

# На пути к реформе Совета Европы

**Россия отметила 28 февраля 2011 года 15-летнюю годовщину вступления в Совет Европы. Тихо. Скромно. Без помпы. Ни памятных медалей. Ни громких заявлений. Ни многочисленных торжественных заседаний. Так, самый минимум. А зря. Повод подвести итоги и взглянуть в не столь отдаленное будущее был самый хороший. Тем более что есть о чем поговорить. В Совете Европы началась перестройка. Мы ведем ее вместе с партнерами из Европейского Союза, со всеми европейскими странами. От активной, инициативной, наступательной позиции российских представителей зависит очень многое. Скажем иначе, должно зависеть.**

Но перед тем как поразмышлять о том, какие направления реформ выгодны Российской Федерации, какие из них стоило бы поддержать, попытаемся разобраться в нескольких связанных с ними базовых вопросах. Ведь чтобы лучше видеть перспективу, нужно четко себе представлять, зачем реформы потребовались, во имя каких целей они осуществляются, кто их ведет и в чем они состоят. Вернее, и это принципиальный момент, должны заключаться.

Тем более что материалов, которые могут служить пищей для размышлений, последнее время ощутимо прибавилось. На зимней частичной сессии Парламентской Ассамблеи Совета Европа (ПАСЕ) с подробным изложением своего видения перестройки Организации выступил ее генеральный секретарь Турбьёрн Ягланд<sup>\*1</sup>. Тогда же на пленарном заседании Ассамблеи прошли слушания по пункту повестки дня «Продолжение реформы Совета Европы». Проекты резолюции и рекомендации внесла Комиссия ПАСЕ по политическим вопросам. Доклад с обоснованием поддержанных ею предложений по поручению Комиссии подготовил депутат ПАСЕ от Франции, член фракции Европейской народной партии (Христианские демократы) Жан-Клод Миньон<sup>\*2</sup>. А 10 февраля состоялась учредительная встреча глав политических департаментов и департаментов политического планирования высокого уровня министерств иностранных дел государств-участников<sup>\*3</sup>.

## **Общий контекст**

Совет Европы является старейшей и до определенной степени наиболее авторитетной международной организацией континента. Он объединяет все европейские страны. Таких к настоящему времени набралось 47. Вне Организации остаётся только Белоруссия, хотя Минск является участником ряда европейских конвенций. К тому же СЕ сотрудничает с Белоруссией на ограниченном числе направлений. Не вправе претендовать на членство в Организации непризнанные государства. Хотя и их представители могут допускаться к обсуждению отдельных сюжетов. В качестве наблюдателей в работе СЕ участвуют США, Канада, Япония и Мексика. Как видим, список более чем репрезентативный.

Ядром, вокруг которого концентрируется вся деятельность Совета Европы, является проблематика защиты прав человека, плюралистическая демократия и господство права. В этом отношении СЕ является полномочным культтрегером Европы. Он претендует на то, чтобы быть главным выразителем основополагающих ценностей политической культуры,

европейского выбора и европейской идентичности народов континента. Их проводником. Соответственно он позиционирует себя как честь и совесть европейского социума и европейской политики. А демократическую безопасность, на страже которой он стоит, провозглашает важнейшей составляющей системы всеобъемлющей безопасности на континенте. Суть отстаиваемого им подхода – опасность остальным может исходить только от тех, кто попирает вечные ценности или становится на этот скользкий путь. Чем тверже они придерживаются общих идеалов, тем стабильнее утвердившийся порядок вещей, тем прочнее объединяющие их связи.

Хотя в Уставе записано чуть иначе. Организация призвана способствовать сближению между государствами, их экономическому и социальному развитию с использованием широкого арсенала мер в самых различных сферах деятельности, включая продвижение общих ценностей. В пункте «а» ст. 1 Устава целью Совета Европы провозглашается «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». Средствами её достижения названы заключение соглашений, обсуждение других договоренностей и совместные действия в нескольких ключевых областях – «экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной». Перечисленные средства отнесены как бы к инструментарию реализации цели Организации первой группы. Кроме того, в пункте «b» ст. 1 Устава указывается, что «эта цель будет достигаться... равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод». Это инструментарий второй группы.

Под этим углом зрения, Совет Европы является региональной международной организацией общей компетенции, в сферу ведения которой входит сотрудничество между государствами-членами по любым вопросам внутреннего развития и внешней политики, за исключением лишь касающихся национальной обороны. Она много делает для углубления культурного сотрудничества на континенте, решения задач социального сплочения и всего набора социальных проблем, с которыми сталкиваются европейские страны. Она внесла большой вклад в становление сотрудничества между судебными и полицейскими органами. Да всего и не перечислять. Полученные ею результаты материализованы в более чем 200 европейских конвенциях и дополнительных протоколах к ним и огромном количестве резолюций. Они приняты Комитетом министров Совета Европы (КМСЕ) и образуют своего рода мягкое право, способствующее сближению и гармонизации национального законодательства, правоприменительной практики и политического курса государств-членов.

Когда Совет Европы еще только создавался, федералистское движение Европы хотело сделать из него организацию интеграционного типа. Тогда предлагалось наделить главные органы СЕ частично наднациональными полномочиями. Однако эти идеи оказались преждевременными. Их удалось реализовать лишь при конструировании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) и Европейского экономического сообщества (ЕЭС), из которых затем вырос нынешний Европейский Союз (ЕС). Что касается Совета Европы, он получился чисто классической международной организацией. Отношения наднационального интеграционного характера в его рамках сложились лишь на основе разработанной им Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), давшей жизнь Европейской системе защиты прав человека. Ее ключевым звеном является Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Его

юрисдикция и постановления обязательны для государств-участников ЕКПЧ. За тем, как они исполняются, следит Комитет министров. Но в силу полномочий, возложенных на него ЕКПЧ, т.е. в качестве конвенционного органа.

В остальном структура главных органов Совета Европы более-менее повторяет классическую схему, с учетом важности парламентского и как бы субпарламентского измерения его деятельности. К числу главных органов относятся Комитет министров, Парламентская Ассамблея (ПАСЕ), Конгресс местных и региональных властей (КМРВ) и Генеральный секретариат. Уставом проведение встреч глав государств или правительств стран-членов Организации не предусматривается. На практике они собирались три раза. Первый саммит состоялся в Вене в 1993 году. Он одобрил курс на превращение СЕ из закрытого клуба западных демократий в панъевропейскую организацию. Кроме того дал старт предыдущей реформе Европейской системы защиты прав человека, вылившейся в принятие Протокола № 11 к ЕКПЧ, разработке Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и созданию Европейской комиссии против расизма и ксенофобии. Следующий раз главы государств и правительств собрались в 1997 году, теперь уже в штаб-квартире СЕ в Страсбурге. Второй саммит подвел итоги расширения Организации и нацелил ее на решение новых задач. Местом проведения Третьего саммита была избрана Варшава. Он дал слегка более актуализированную картинку основных направлений деятельности СЕ. Однако принятые им документы до сих пор вызывают разночтения среди государств-участников и внутри Генерального секретариата. Одни считают, что он подтвердил установку на то, чтобы Организация занималась всем, как и раньше. Плюс откликнулась бы на новые вызовы. Другие – призвал ее сосредоточиться на «триаде»: проблематике демократии, господства права и прав человека. Таким образом, встречи глав государств или правительств не встроены в институциональную систему СЕ. Для их созыва требуется специальное решение.

Центральное место в системе главных органов Совета Европы занимает Комитет министров. В его руках сосредоточена реальная власть. Только он уполномочен принимать обязывающие решения от имени Организации. Именно он занимается повседневной работой по обеспечению сотрудничества между государствами-членами во всех тех областях деятельности, которые отнесены к сфере его компетенции. На него замкнут разветвленный конгломерат рабочих органов, начиная от всевозможных редакционных групп и групп экспертов открытого, узкого и закрытого состава до постоянных комитетов и комитетов мудрецов. Все они создаются им для решения конкретных задач и действуют на основе четко сформулированного им мандата или данного им поручения. Объем прделываемой им работы колоссален. Однако ни мировым, ни европейским СМИ он не интересен. КМСЕ трудится в закрытом режиме. Осуществляемая им деятельность рутинна. На изменения политической ситуации в Европе и за ее пределами он реагирует менее броскими методами и не так оперативно, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация Северо-Атлантического договора (НАТО) и ЕС.

