЕ, которое бы предоставило широкую публичную площадку для обсуждения всего того, чем занимается Организация.
5. Сделать защиту прав человека государственной политикой Российской Федерации. Ее осуществление позволит развернуть все министерства и ведомства лицом к простому человеку, а соблюдение и продвижение прав человека - возвести в критерий оценки успешности деятельности государственных служащих.
6. Подготовить, принять и в кратчайшие сроки реализовать программу приведения российского законодательства и правоприменительной практики в соответствие со стандартами СЕ и ЕКПЧ. Одновременно с этим четко указать и обосновать, какие из них таковыми не являются, и инициировать в СЕ переговоры об их отмене или изменении.
7. Договориться с другими членами СЕ об учреждении специального механизма контроля над тем, на что и как расходуются деньги из бюджета Организации, в том числе вносимые нашей страной.
8. Подготовить ряд мер, необходимых для того, чтобы переориентировать СЕ с текущей

повестки на подготовку нормативных актов, которые бы легли в основу формирования Всеобъемлющего Большого Евразийского Партнерства. По своему содержанию оно вполне созвучно и способно заменить собой цели построения Большой Европы без разделительных линий, еще недавно составлявшие кредо СЕ.

Если удастся всё это сделать, СЕ превратится в эффективный инструмент переналадки отношений между Россией и ЕС, Россией и коллективным Западом. Не удастся – станет еще одним раздражителем, от которого теперь, после возвращения делегации Федерального Собрания в ПАСЕ, будет на порядок сложнее избавиться.

Совместный проект журнала «Вся Европа» и РСМД

Литература / References

Больше не враг? Как Европа разворачивается к России. 2019. *Газета.ru*. 29.06. Об этом сообщает Рамблер. <https://news.rambler.ru/politics/42420140/> - <https://news.rambler.ru/politics/42420140-bolshe-ne-vrag-kak-evropa-razvorachivaetsya-k-rossii/>

Видеозапись 2019. Пленарная сессия ПАСЕ 26 июня 2019 года. <https://vodmanager.coe.int/coe/webcast/coe/2019-06-26-2/en/5>

Дудина Галина. 2019. Российская делегация входит и выходит из зала ПАСЕ. Ассамблея готовится к новым баталиям. *Коммерсантъ*. №109. 26.06. <https://www.kommersant.ru/doc/4012196>

Дудина Галина. 2019. Россия сменила Украину в ПАСЕ. Восстановление своих прав российская делегация восприняла как шаг к снятию санкций. *Коммерсантъ*. №110 (6590). 27.06. С. 1. <https://www.kommersant.ru/doc/4012866>

К Союзу Европы. Аналитический доклад российской группы Международного дискуссионного клуба «Валдай». СПб-Кизи-Валаам, М., 31 августа-7 сентября 2010. 34 с. http://www.karaganov.ru/docs/Karaganov_valdaj_rus.pdf

Россия возвращается в ПАСЕ – полномочия делегации нашей страны полностью восстановлены. *Российская газета*. №138(7896). 27.06.2019. С. 1, 8.

Хлопнули дверь. 2019. *Lenta.ru*. 28.06. Об этом сообщает Рамблер. <https://news.rambler.ru/world/42411152/> - <https://news.rambler.ru/world/42411152-hlopnuli-dveryu/>

Энтин Марк, Энтина Екатерина. 2019. Россия и Совет Европы. *Сайт РСМД*. 17.04. <https://russiacouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/rossiya-i-sovet-evropy/>

Baranov Konstantin, Dzhibladze Yuri. 2019. Opinion. Council of Europe vs Russia: stay or go? *EU Observer*. Berlin. 24.06. <https://euobserver.com/opinion/145235>

Entin Mark, Entina Ekaterina. 2019. Russia and the Council of Europe. *RIAC site*. 17.04. <https://russiacouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/russia-and-the-council-of-europe/>

Resolution 2287 (2019). *Assembly of the Council of Europe web-site* . 25.06. Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27980&lang=en>

Resolution 2292 (2019). Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation. *Assembly of the Council of Europe web-site*. 26.06. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=28049&lang=en>

Stiglmeier Alexandra. 2019. *EU Observer*. Opinion. The Council of Europe's surrender to Russia. Berlin. 27.06. <https://euobserver.com/opinion/145282>

Vice-President in respect of the Russian Federation: the seat remains vacant. 2019. *Parliamentary Assembly of the Council of Europe web-site*. 28.06. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7559&lang=2&cat=8>

© Марк ЭНТИН, профессор МГИМО МИД России,
профессор-исследователь БФУ им. И. Канта,

Екатерина ЭНТИНА, доцент НИУ «Высшая школа экономики»,
старший научный сотрудник Института Европы РАН