

# Совет Европы: дремлющие возможности

**Представление о европейских, общеевропейских и евро-атлантических организациях будет неполным без анализа структуры и деятельности Совета Европы (СЕ), его места в европейской архитектуре и вклада в осуществление интеграционного проекта, реализуемого в масштабах континента.**

## **Общая характеристика и вехи эволюции**

По своей структуре, методам принятия решений, способам финансирования и исполнения бюджета СЕ является классической международной организацией. По сложившейся внутри него культуре совместной работы, формам деятельности и своим целевым установкам обладает большой спецификой. В некоторых своих проявлениях превратился в наднациональное образование.

СЕ заслуженно считается одной из наиболее старых и авторитетных европейских организаций. Совет создается в конце 40-ых годов прошлого века на пике федералистского движения. Соответственно он задумывается как первый кирпичик в основание будущего федералистского устройства Европы. С влиятельным органом межпарламентского сотрудничества, обладающим рудиментарными, но все же законодательными функциями. С полновесным наднациональным судом общей компетенции. И достаточно властным комитетом министров, уполномоченным принимать обязывающие решения, - в качестве пролога к формированию общего правительства.

В первые послевоенные годы, когда народы континента еще не отошли от ужасов пережитого, столь амбициозным проектам не суждено было сбыться. Они так и остались на бумаге, не без «помощи» поспособствовавшей этому Великобритании. Политический класс Европы был психологически не готов к его осуществлению. Тем не менее, СЕ послужил в какой-то мере, пусть и небольшой, предтечей и участником развернувшихся вскоре интеграционных процессов. Штаб-квартиру СЕ разместили в Страсбурге. С тех пор Совет символизирует примирение Франции и Германии, вообще всех европейских народов. Город же именуется столицей Европы.

Уставной задачей, поставленной перед СЕ, провозглашается сближение входящих в него государств. Ценностной основой такого сближения - принципы правового государства, плюралистической демократии и прав человека. (В дальнейшем эта ценностная триада начинает восприниматься как политическое кредо всего континента, стержень политического наследия европейской культуры, и в качестве таковых поднимаются на щит Европейским Союзом). Инструментарием - сотрудничество в самом широком диапазоне областей, будь то вопросы социального, экономического, культурного характера, мягкой безопасности и т.д. Из компетенции СЕ, которой изначально придавался во многом универсальный характер, эксплицитно изымаются только вопросы обороны, безопасности и военного строительства.

По факту получалось, что СЕ занимается чуть ли не всем. В Страсбурге проводится

систематизация мирных средств преодоления международных споров и исследование ненасильственных форм реализации права наций на самоопределение. Закладываются основы правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам. В том числе, в борьбе с организованной преступностью, отмыванием «грязных» денег, коррупцией, нелегальным оборотом наркотиков, терроризмом. Разрабатываются обязывающие документы по проблемам социальной инклюзивности, социального обеспечения, регулирования рынка труда и отношений между трудом и капиталом. Запускается становление общего культурного и образовательного пространства с взаимным признанием дипломов, сроков обучения и т.д. Кроме того, Совет предоставляет государствам-членам удобную площадку для обсуждения широкой политической повестки.

Вместе с тем, уже вскоре главным направлением деятельности СЕ становится правочеловеческая проблематика. Совет принимает (Европейскую) Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и многочисленные протоколы к ней и концентрирует всю свою деятельность вокруг них. Постепенно все, чем он занимается, начинает рассматриваться им через призму защиты и продвижения прав человека. Содержательные аспекты сотрудничества уходят на второй план. В его деятельности утверждается нечто вроде монокультурного подхода.

С учреждением Европейских сообществ между СЕ, ЕС и НАТО устанавливается вполне рациональное разделение труда. ЕС забирает себе все экономические досье. НАТО занимается военным строительством и обеспечивает военно-стратегическое присутствие США в Европе. СЕ оставляет за собой большую часть всего остального с акцентом на правовое и правочеловеческое сотрудничество.

Однако впоследствии разделение труда меняется. Стремительная экспансия ЕС и превращение Союза в интеграционное объединение универсальной компетенции, сосредотачивающей в своих руках политическое сотрудничество, взаимодействие судебных и полицейских органов, диалог с социальными партнерами и гражданским обществом и т.д., ведет к естественной убыли полномочий, признаваемых за СЕ. Проигрывает СЕ и в конкурентной борьбе с ОБСЕ – более мобильной и политизированной организацией, способной на быструю оперативную реакцию. В результате СЕ сдвигается на обочину панъевропейских процессов. Сложности в деятельности СЕ возникают также в связи с тем, что в условиях нулевого роста бюджета, на котором настаивают государства-члены, ему приходится все больше средств тратить на Европейски суд по правам человека (ЕСПЧ) в ущерб другим направлениям своей деятельности.

В 2000-ые годы, чтобы придать деятельности СЕ большую динамичность, предлагаются два альтернативных рецепта. Один состоит в том, чтобы сосредоточиться на триаде – на том, что у СЕ лучше всего получается, отказавшись от осуществления «непрофильных» программ и проектов. Его продвигает ядро стран ЕС. Второй – в том, чтобы сделать все направления деятельности СЕ более востребованными государствами-членами и переключить его, в том числе, на борьбу с новыми вызовами. Его отстаивает группа стран во главе с Российской Федерацией. В результате (Третий по счету) Варшавский саммит государств-членов СЕ в 2005 году принимает компромиссное решение в пользу сохранения всех направлений деятельности Совета при одновременном подтверждении приоритетного характера триады.