Парламентская Ассамблея имеет статус консультативного органа СЕ. Принимаемые ею официальные документы (резолюции и/или рекомендации) связывают только ее саму, партийные фракции, с опорой на которые она работает, и национальные делегации. К другим органам СЕ, государствам-членам, третьим странам и международным организациям она может обращаться только с рекомендациями. Тем не менее, ПАСЕ пользуется большим влиянием. Ее рекомендации становятся фактором практической политики. Инициативы, с

которыми она выступает, находят поддержку. Ссориться с ней никто не хочет. К высказываемым ею позициям относятся с должным уважением. В борьбе за политическое влияние ПАСЕ успешно набирает очки в силу целого ряда причин. Ассамблея чрезвычайно активна. Она хорошо структурирована. Одновременно на рассмотрении ее многочисленных комиссий находятся десятки самых разнообразных докладов, которые по мере готовности выносятся на пленарные заседания. ПАСЕ полностью автономна. Она включает в свою повестку дня те вопросы, которые считает нужным, т.е. все, что волнует европейцев, все, с чем им приходится сталкиваться в повседневной жизни. Она не боится открыто говорить обо всех и любых самых острых, самых горящих проблемах, даже наиболее конфликтных и скандальных. Поэтому ее заседания всегда находятся в центре внимания мировых, европейских и национальных СМИ. В свою очередь, медиатическая значимость ПАСЕ заставляет государства и ведущих политиков континента относиться к ней как к важному политическому ресурсу, которым нельзя пренебрегать.

Конгресс местных и региональных властей в какой-то момент тоже начал стремительно набирать авторитет и влияние. Казалось, что у него для этого есть все необходимое. Ведь ему было доверено представлять интересы наиболее мощной, наиболее многочисленной прослойки политического истеблишмента европейских стран. Через местные и региональные власти проходит значительная часть финансовых потоков. От того, как они функционируют, как выполняют возложенные на них обязанности, зависит то, как люди живут повсеместно на континенте. Теоретически КМРВ мог бы создать беспрецедентную сеть сотрудничества, приближенного к повседневным нуждам людей. Он мог бы превратиться в уникальный инструмент совместного трансграничного решения всех тех проблем, которые больше всего волнуют обычного, среднего человека. Однако у него не получилось. Что-то не сложилось. Конгресс стал подражать ПАСЕ, дублировать ее повестку дня, ее деятельность только под углом зрения местных и региональных властей. В результате он остановился в своем развитии и не сумел обрести своего лица, не нашел своего особого места в европейском политическом ландшафте. Он остался лишь частично востребованным, хотя сохраняет изрядный потенциал.

Генеральный секретариат во главе с генеральным секретарем – становой хребет Организации. От него все зависит. На нем все держится. Он предопределяет все решения, принимаемые СЕ, обеспечивает содержательное наполнение всех выпускаемых им документов, хотя формально считается, что он всего лишь обслуживает другие главные органы. Секретариат достаточно многочислен. Он состоит по большей части из великолепно образованных, хорошо подготовленных, опытных сотрудников, выращенных внутри Организации и приверженных ее духу и призванию, а построен в лучших традициях иерархически организованной структуры с четко налаженными связями руководства и подчинения. Поэтому Секретариат чувствует себя вполне защищенным в социальном плане и работает на результат в соответствии с высокими стандартами эффективности и качества. Постоянные представительства (посольства) государств-членов при Совете Европы и правительственные эксперты, приезжающие из столиц, ему заведомо проигрывают. Представительства, как общее правило, очень малочисленны – не свыше двух-трех, от силы пяти дипломатов (за исключением представительств Турции, России и Украины). Они стараются держаться подальше от своих парламентских делегаций и не вмешиваются в то, как правительственные агентства налаживают связи с рабочими органами СЕ. Выходить за рамки минимально необходимого им нет никакого резона. Секретариат СЕ сформирован на пропорциональной основе. Все

государства-члены, за редким исключением, очень неплохо в нем представлены. Поэтому Секретариат СЕ по определению обслуживает их национальные интересы и действует в тесной связке с правительственными экспертами, приезжающими из столиц, таким образом, что у государств-членов почти никогда не возникает потребности в том, чтобы его поправлять или контролировать.

С учетом этого можно себе представить, насколько весомой и значительной является фигура генерального секретаря СЕ, персонифицирующего собой весь Генеральный секретариат. Да и не только Генеральный секретариат, но и всю Организацию. Её статус в европейской табели о рангах во многом определяется тем, открывает ли генеральный секретарь ногой двери самых высоких кабинетов, имеет ли он прямой доступ к главам государств и правительств ведущих держав континента. От того, каким авторитетом пользуется генеральный секретарь, зависит то, в какой степени в Европе прислушиваются к голосу Организации. Не мудрено, что именно генеральный секретарь предложил государствам-членам приступить к реорганизации Совета Европы. Он возглавил движение за реформы. Он держит в руках все нити. Его позиция, его способность заручиться поддержкой столиц, его настойчивость, то, как он действует, в значительной степени предreshают и успех, и направления, и наполнение реформ.

### **Объективные потребности в перестройке**

А в реформах Совет Европы действительно нуждается, хотя возложить вину за ослабление позиций Организации на Страсбург можно лишь отчасти. В большинстве случаев его относительный «закат» связан с внешними факторами, с общей динамикой ситуации на континенте и эволюцией европейской архитектуры. Объясняется он также какой-то аморфной, невнятной, плохо артикулированной позицией государств-членов в его отношении.

На протяжении десятилетий Совет Европы мог позволить себе сибаритствовать. Он вел роскошное существование. Он трудился в оранжерейных условиях. Во-первых, СЕ объединял государства, органически придерживающиеся тех экзистенциальных ценностей, которые они поручили ему продвигать. В рамках СЕ острые противоречия между ними возникали крайне редко. Поэтому он и назывался закрытым клубом западных демократий, а вся практическая работа по отправлению возложенных на него функций была доверена Генеральному секретариату.

Во-вторых, СЕ и Генеральный секретариат точно знали, что им делать. Они сосредоточились на нормотворчестве, регулятивном обеспечении высокого уровня субрегионального международного сотрудничества в максимально широком спектре областей, установлении эталонных стандартов государственно-правового, политического и социального развития и их соблюдения.

В-третьих, СЕ не испытывал недостатка в финансировании. Никто не держал его на голодном пайке.

В-четвертых, он был избавлен от реальной конкуренции. У него не было серьезных соперников в лице других международных структур. Делянка между НАТО, ЕС и СЕ была поделена вполне рационально. У каждой из западноевропейских и североатлантических структур была своя

ниша. Они не дублировали друг друга, да и не собирались. НАТО взяла на себя все, связанное с обороной и военным строительством, которые, как указывалось выше, намеренно были исключены из компетенции Совета Европы. ЕС занялся созданием таможенного союза, затем – формированием общего рынка, бился над форсированием экономической интеграции. Ему этого вполне хватало. Чуть ли не все остальное, насколько это было подъемно, оставалось за СЕ.

И даже запуск Хельсинского процесса ничего не изменил. Он понадобился для наведения мостов между странами, принадлежавшими к двум враждующим военно-политическим лагерям. На ситуации внутри каждого из лагерей он никак не отразился. Может быть, даже повысил политическую значимость Совета Европы для Запада. Ведь Хельсинский процесс легитимировал правовые и политические стандарты СЕ в масштабах всего континента и даже в какой-то степени стал прологом к последующей нормативной экспансии Запада.

Окончание холодной войны сыграло с Советом Европы злую шутку. Вроде бы идеалы, отстаиваемые им, победили, и теперь Страсбург мог пропатронировать их победному шествию по континенту. На это Первая встреча в верхах государств-членов его и нацелила. СЕ первым из европейских и евроатлантических организаций и объединений пошел по пути включения в свой состав стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и стран Балтии, а за ними и всех остальных европейских стран. Причем в отличие от НАТО и ЕС сделал это, отказавшись от выборочного подхода. Более того, он полностью перестроил свою работу. Во главу угла своей деятельности он поставил оказание технической помощи новым демократиям в восприятии западных стандартов.

Выбор вроде бы правильный, выверенный, где-то даже единственно возможный, но... бесперспективный. Перспектива, которую тогдашние политические лидеры и государственные деятели просмотрели, а их новое поколение сейчас продолжает игнорировать, состояла в том, чтобы сообща строить новую Европу, сообща оборудовать наш большой континент.

В принципе из неё концепция Большой Европы без разделительных линий и исходит. Она делает ставку на равенство и развитие.

СЕ предпочел им экспансию, внедрение на Востоке континента того, что уже достигнуто Западом. То есть он стал строить старую Европу, только гораздо большего географического охвата. В какой-то степени это было и остается тупиковым вариантом.

В результате СЕ много сделал для новых демократий. Он потрудился на славу, добился результатов в плане распространения западной политической и правовой культуры и утверждения общеевропейских ценностей господства права, плюралистической демократии и уважения прав человека. Но во многом (1) утратил свою привлекательность для государств-членов; (2) остановился в развитии; и (3) стал все больше и больше уступать в том, что касается, своего *raison d'être*, другим европейским и евроатлантическим организациям и объединениям.

То чем СЕ занимался, с позиций политического реализма, по-настоящему мало кого интересовало. Для СЕ данная констатация звучит обидно. Нарушает негласные заповеди политической корректности. Рвет с определенными табу. Но на практике дело обстояло и

обстоит именно таким образом.

Для Запада то, на чем СЕ сосредоточился, с точки зрения внутренней политики, превратилось в повторение пройденного, а, с точки зрения внешней политики, было паллиативом. Поскольку поддержка и освоение Центральной и Восточной Европы осуществлялись им в иных форматах и иными методами.

Странам ЦВЕ Совет Европы как инструмент получения западного опыта был нужен постольку-поскольку. А какие-то иные роли он играть почти перестал. После нескольких лет неопределенности, вызванных тем, что правящие круги США и ЕС никак не могли определиться, страны ЦВЕ, получив соответствующий сигнал, взяли курс на вступление в НАТО и в интеграционное объединение. Это было для них главным. Участие в СЕ превратилось в проформу - подготовительный класс для обретения права на полновесную принадлежность к Западному миру.

Россия ожидала от Совета Европы совершенно другого - оформления союзнических отношений и объединения усилий в целях совместного обустройства континента на равноправной основе на деле, а не на словах и построения Большой Европы, как это и было написано на скрижалях СЕ. Однако Большая Европа осталась не более чем лозунгом. Красивыми словами. Морковкой. Реальностью стала нескончаемая критика российских властей, как справедливая, так и надуманная. Разочарование, вызванное завышенными ожиданиями, превратило СЕ в глазах Москвы в необходимую, но до определенной степени чуждую ей часть обязательной программы, проводника западного влияния и западного понимания общих ценностей, навязываемого, а не разделяемого.

Как следствие, оказалось, что ни одной из влиятельных сил континента лидерство в Совете Европы не нужно. Возвеличивать его, вкладываться в него по-крупному они не захотели. Их вполне устроила ситуация, когда он остается на плаву, выполняя отведенную ему ограниченную миссию, пусть и благородную, но не более того.

Вот и получилось, что в отношении СЕ под самыми благовидными предложениями была принята убийственная для Организации стратегия нулевого роста бюджета. Убийственная - по ряду причин. С одной стороны, она не давала СЕ развернуться. Мешала осваивать столь необходимые новые направления деятельности. Сковывала инициативу. И это тогда, когда перед СЕ теоретически могли открыться новые горизонты. Когда Европа начала сталкиваться с новыми, все более тяжелыми, разрушительными и опасными вызовами.

С другой - заставила СЕ придерживаться режима жесткой экономии. Единый бюджет СЕ тратится как на саму Организацию, так и на ЕСПЧ. В связи со стремительным увеличением нагрузки на Страсбургский суд, СЕ пришлось во все большей мере перераспределять средства на его финансирование. Сама же Организация оказалась на голодном пайке. Даже то, над чем она трудилась раньше, ей пришлось делать в урезанном объеме. Под нож экономии пошли в первую очередь программы и проекты в сфере культурного и молодежного сотрудничества, сотрудничества в социальной сфере и т.д.

Иначе говоря, СЕ поставили перед непростым выбором: то ли сосредоточиться на главном, определив его для себя, и отказаться от второстепенных направлений деятельности, то ли

заниматься всем по-прежнему, но с меньшей эффективностью. Однако утверждать, что его поставили в такую ситуацию какие-то внешние силы, было бы преувеличением. Это не совсем верно. До какой-то степени СЕ загнал в неё себя сам.

К середине 1990-х он фактически раздвоился. Где-то половину ресурсов, времени и сил он бросил на оказание технической помощи новобранцам. Половину оставил на работу в обычном режиме. Тем самым благородная миссия нести общие ценности повсюду в пределах континента, в том числе, в его самые отдаленные уголки получила организационное и проектно-целевое выражение.

Сотрудники Генерального секретариата в меркантильном плане и с точки зрения престижа от этого очень выиграли. Они стали вдвойне уважаемыми людьми – дорогими гостями, которых повсюду встречают с распростертыми объятиями. И не просто дорогими гостями, а оракулами, которым заглядывают в рот. К тому же они получили весомую прибавку к жалованию. Командировочные, а в командировках им пришлось проводить существенную часть своего времени, «жертвуя собой», приплюсовывали к зарплате.

Государства-члены проиграли. То есть от каждого эпизода получения помощи они, может быть, и выигрывали, особенно в первые годы, когда ощущался информационный голод, и не было своих специалистов соответствующего профиля, но в своей совокупности, безусловно, проиграли.

В серию были запущены нескончаемые информационные, пропагандистские, общеобразовательные семинары, круглые столы, конференции и обсуждения, почти одинаковые в разных странах, занудно повторяющиеся и дублирующие друг друга. По большому счету, уже вскоре, никому не нужные. Поскольку ту же самую информацию, при желании, можно было получить в Страсбурге (или тиражировать из Страсбурга) или в результате анализа практики и опыта СЕ и его государств-членов, которые национальные кадры профессионалов вскоре неплохо освоили.

Кроме того, новые государства-члены, не без давления со стороны СЕ и его старожил, подключили Совет к совершенствованию национального законодательства и работе по приведению его в соответствие со стандартами Организации. СЕ занялся этим с огромным удовольствием. Но со столь же низким коэффициентом полезного действия. Повсюду он стал делать в принципе одно и то же, бесконечно повторяя и дублируя ведущуюся работу. Но к тому же, если разобраться, во многом сугубо формально. В каких-то случаях эксперты СЕ и сотрудники генерального секретариата плохо знали местную специфику и, трудолюбиво подготавливая запрошенные рекомендации, работали в корзину, в каких-то – откровенно использовались во внутривнутриполитической борьбе для проталкивания реформ или законопроектов, в которых были заинтересованы те или иные политические формирования внутри европейских стран.

Но больше всего проиграл сам Совет Европы. Поскольку существенного приращения сил и средств не произошло, обе половины своей работы он стал делать плохо. То есть, конечно, хорошо, профессионально, качественно. Но намного хуже, чем мог бы, и намного хуже, чем надо было.



По поводу технической помощи уже сказано. Отдача от нее всегда была крайне низкой или показной. Её намного лучше бы осуществляли сами государства-члены или международные НПО и объединения национальных неправительственных организаций. С гораздо большей пользой она бы велась, если бы была поставлена не келейно, вне контроля со стороны третьих государств-членов, а осуществлялась через структуры многостороннего межправительственного сотрудничества.

Больше же всего пострадала уставная деятельность Организации. Вместо того чтобы идти вперед, активно продолжать нормотворческую деятельность, искать решения проблем нового поколения, с которыми столкнулись европейские страны, смело идти в новые области деятельности, СЕ топтался на месте. Да, он продолжал разрабатывать новые европейские конвенции (о биомедицине, регулировании отдельных аспектов виртуального пространства, правовом сотрудничестве в борьбе с терроризмом и т.д.), выпускать резолюции и рекомендации, но в откровенно недостаточном и усеченном виде.

Два последних десятилетия он выдавал на-гора не вдвое меньше нормотворческой продукции, чем мог бы, а на порядок меньше. Ведь львиная доля средств, оставляемых им себе на развитие, шла на оплату экспертов СЕ и сотрудников Генерального секретариата. Она тратилась на финансирование устаревших программ и проектов, от которых никто не решался отказаться, и на обеспечение невообразимо распухших механизмов контроля за исполнением государствами-членами взятых на себя обязательств по различным европейским конвенциям. В этом, кстати, что является тайной полишинеля, кроются истоки дрейфа Организации к избавлению от черт универсальности в ее деятельности и концентрации на триаде: верховенстве права, демократии и правах человека.

Не мудрено, что Совет Европы сначала уступил лидерство ЕС и ОБСЕ, а потом был и вовсе отодвинут ими на обочину общеевропейского политического процесса. По окончании холодной войны ОБСЕ радикально поменяла свое призвание. Она посвятила себя (чуть ли не без остатка) фактически тому же, чем был призван заниматься Совет Европы, – контролю за демократическим развитием Восточной и Юго-Восточной частей континента.

Только ОБСЕ, по сравнению с СЕ, обладала рядом преимуществ. Она могла действовать очень оперативно, быстро разворачивая миссии на местах и привлекая необходимые ресурсы для выполнения разовых поручений. Не будучи обремененной тяжеловесными внутренними структурами, огромным профессиональным аппаратом и представлениями о чести и совести, присущими такому аппарату, ОБСЕ могла легко переориентировать свою деятельность на решение новых задач. Она стремительно меняла направления главного удара. Она всегда была готова, руководствуясь логикой политической целесообразности, а не чем-то там еще, выполнить поступивший социальный заказ.

Совет Европы всегда был и остается намного более основательным и профессиональным, чем ОБСЕ. Но большинству в ОБСЕ на протяжении всех этих лет нужны были не оптимальные, не выверенные, а политизированные решения.

Однако наиболее сокрушительный удар кинжалом в спину Совет Европы получил от Европейского Союза. Казалось бы, для ЕС Совет Европы так удобен. СЕ – любимое детище государств-основателей ЕС. Руками Совета Брюссель может делать все то, на что его самого не

хватает. СЕ может служить проекцией ЕС на значительно большую территорию, на гораздо более ёмкий рынок в 800 миллионов человек.

Тем не менее, вместо того чтобы холить и лелеять, вместо того чтобы пестовать его, Брюссель начал обгрызать его полномочия. Одни за другими. Последовательно и методично. Часть европейских конвенций СЕ, прежде всего, в области сотрудничества судебных и полицейских органов и оказания правовой помощи, а также в гражданско-правовой сфере, ЕС трансформировал в свои директивы, поменяв тем самым режим их имплементации и контроля над соблюдением.

В других случаях Брюссель создал параллельные структуры и инструменты. В частности, разработал свою Хартию основных прав, полностью перекрывающую ЕКПЧ и Европейскую социальную хартию (ЕСХ). С 1 декабря 2009 года ей придан обязывающий характер и фактически конституционный статус. ЕС создал свое Агентство по правам человека и т.д.

С одной стороны, включение того, чем занимается СЕ, и что ему поручено делать, в сферу своей компетенции, отвечало и отвечает логике внутреннего развития ЕС. Из экономического сообщества он превратился сначала в социально-экономическое. Затем включил в интеграционный проект вопросы внутренней безопасности и многие другие. И, наконец, трансформировался в префедеральный Союз, стремящийся к тому, чтобы присутствовать во всех сферах деятельности государств-членов без исключения.

К тому же ЕС пошел по пути всемерной, неограниченной экспансии. Уже сейчас в его составе 27 из 47 государств-членов СЕ. В ближайшем будущем их число должно подскочить до 30-33. На то чтобы поглотить Балканы, ему потребуется несколько лет. Тогда потребность в Совете Европы для него полностью отпадет. ЕС и сейчас утрачивает к нему интерес. Но его пренебрежительное отношение к СЕ не может проявиться в полную силу. Лиссабонский договор поручил Брюсселю вступить в ЕКПЧ. Над этим он сейчас усиленно работает. Плюс к этому Брюссель придумал, как можно дополнительно использовать СЕ для продвижения своих интересов. У ряда стран ЕС есть любимая внешнеполитическая программа - политика Восточного партнерства. Они приставили СЕ к ее реализации.

Однако по большому счету, уверен Брюссель, Большая Европа без разделительных линий ему не нужна. Это колоссальная стратегическая ошибка. Неверная оценка своих интересов и возможностей. Неправильное восприятие своего места в современном мире. Они уже очень дорого обошлись ЕС и его государствам-членам. Может быть, в будущем, отношение Брюсселя к концепции и идеологии Большой Европы без разделительных линий изменится. Но пока факт остается фактом. По убеждению современного поколения политиков и государственных деятелей, задающих тон в ЕС, такая концепция и идеология ЕС не нужны.

Они отдают безусловное предпочтение концепту Широкой Европы, согласно которому, весь континент должен жить по правилам, диктуемым из одного центра. Брюссель не видит преимуществ в равноправном сотрудничестве от Атлантики до Владивостока. Нынешний расклад ЕС вполне устраивает. Ему претит то, что он должен подчиняться решениям, вырабатываемым в Страсбурге. Даже символически. Его «воротит» даже от одной мысли о том, что ему придется согласовывать свою позицию с третьими странами, входящими в СЕ. Ему не нравится, что он пусть и в минимальной степени, но все же подконтролен самостоятельной

международной структуре.

То, что ЕС на практике отказывается от Большой Европы без разделительных линий, автоматически означает, что ему не нужна не только Большая Европа, но и Совет Европы. Если СЕ исчезнет, для ЕС ничего не изменится. Но отступить от него Брюссель не собирается. Он считает, что поступить так на данном отрезке европейского строительства было бы контрпродуктивным и несвоевременным. Более приемлемый вариант – забрать у СЕ лишнее, полностью замкнуть его на проблематику господства права, демократии и прав человека и поручить его заботам ту часть континента, которая не входит в состав ЕС и на которую Брюссель не претендует.

Понятно, что такой вариант не устраивает Россию, Украину и Турцию. Не может устаивать! Но навязать своё видение будущего развития континента, пролоббировать его, убедить остальных в его преимуществах они не в состоянии. Делать же ставку на превращение СЕ в привилегированный инструмент продвижения своих интересов, в реальный инструмент построения Большой Европы без разделительных линий они не могут и не хотят.

С одной стороны, это слишком сложно. СЕ, скорее, используется Брюсселем и его государствами-членами для ослабления позиций указанной тройки держав, способных служить противовесом экспансии ЕС, для их бесконечной критики. Чтобы поменять ситуацию, потребуется очень много сделать. С другой – не реалистично. За ЕС – механическое большинство. В этом плане ничего не изменить.

Отношение к СЕ не переменится до тех пор, пока Брюссель не осознает, что построение Большой Европы в союзе с Россией, Украиной и Турцией в его интересах. Любое другое развитие событий будет лишь ослаблять европейский концерт, вредить ему, подрывать возможности внутреннего развития, снижать международную конкурентоспособность.

Таковы, как представляется, глубинные причины кризиса, уже не один год переживаемого Советом Европы, причины, диктующие потребность в переменах и преобразованиях.

## **Официальное обоснование причин и мотивации реформ**

Руководством и главными органами Совета Европы они подаются, что вполне естественно, несколько иначе. В зависимости от особенностей текущего момента или того, кто выступает с разъяснениями, акценты очень сильно смещаются.

Реформирование было провозглашено официальной политикой СЕ с сентября 2009 года. Заступив на пост генерального секретаря Организации, только что избранный им известный норвежский политик, председатель Нобелевского комитета Турбьёрн Ягланд сходу объявил реформирование ЕС своей основной миссией. Соответствующую задачу он поставил и перед собой, и перед Организацией в целом, включая как Комитет министров, так и совокупность государств-членов. И в этом – в намерении вернуть СЕ утраченные позиции, рационализировать его деятельность, поднять отдачу от осуществляемых им программ и проектов и повысить вклад в европейские дела – его поддержали абсолютно все.

Только первопроходцами нынешнего генерального секретаря и его команду назвать сложно. Попытки что-то сделать, чтобы вывести Организацию из кризиса, предпринимали и все его предшественники. То, что у СЕ не всё ладится, что он упускает нечто главное, что его теснят, ни для кого не было секретом. Нисходящий тренд в его деятельности, обеспокоенность складывающейся ситуацией, утрата драйва ощущались со второй половины 1990-х. Руководство СЕ не могло не реагировать. Сменяющие друг друга генеральные секретари и реагировали.

Они ездили по столицам. Уговаривали. Завлекали. Объясняли. Выбивали деньги. Взваливали на плечи СЕ все новые и новые поручения, чтобы доказать его незаменимость, чтобы показать, на что он способен, чтобы удержать за ним лидирующие позиции. Ратовали за то, чтобы ЕС, ОБСЕ и СЕ договорились о каком-то разделении труда и строго следовали найденному модусу вивенди - на подобию детей лейтенанта Шмидта. Даже выступали за проведение саммита европейских и евроатлантических организаций.

Внутри СЕ не прекращались преобразования. Тасовались подразделения. Менялась кадровая политика. Постоянные новшества вносились в бюджетный процесс и характер представления Межправительственной программы деятельности, в которой фиксировались все пропорции в распределении сил и средств Организации. Централизацию управления сменяла децентрализация и наоборот. Укрупнение подразделений - разукрупнение и т.д. В общем, работа кипела. При шведе Даниэле Таршисе (по завершении своей карьеры в СЕ вернулся на начальственную исследовательскую работу), австрийце Вальтере Швиммере (сейчас он - председатель Международного координационного комитета Мирового общественного форума «Диалог цивилизаций»), англичанине Терри Дэвисе.

Более того, встречи глав государств и правительств стран СЕ 1997 и 2005 годов созывались в значительной степени для того, чтобы вдохнуть в СЕ новую жизнь, привлечь к нему внимание, утвердить новую повестку. На них неизменно подтверждалась приверженность целям и принципам СЕ. Деятельность СЕ всячески превозносилась. Принимались декларации и планы действий, призванные служить маяком, ориентиром, руководством к действию. По решению саммитов создавались комитеты мудрецов. Другой вариант - их функции возлагались на отдельных наиболее авторитетных европейских политиков. Комитеты и уполномоченные политики представляли очень верные, очень правильные и тщательно продуманные системные рекомендации. Но...

Перелома не произошло. Ни одна из мер, предпринятых в рамках СЕ, для поддержки СЕ или во имя СЕ, ни одно из начинаний, на каком бы высоком уровне они ни освящались, ситуацию не изменили. Все продолжало идти так же, как и шло до этого.

Поэтому страсть и убежденность, с которой Турбьёрн Ягланд провозгласил политику реформ, перевод ее в разряд основных приоритетов Организации, проявленная им готовность идти до конца и работать не покладая рук, и завоевали на его сторону вроде бы всех - столицы, постоянных представителей государств-членов при СЕ, костяк Генерального секретариата и его молодое пополнение. Во всяком случае, поначалу. Вселили веру в то, что на этот раз может получиться. Что будет иначе, нежели при его предшественниках. Что перемены не за горами. Что они пойдут всем на пользу.

Те резоны, с которыми он выступал когда-то, сейчас несколько позабылись. Их вспоминать нет

смысла. Они были нужны тогда, когда требовалось убедить в необходимости реформ. Тот период уже позади. Считается, что первый этап преобразований уже пройден. Востребована совершенно другая аргументация. Однако о той, прежней лучше всего напоминают, пожалуй, не тогдашние высказывания Турбьёрна Ягланда и документы Генерального секретариата, а резолюция 1689 (2009) и рекомендация 1886 (2009) ПАСЕ «Будущее Совета Европы в свете 60-летнего опыта его деятельности» (и последующие).

В них перечислены следующие причины, делающие реформы насущными, безальтернативными и крайне желательными. В первую очередь это снижение эффективности деятельности СЕ на приоритетных направлениях; недостаточно высокая отдача, получаемая от осуществления слишком широкого набора разнообразных программ; распыление сил и средств. На второе место по значимости депутаты ПАСЕ поставили бюрократический застой Организации, выражающийся в том, что руководители отдельных подразделений СЕ вместо того, чтобы откликаться на реальные потребности, ориентировались в основном на свое видение проблем и руководствовались исключительно своими личными интересами. Как видим, оценки злые, придирчивые, жесткие. По тональности они похожи даже где-то на обвинения. Причем эти обвинения адресованы, прежде всего, самой Организации.

Следующим блоком причин в Резолюции и Рекомендации названы недофинансирование Организации и иррациональное распределение бюджетных средств. Вроде бы, СЕ получает от государств-членов неплохие деньги – порядка 220 млн. евро. Намного меньше, чем нужно из-за пагубного решения о нулевом росте бюджета, но всё же. Однако они уходят в основном на зарплату аппарата и функционирование механизмов контроля за соблюдением большого числа европейских конвенций СЕ. Из них оплачиваются деятельность ЕСПЧ и его сильно разросшегося секретариата, сессии самой Ассамблеи, КМРВЕ и т.д. На осуществление уставной деятельности остается лишь около 40 млн. евро. По сравнению с общим объемом бюджета, сумма более чем скромная.

Еще один блок причин депутаты ПАСЕ, вслед за генеральным секретарем Организации, увидели в пороках функционирования системы внешних органов СЕ. Они были созданы в отдельных странах-членах и при международных организациях и объединениях. Те из них, которые были действительно нужны и полезны, вынуждены были мириться с кадровыми ограничениями. К тому же они испытывали постоянный недостаток в финансовых средствах. Функционирование же остальных давно следовало адаптировать к изменившимся потребностям.

Наконец, в самом конце перечня скромно упоминался Европейский Союз. Его упрекали в недобросовестной конкуренции. Правда, в какой-то степени делалось это, если можно так выразиться, по касательной. Без перегибов. Даже как-то застенчиво. В основном только в том, что он создает структуры, дублирующие то, что особенно востребовано в деятельности СЕ, и что у СЕ особенно хорошо получается. Иначе говоря, в попытках перехватить у СЕ то, что Организация действительно здорово делает.

Синтетическим показателем неблагополучия, подчеркивалось в документах ПАСЕ, стало снижение интереса государств-членов к деятельности Совета. Оно различимо во всем. Реально Организация получает все меньше средств на уставную деятельность. Деньги приходится выклянчивать. Министры иностранных дел на сессии Комитета министров приезжают все

реже. Государства-члены не проявляют былого рвения в присоединении к европейским конвенциям СЕ. Они стараются минимизировать значение механизмов контроля за соблюдением взятых ими на себя международных обязательств и т.д.

В качестве объяснения это всё. Прямо скажем, не впечатляет. Больше похоже на скольжение по поверхности. На перечисление очевидного. Без какого-либо желания углубиться в суть проблем. Поставить их в общеевропейский, общемировой контекст. Но для поддержки курса на реформирование СЕ – вполне достаточно.

А вот аргументация, используемая Турбьёрном Ягландом, за время, прошедшее с сентября 2009 года, серьезно эволюционировала. Это мы увидим чуть дальше. Что-то ему удалось сделать. На что-то он стал смотреть иначе. Повторять пройденное ему уже как-то не с руки.

ПАСЕ же осталась во многом в плену прежних представлений и слегка инерционной риторики. Во всяком случае, в докладе, на основе которого на зимней частичной сессии Ассамблеи были приняты резолюция 1783 (2011) и рекомендация 1951 (2011)\*4, изложение перечня проблем, с которыми сталкивается СЕ, вполне узнаваемо. В структурном отношении доклад построен следующим образом. Сначала дается описание проблемы. Потом – некоторый набор мер, с помощью которых предлагается подступить к их решению. В Резолюции и Рекомендации оставлены только предложения. Но порядок их изложения идентичен рубрике проблем, использованному в докладе.

Первейшей из них названа утрата интереса к СЕ со стороны государств-членов. Может быть, не утрата. Это, пожалуй, преувеличение. Пока. А ослабление интереса и стремление дистанцироваться от СЕ. Вопреки всем уверениям об обратном. Несмотря на все громкие заявления и декларации. Как подчеркивает автор доклада Жан-Клод Миньон, это особенно странно на фоне негативного развития ситуации в Европе. И в странах ЕС, и в других государствах-членах СЕ «набирают силу опасные, дестабилизирующие тенденции, которые угрожают социальному сплочению общества». А от услуг СЕ отказываются. Его возможностями пренебрегают. Непонятно. И нелогично.

Второй по значимости – разгорающиеся или продолжающиеся споры по поводу призвания СЕ: должен ли он заниматься всем, как и раньше или лучше, чем раньше, либо сосредоточиться на «триаде». Консервативного подхода придерживаются страны, находящиеся вне ЕС и не имеющие шансов оказаться в нем в обозримом будущем. Те же, кто входят в ЕС или стремятся в него и делают ставку на интеграционный проект, с удовольствием бы превратили СЕ в орган, надзирающий за остальной частью континента. Для большего он им не нужен. Что, конечно, неправильно.

На третьей позиции, как и раньше, недофинансирование СЕ. В том что касается дефицита средств, подчеркивает французский парламентарий, «ситуация складывается настолько драматично, что угрожает самому существованию Организации». Если вычест из бюджета то, что уходит на функционирование разнообразных структур СЕ, включая ЕСПЧ, то две трети оставшихся средств тратятся на мониторинг и только одна треть остается на оперативную деятельность. Недостаток средств давно превратился в политическую проблему. Это лакмусовая бумажка. Приверженность государств-членов нулевому росту бюджета при одновременном расходовании колоссальных сумм на параллельные и конкурирующие

структуры лучше чего бы то ни было демонстрирует их истинное отношение к СЕ.

В условиях финансовых ограничений резко усиливается потребность в более рациональном и эффективном использовании средств. Речь идет об устранении дублирования в деятельности органов СЕ, избавлении от второстепенных программ и проектов, решении всего набора организационных и инфраструктурных проблем, недопустимо утяжеляющих деятельность Организации.

Как и раньше, на последней позиции значится проблема отношений между Советом Европы и Европейским Союзом. По тексту доклада рассыпана масса упреков в адрес ЕС и его государств-членов. В связи с недостаточным вниманием к СЕ, созданием конкурирующих структур, удушением Организации политикой нулевого роста бюджета. Однако в разделе о двусторонних отношениях все дается только через позитив. Мол, открывается так много новых возможностей. Главное их не упустить.

Действительно, перестройка Совета Европы вновь открывает окно возможностей. Но этим можно будет по-настоящему воспользоваться только в том случае, если от сетований по поводу пренебрежения, оказываемого СЕ, или некоторого лакирования действительности перейти к реальному обсуждению вызовов, с которыми сталкивается континент, угроз, нависших над всеми европейскими странами. Если удастся договориться об углублении взаимодействия в противостоянии им, в их решении, тогда и Организация будет востребована. А вовсе не наоборот.

Похоже, что Турбьёрн Ягланд это осознает, или хотя бы чувствует. Во всяком случае, некоторые элементы такого подхода явно прослеживаются в том обосновании потребностей в реформах, с которым генеральный секретарь СЕ выступил на пленарном заседании ПАСЕ 24 января 2011 года. Он построил его на проведении параллели между тем влиянием, которое СЕ оказал на послевоенное развитие Европы, и той ролью, которую он мог бы взять на себя в нынешних не менее сложных и противоречивых условиях, сложившихся, по его оценкам, на нашем континенте.

Тогда, в далеком 1949 году положение казалось особенно тяжелым. Европа еще не отошла от ужасов Второй мировой войны. Экономика только-только встала на путь восстановления. А ситуация вновь начала ухудшаться. На горизонте замаячила угроза нового разрушительного конфликта. Общество охватило чувство страха и неопределенности. Чтобы выйти на траекторию поступательного развития требовалось сплочение европейских народов. Его принес Совет Европы. Идеалы единой Европы нашли в нем свое последовательное отражение. Его создание и деятельность позволили воплотить их в жизнь. Затем европейский проект получил мощное продолжение. Решение задач экономической, а следом и политической интеграции взял на себя Европейский Союз. Спустя какое-то время удалось запустить Хельсинский процесс. Но основу заложил именно Совет Европы. Абсолютно ничего бы не получилось, если бы не он. Его значение состояло в том, что он создал предпосылки. Он способствовал формированию культуры терпимости, сотрудничества и гуманизма, из которой выросло все остальное.

Сейчас, подчеркивает Турбьёрн Ягланд, похоже, пошел обратный отсчет. Европу вновь рвет на куски. Она раздираема противоречиями. Центростремительные силы снова начали

действовать. Им трудно противостоять, поскольку ими выступают теперь экономическая глобализация, ксенофобия и социальное отчуждение. Под ударом оказались такие базовые ценности, как свобода слова и вероисповедования. Экстремизм проник в ткань европейского общества. Экстремизм внутри и вовне подпитывают друг друга. Чувство страха и недоверия вернулось. Многие ощущают повсеместный рост напряженности и считают, что власть плохо противостоит ее проявлениям. Национальные и наднациональные институты недостаточно эффективны. Доверие к ним падает. Это играет на руку националистам и популистам. Культура солидарности уже не та, что раньше. Идет её эрозия. Утрачивается многое из того, что удалось сделать за все послевоенные года. «Холодные ветры веют над Европой», – подводит общий итог анализу нынешнего состояния Европы генеральный секретарь Организации.

Поэтому Совет Европы вновь востребован. Он может помочь реальному решению острейших проблем, с которыми столкнулись страны континента. Ведь речь не о том, чтобы их замалчивать и всячески успокаивать население. Мол, все позади. Кризис прошел. С остальным мы кое-как справимся. Наоборот. Их придется переосмысливать заново. Надо восстанавливать доверие к политическим институтам общества и со всем рвением биться за повышение их эффективности. Европейскому Союзу, несмотря на весь его потенциал, на его вес, притягательность для других и влияние, одному не справиться. Вне ЕС такие важные игроки, как Россия, Турция и Украина. Нужно работать сообща. Надо действовать вместе. Для этого необходим панъевропейский подход. Для его реализации лучше всего приспособлен именно Совет Европы.

Хорошая аргументация. Пусть кому-то она может показаться однобокой и даже тенденциозной или спорной, во всяком случае, в отдельных элементах. Но эта аргументация намного убедительней, нежели построенная на констатации провалов, слабостей и неудач. Она отталкивается от потребностей, а не от того, что есть. Критика нынешнего состояния дел в Совете Европе дает не так много. Она объясняет, что плохо, что не получается, что надо менять. А от того, что требуется в панъевропейской перспективе, хотя и не указывает, как. Об этом чуть позже.

### **Прокламируемые цели и программа действий**

Хорошо. Первый шаг сделан. С тем, что стоит за лозунгами о реформе Совета Европы, мы в какой-то степени разобрались. Что не устраивает разные политические силы в нынешнем раскладе, тоже более-менее понятно. Тогда можно сделать следующий шаг и посмотреть, какую идеальную картинку завтрашнего дня хотят они для Совета Европы и, в более широком плане, для нашего континента. Какие цели ими ставятся. И что предлагается для их достижения.

А вот тут и начинаются существенные, глубокие, а порой и непреодолимые разногласия. То есть с тем, что ситуация критическая, согласны все. Также как и с тем, что так ничего оставлять нельзя, и давно следовало взяться за ее исправление. Настоятельное требование усилить роль Совета Европы в европейских делах и вернуть ему важное место в европейской архитектуре, тоже всеми поддерживается. Но вот для чего – этот вопрос оказывается тем оселком, проверку на который предлагаемым концепциям и программам реформы СЕ



выдержать не удастся.

Для начала посмотрим, за что ратуют депутаты ПАСЕ. Предлагаемые ими рецепты обстоятельно изложены в упоминавшихся выше резолюции 1783 (2011) и рекомендации 1951 (2011). Будущий Совет Европы, каким СЕ должен стать «их молитвами», видится европарламентариям очень важным, авторитетным и влиятельным. Он выступает «естественным гарантом» мягкой безопасности в Европе. Он устанавливает общие стандарты, на которые все остальные должны ориентироваться. Он предоставляет привилегированную площадку для политического сотрудничества в масштабах Большой Европы. Он способствует дальнейшему сближению и объединению европейских государств на базе общих идеалов и ценностей, их дальнейшему поступательному экономическому и социальному развитию.

Что же, задачи весьма благородные. Очень бы хотелось. Только как? В качестве палочки-выручалочки в очередной раз (четвертый по счету) предлагается созвать встречу в верхах стран-членов СЕ. Мол, саммит даст необходимый политический импульс, уточнит роль и место СЕ. Хотелось бы верить. Предыдущий варшавский саммит с этим не справился. Перед тем как приглашать глав государств и правительств, с местом и ролью надо определиться. Заранее. А, похоже, именно это и не получается.

Второе предложение общего характера – закрепить за СЕ лидирующие позиции в формировании общеевропейского правового пространства путем разработки и принятия обязывающих документов, обмена лучшими практиками и их внедрения и совместного поиска ответов на сложные проблемы, с которыми сталкиваются все европейские страны и Европа в целом. Отлично. Кто бы возражал. Только у Совета Европы на это и так есть мандат. Однако он почему-то скромничает. И ресурсы у него есть как людские, так и финансовые. Однако они им не используются. СЕ как будто опутан цепями. Одни на него накинули, другие он добровольно на себя одел и отказывается разорвать. В этом беда. В этом трагедия – и Совета, и всего по-прежнему разделенного континента.

Еще одно заклинание: СЕ нужно сделать гораздо более эффективным, чтобы он научился превращать располагаемые им потенциальные возможности в оперативные решения, быстрее и конкретнее помогал государствам справляться с возникающими трудностями. Опять-таки обеими руками «за». Только СЕ располагал этим потенциалом и 20, и 10 лет назад. Значит, одних увещаний мало. Нужна добротная системная программа, опирающаяся на широкий политический консенсус и общее видение перспектив развития континента. Ни первого, ни второго, ни третьего, к сожалению, нет. Они, увы, даже не просматриваются.

Системе мер, лоббируемых ПАСЕ, до неё очень и очень далеко. В практическом плане она предлагает правильные, назревшие, но всего лишь рутинные управленческие решения.

Первое. Обеспечить лучшую координацию деятельности всех структур и механизмов Организации в целях получения синергетического эффекта и консолидацию разрозненных механизмов контроля за соблюдением государствами взятых на себя обязательств по многосторонним конвенциям СЕ.

Второе. Восстановить эффективность деятельности ЕСПЧ и всей Европейской системы защиты прав человека, перенеся центр тяжести на оказание содействия государствам в устранении

эндогенных пороков и недостатков в функционировании их правовых и судебных систем, выявленных Страсбургом.

Третье. Переориентировать деятельность КМРВЕ таким образом, чтобы у него была собственная уникальная повестка дня, и переложить на государства заботу о его содержании и финансировании.

Четвертое. Поднять значение конференций отраслевых министров. Усилить их влияние на определение повестки дня Организации. Проводить сессии КМСЕ в формате отраслевых министров.

Пятое. Сгруппировать все, что делается в плане демократического строительства, под крышей «Страсбургского демократического форума».

Шестое. Выйти на оптимальное разделение труда между Советом Европы и Европейским Союзом и другими международными объединениями и организациями. Углублять сотрудничество между ними.

Не хочет быть уж очень злым и бестактным, но приведенный перечень «судьбоносных» мер вызывает невольную ассоциацию с язвительными виршами знаменитого русского баснописца и бытописателя дедушки Крылова. Он назидательно напутствовал: «А вы, друзья, как ни садитесь, всё в музыканты не годитесь».

Сами по себе предложения хорошие. Честные. Добросовестные. Под многими из них можно было бы подписаться, что члены делегации русского Федерального Собрания в ПАСЕ и сделали. От их реализации Организация только бы выиграла. За исключением нападок на КМРВЕ. Но даже беглого знакомства с ними достаточно, чтобы понять: ни Европу, ни Совет Европы они из кризиса не выведут.

И дело тут не только в том, что они лечат не саму болезнь, а лишь её симптомы, что они откликаются не на саму болезнь, а на её проявления – иначе и быть не может. Ведь диагноз поставлен не тот. Анализ причин переживаемого СЕ кризиса, как показано выше, слишком невнятный и поверхностный. Очевидно, что обойдя вопрос о будущем устройстве Большой Европы, масштабные судьбоносные предложения выработать невозможно. Дело в другом. Не менее важным недостатком поддержанных депутатами реформ является их амбивалентность. Европарламентарии сели как бы между двух стульев. Они заняли сугубо половинчатую, а, соответственно, и противоречивую позицию. Мол, и вашим, и нашим. Они не определились с выбором (хотя, может, и слава богу) того, так чем же, в конечном итоге, СЕ нужно заниматься в будущем, на чём Организации следует сосредоточиться.

В подтверждение вердикта о противоречивости достаточно вчитаться в пункт 8 Резолюции – об основных направлениях деятельности СЕ. В него искусно вплетены оба начала. И призыв к тому, чтобы СЕ оставался Организацией универсальной компетенции и мог откликаться на новые вызовы. И магистральная идея о том, что он должен полностью сконцентрироваться на главном, т.е. на «триаде». С одной стороны, в нем подчеркивается, что, по их мнению, реформы не должны привести к еще большему сужению областей ответственности СЕ и ослаблению его политической роли. Было бы пагубным, если бы за ним закрепили «чисто технические функции», оставили за ним лишь «подчиненные позиции». Ведь, что совершенно справедливо,

не может быть никакой стабильной демократии и подлинного уважения к правам человека без культуры, образования, социального сплочения и решения проблем миграции. С другой – предлагается паллиатив: дескать, культуру, образование и т.д. вполне можно рассматривать в качестве вспомогательной деятельности по обслуживанию главного предназначения СЕ, состоящего в продвижении базовых ценностей демократии, господства права и прав человека. С третьей – утверждается, будто бы все сказанное выше «не препятствует Организации сосредоточить необходимые ограниченные ресурсы, имеющиеся в её распоряжении, на вопросах, которым отдается политический приоритет». Вот Вам, бабушка, и Юрьев день.

Правда, у ПАСЕ имеется ряд смягчающих обстоятельств. Напряженная борьба вокруг всех этих вопросов ведется не первый год. То, что европарламентариям удалось встать над схваткой, уже достижение. К тому же каша варится всё-таки в структурах исполнительной власти СЕ. Парламентская Ассамблея вынуждена плестись в хвосте событий. Она пользуется вторичной информацией. На лидирующую роль генерального секретаря она не покушается. Ни в коем случае. Реформы затеваются и обсуждаются на уровне Турбьёрна Ягланда и послов в закрытом режиме. ПАСЕ смогла откликнуться пока только на первую волну реформ и высказаться в поддержку стартового пакета идей. Что же касается генерального секретаря, он готовится к тому, чтобы запустить второй этап реформ. Этап, насколько можно судить, более радикальный и, как следствие этого, более болезненный и неоднозначный. Но перед тем как остановиться на анализе обнародованных им наметок, надо хотя бы кратко сказать о том, что Турбьёрну Ягланду удалось сделать на сегодняшний момент, и как он поставил работу.

Рядовые сотрудники Генерального секретариата оценивают ситуацию иначе. Они считают, что ими пренебрегают, что с ними не советуются, что их не информируют, порождая тем самым общую атмосферу нервозности и неопределенности, которая не может не сказываться на деятельности Организации, что верхи СЕ полностью оторвались от низов. Но руководство СЕ этого не видит или просто на это не обращает внимания. По мнению генерального секретаря и его окружения, за первый год с небольшим получилось сделать по-настоящему много. Достигнутый результат перекрывает весь возможный и по определению временный негатив.

Удалось существенно поднять престиж Организации в глазах её главных международных партнеров и конкурентов. Турбьёрн Ягланд неоднократно встречался с Генеральным секретарем ООН. До него такой чести не удостоивался ни один из его предшественников. Такие встречи вошли в практику.

Он налажил постоянный контакт с Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Превратился в органичного визави Кэтрин Эштон. Стал проводить с баронессой регулярные консультации.

В целом отношения с Брюсселем был придан качественно новый характер, устраивающий Страсбург в гораздо большей степени, чем раньше. ЕС дал ему важный подряд на подтягивание стран Восточного партнерства к общеевропейским стандартам. Совет Европы получил на это приличные деньги (4 млн. евро). Главное, что особенно понравилось в Страсбурге, на этот раз с ЕС удалось договориться о получении консолидированного финансирования, а не маленьких сумм, распыленных между многочисленными отдельными проектами.

Перестройке подверглась сеть внешних органов Совета Европы в государствах-членах и при международных организациях и объединениях. В целях повышения их эффективности ей придан несколько более гибкий и компактный характер. Отправной точкой послужила резолюция от 7 июля 2010 года\*5, проведенная Турбьёрном Ягландом через КМСЕ. Решение о сохранении или, напротив, упразднении внешних органов СЕ в ней предложено принимать исходя из соотношения между расходами на их содержание и объемом проделываемой работы. Так, в частности было закрыто информационное бюро СЕ в Черногории. Все оставшиеся внешние органы были переименованы в представительства и приведены к единому стандарту. Отныне они укомплектованы кадровыми сотрудниками СЕ и временными работниками, нанимаемыми для осуществления конкретных программ или проектов сотрудничества, которые становятся основным смыслом их функционирования. Руководители представительств назначаются генеральным секретарем СЕ.

В ноябре 2010 года по инициативе Турбьёрна Ягланда и при поддержке Парламентской ассамблеи\*6 КМСЕ принял принципиальное решение о переходе на двухгодичный горизонт планирования бюджета Организации. Начата конкретная работа в данном направлении. Представление бюджета и Межправительственной программы деятельности стало гораздо более простым, понятным и логичным. Этим генеральный секретарь особенно козырял в своей речи на январской частичной сессии ПАСЕ 2011 года.

Определенные новшества последовали в том, что касается кадровой политики, управления персоналом, структурных сдвигов в аппарате СЕ. Откликаясь на веление времени, Турбьёрн Ягланд создал в Генеральном секретариате подразделение по оценкам и прогнозированию. Начали применяться меры по сдерживанию роста административных расходов, расходов на заработную плату и т.д.

Были обозначены и более масштабные и амбициозные планы. С тем чтобы лучше их проработать и подготовиться к их осуществлению, Турбьёрн Ягланд создал постоянно действующий консультативный механизм в составе наиболее высокопоставленных чиновников Генерального секретариата. Его ядро образует специальная рабочая «Группа Повестки дня до 2020 года». Её еще называют «Группой Штудмана» по имени ее председателя – Специального представителя генерального секретаря по развитию и реформе Организации Герхарда Штудмана. В нее входит руководство основных подразделений Генерального секретариата.

Группе подчинены 15 временных целевых групп по выполнению конкретных задач. Они объединены в 4 постоянных семинара по вопросам преобразований. В семинар по приоритетам, программам и бюджету вошли целевые группы по трансверсальности, инвентаризации конвенций СЕ, мониторингу и оценкам. В семинар по отношениям с ЕС – целевые группы по нормотворчеству и мониторингу, структурам ЕС и СЕ, месту СЕ во внешней деятельности ЕС и новому стратегическому партнерству. В семинар по конкурентоспособности – целевые группы по внешнему присутствию, гражданскому обществу, внешнему финансированию и связям с общественностью. Наконец, в четвертый семинар по стратегии высшего внутреннего качества – целевые группы по человеческому капиталу, борьбе с бюрократией и волокитой и межправительственным структурам.

Первый из документов, подготовленных Группой Повестки дня до 2020 года, со стандартным грифом «пища для размышлений» дает достаточно репрезентативную картинку того, в каком

направлении предполагалось развернуть реформу СЕ. В нем предлагался комплекс мер внутреннего и внешнего плана. В агрегированном виде они сводятся к следующему. В плане внешнего присутствия – развернуть стратегическое сотрудничество со всеми внешними партнерами СЕ, включая ООН, ОБСЕ, Центрально-европейскую инициативу, Совет Балтийского моря, ЧЭС, Арктический Совет и проч. Основную ставку, однако, все же сделать на всеобъемлющее партнерство с ЕС. Поставить на прочную договорную основу, предполагающую совместное определение потребностей и приоритетов, с учетом которых обеспечивалось бы финансовое наполнение общей деятельности. В плане внутренней состоятельности – продолжить концентрацию проектно-целевой деятельности Организации на политически наиболее значимых программах, приносящих реальную отдачу. Под этим углом зрения провести оценку всех осуществляемых программ и проектов и заниматься ею в дальнейшем постоянно. К концу 2011 года свернуть маргинальные проекты и проекты, в отношении которых отсутствуют конкретные юридические обязательства. Обеспечить должное прогнозируемое финансирование отобранных программ.

В настоящее время перед Группой Повестки дня до 2020 года поставлены две центральные задачи. В краткосрочной перспективе она должна установить приоритеты программы деятельности СЕ на 2012-2013 годы. В среднесрочной перспективе – определить приоритеты на период до 2020 года. Возложенную на нее миссию она видит в разработке стратегии, способной обеспечить реализацию триединой цели. Во-первых, завершить к 2020 году создание единого пакета панъевропейских норм и стандартов. Во-вторых, превратить межправительственные программы деятельности СЕ в эффективный инструмент превенции угроз обществу, в особенности связанных с утратой социальной сплоченности и ростом радикальных настроений. В-третьих, преобразовать СЕ в полномочный форум по обсуждению всех текущих проблем европейского социума, относящихся к сфере его ведения.

С конца 2010 года к этой работе подключился созданный Турбьёрном Ягландом новый синклит мудрецов – Группа выдающихся деятелей под председательством бывшего министра иностранных дел Германии Йошки Фишера.

Актуализированное видение политических задач, ради которых задуман второй этап реформ, генеральный секретарь СЕ обнародовал в своем выступлении на упоминавшейся январской частичной сессии ПАСЕ 2011 года. Выступление получилось несколько сумбурным, полемичным, с многочисленными повторами и постоянными переходами с одних на другие уровни анализа и обобщения, но безусловно информационным и насыщенным. В нем четко прослеживается стержневая мысль, которую Турбьёрн Ягланд всячески продвигает и отстаивает. Попытаюсь её изложить по необходимости в несколько более спрямленном и упрощенном виде.

Необходимо наметить конкретные цели деятельности на ближайшее десятилетие, ориентировочно до 2020 года, и упорно добиваться их достижения.

Таковыми целями должно быть повсеместное утверждение на континенте господства права. В случае их достижения будут обеспечены мягкая безопасность на континенте и восстановление доверия населения к политическим институтам.

Для Европы и Совета Европы это будет новая фаза развития – «фаза практической реализации

наших стандартов и принципов повсюду в Европе, во всех и в каждом из наших государств-членов. Эта та философия, на которой базируются реформы. Мы должны ужесточить имплементацию и сконцентрировать наши ресурсы». Какое-то новое нормотворчество не будет играть столь же важную роль, как когда-то.

Основными ипостасями реформ должны стать повышение эффективности инструментария, используемого для обеспечения господства права, демократии и прав человека в масштабах континента; формирование культуры совместного сосуществования, совместной жизни народов, этносов, религий Европы; расширение взаимодействия с соседями; лучшая координация сотрудничества с другими международными организациями и объединениями.

Вот как они расшифровываются Турбьёрном Ягландом. Господство права – это когда удастся разгрузить ЕСПЧ от неподъемного вороха дел, свалившегося на его плечи, и государства докажут, что они могут реально противостоять коррупции, отмыванию грязных денег, организованной преступности, киберпреступности и терроризму.

Умение жить вместе значит идти гораздо дальше мультикультурализма, добиваясь равенства, взаимного уважения, взаимодействия и взаимного проникновения культур на основе того, что объединяет, а не разъединяет.

Под соседями подразумеваются все фактически остающиеся вне СЕ народы Европы и, прежде всего Белоруссия, но также и Казахстан, страны Средней Азии и Северной Африки.

Из международных структур, с которыми следует крепить сотрудничество и партнерство, основным является Европейский Союз. Консультации и сотрудничество с ним должны быть обязательным атрибутом деятельности СЕ. Вместе с тем он должен наращивать взаимодействие со всеми, кто способен вносить вклад в достижение стоящих перед ним целей.

С тем чтобы предложенное видение Совета Европы в перспективе до 2020 года нашло свое практическое воплощение, потребуются жесткие административные решения. В их числе – инвентаризация действующих конвенций СЕ; консолидация и концентрация сил и средств на главных направлениях работы; упразднение второстепенных программ, проектов и подразделений. «Священных коров быть не должно».

Что же, программа сильная, красивая, заманчивая. Но спорная и насквозь пронизанная недоговоренностями и противоречиями. Укажу на только некоторые из них.

Правовое государство, демократия и права человека – жизненно необходимые ценности. Чертовски важные. Насущные. Без них жизнь утрачивает смысл. Однако человеческое существование и жизнь общества ими не могут и не должны ограничиваться.

Они не снимают проблемы социального неравенства. Они не помешали вырождению нашей экономики в казино-капитализм. Не предотвратили разрушительного глобального экономического кризиса.

Они не снимают проблемы морального и нравственного опустошения общества и десоциализации личности. Не спасают современную семью от распада. Не защищают наши страны и общество от появления новых опасностей и вызовов.

Всем этим тоже надо заниматься в приоритетном порядке денно и нощно, не покладая рук.

Более того представления о государстве, демократии, правах человека постоянно меняются, корректируются, эволюционируют. Нельзя насаждать всюду только то, что было. Надо постоянно идти вперед, строить будущее, а не тиражировать прошлое с его устаревшими и более не работающими решениями и институтами, какими бы хорошими, красивыми, верными, единственными они ни были когда-то.

К тому же главный посыл того же выступления Турбьёрна Ягланда на частичной сессии ПАСЕ (см. выше) – ситуация в Европе ухудшается. Мы вернулись к тому, что было чуть ли не в первые послевоенные годы. И это несмотря на все демократические завоевания, самое современное законодательство и прогресс в правоприменении. Неувязочка получается.

И с мультикультурализмом не все гладко. Десятилетие за десятилетием наращивали терпимость, толерантность, полтикорректность. А выяснилось, что проблем с сожительством культур, религий, иноплеменников все больше и больше. И старые институты власти, господства права, демократии и прав человека их не решают.

Нужны не поучения и назидания, жажда облагодетельствовать и навязать свои подходы, а тяжелая кропотливая совместная работа, сотворчество и соучастие в построении новой жизни.

И с таким багажом предлагается двигаться в Среднюю Азию и Северную Африку? Багажом нерешенных проблем? Отсутствующих или провальных ответов? Разброда и шатаний? Абстрактных невыполнимых обещаний?

К тому же генеральный секретарь вместе с депутатами ПАСЕ так живо и образно разъясняют, что ни сил, ни средств ни на что не хватает. От очень многого приходится отказываться. А на экспансию, выходит, силы и средства найдутся?

Не лучше ли сначала навести порядок в своем собственном доме, договориться, что мы действительно строим общую единую Большую Европу без разделительных линий, сосредоточиться как раз на нормотворчестве и добросовестном применении единых стандартов. Только не абстрактных и вообще, а необходимых для функционирования общего рынка в масштабах континента. И не чего-то мягкого. А реального сотрудничества в борьбе с коррупцией, отмыванием грязных денег, организованной преступностью, киберпреступностью, терроризмом и т.д. Сбросить лишний груз программ и проектов не в области культуры, образования и социального сплочения, а технического содействия. И заняться настоящим подлинным совместным правовым и социальным обустройством нашего континента.

Вопросов много. Вопросы сложные. Они встают перед Советом Европы с все большей остротой. От правильного ответа на них зависят и будущее континента, и то, как мы с вами будем жить и ради чего. А не только судьба СЕ.

Поэтому они заслуживают самого широкого и вдумчивого обсуждения в преддверии майской сессии КМСЕ в Стамбуле, на которой второй этап реформ должен, как ожидается, получить одобрение со стороны всех европейских держав.

\*1 Doc. D2 (2011) 24.01.2011 Communication from Thorbjorn Jagland, Secretary General of the Council of Europe on the occasion of the first part of the 2011 Ordinary Session of the Council of Europe Parliamentary Assembly (Strasbourg, 24-28 January 2011); Doc. AS (2011) CR 02 First part of the 2011 Council of Europe Parliamentary Assembly Ordinary Session. Report. Second sitting. Monday 24 January 2011 at 3 p.m. P. 10-19; Doc. AS (2011) CR 02 Premiere partie de la Session ordinaire de 2011 de l'Assemblee parlementaire du Conseil de l'Europe. Compte rendu de la deuxieme seance. Lundi 24 janvier 2011 a 15 heures. P. 10-19.

\*2 Doc. 12458, 4 January 2011. Follow-up to the reform of the Council of Europe. Report. Political Affairs Committee. Rapporteur: Mr Jean-Claude Mignon, France, Group of the European People's Party; Doc. 12458, 4 janvier 2011. Le suivi de la reforme du Conseil de l'Europe. Rapport de la Commission des questions politiques. Rapporteur: M. Mignon.

\*3 [http://www.coe.int/t/reform/news\\_meeting\\_20110210\\_en.asp](http://www.coe.int/t/reform/news_meeting_20110210_en.asp)

\*4 Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1783 (2011) and Recommendation 1951 (2011) "Follow-up to the reform of the Council of Europe" adopted on 25 January 2011; Resolution 1783 (2011) et Recommandation 1951 (2011) de l'Assemblee parlementaire du Conseil de l'Europe "Le suivi de la reforme du Conseil de l'Europe" du 25 janvier 2011.

\*5 CM / Res 5 (2010).

\*6 PACE Opinion 279 (2010).