Вскоре после этого СЕ приступает к глубокой структурной и функциональной перестройке

своей деятельности. Она продолжается по настоящее время. Возглавил ее новый генеральный секретарь Организации – бывший премьер-министр Норвегии, председатель Нобелевского комитета Турбьерн Яглунд. Смысл перестройки – вернуть СЕ лидирующие позиции в европейской архитектуре с опорой на имеющийся в его распоряжении уникальный экспертный потенциал и отлаженные процедуры работы. Методология – придать деятельности максимально возможную системность, резко повысить отдачу от всех осуществляемых программ и проектов, связать их между собой в целях получения на выходе подлинно синергетического эффекта.

### **Расширение пространственных рамок деятельности**

Исторически так сложилось, что по итогам первых лет или даже десятилетий своего существования СЕ превратился в закрытый клуб западноевропейских демократий. В его недрах сформировалась особая культура выработки подходов и решений как бы «семейного» типа. Государства-члены всячески акцентировали, что их общность цементирует схожее или, по крайней мере, очень близкое видение перспектив внутригосударственного и мирового развития. Основой их сближения служат универсальные ценности европейского образа жизни и европейской политической культуры. В этом смысле, несмотря на всю свою «мягкость» и «камерность» или благодаря ей, СЕ позиционировался как противостоящий СССР и возглавляемому им социалистическому лагерю – в ценностном и политическом, а равно США – в цивилизационном плане. (На переговорах с американцами представители ЕС неделями бились за то, чтобы поставить СЕ на первое место в перечне европейских организаций, и только потом НАТО).

Поэтому оказалось вполне логичным, что именно СЕ взял на себя лидирующую роль в работе по объединению Европы на базе отстаиваемых и продвигаемых им ценностных ориентиров, когда для этого возникли предпосылки после падения Берлинской стены. Формальным поводом послужило то, что по его Уставу на членство в СЕ могли претендовать все и любые европейские страны.

Первая в истории Организации встреча глав государств и/или правительств ее стран-членов, созванная специально для этого в Вене в 1993 году, устанавливает, что европейскими являются все государства, территория которых полностью или частично находится в Европе. При этом саммит СЕ дает политическое определение Европы как включающей в свой состав, в том числе, три страны Закавказья. По сути дела в Вене западноевропейский истеблишмент берет курс на включение в СЕ совокупности стран бывшего социалистического лагеря. За последующие пять лет всеми правдами и неправдами в него вступили все страны Восточной, Юго-Восточной Европы и Балтии, включая возникшие на территории бывших СССР и СФРЮ, за исключением Белоруссии. В настоящее время СЕ насчитывает в своих рядах 48 государств.

Но охват его деятельности намного шире. Ввиду стремительной экспансии СЕ и ожидавшегося усиления его политического веса и влияния к деятельности Организации постарались подключиться внерегиональные игроки. Статус наблюдателей при СЕ получают такие разные страны, как США, Канада, Япония и Мексика. США – чтобы держать руку на пульсе. Япония – чтобы подчеркнуть свою близость европейскому проекту. Мексика – чтобы получить признание

в качестве демократического государства.

Однако пространственные рамки деятельности СЕ еще шире. Совет берет на себя культуртрегерскую миссию, дабы продвигать триаду в Среднюю Азию и Южное Средиземноморье. В основном, правда, скорее декларативно. Тем не менее, с началом «арабской весны» все более деятельно и напористо. Новыми теократическими режимами, сметшими некогда прочные секулярные деспотии региона, наивное желание СЕ их «учить» встречается с энтузиазмом. Для них сотрудничество с СЕ – возможность «малой кровью» получить пропуск в демократический истеблишмент западного образца и мимикрировать под то, что хотят здесь видеть западные элиты. Кроме того, двери организаций семейства СЕ таких, например, как Венецианская комиссия за демократию через право и др., широко открыты внешним для региона странам, тяготеющим к европейской политической культуре и традиции.

Превращение СЕ в панъевропейское образование имело далеко идущие последствия для его деятельности. До этого СЕ занимался в основном нормотворчеством. Его кредо состояло в утверждении эталонов внутригосударственного развития и международных отношений. В результате расширения его функции меняются. Прежде всего, он посвящает себя распространению демократических ценностей и их нормативного воплощения на новых членов и обучению их жизни по своим правилам. Одновременно акцент переносится на мониторинг исполнения государствами обязательств, вытекающих из пребывания в составе Организации. Материальное выражение это находит в том, что ежегодные программы межправительственного сотрудничества (впоследствии вводится среднесрочный горизонт планирования), описывающие все мероприятия, проводимые СЕ, распадаются фактически на две части. Второй становятся страновые программы и проекты оказания технического содействия в освоении опыта передовых держав, т.е. фактически коллективного Запада.

Такая дихотомия в деятельности СЕ сохраняется и сейчас. Более того, она всячески поощряется Европейским Союзом. С середины 2000-ых годов СЕ превращается в один из ведущих инструментов реализации политики соседства ЕС. Ныне Брюссель выделяет значительные суммы для использования потенциала СЕ в интересах достижения целей Восточного партнерства. Это тоже одна из причин кризиса СЕ.

На первом этапе концентрация сил и средств на помощи новичкам и новообращенным была полностью оправданной. В дальнейшем она, однако, утратила свежесть и эффективность. Превратилась в бесконечное повторение пройденного. Но, пожалуй, главное – СЕ все меньше внимания стал уделять нормотворчеству. В результате в этой крайне важной для него сфере деятельности он утратил историческую инициативу и лидирующие позиции, уступив их ЕС. Хотя при перегруппировке сил и средств вполне мог бы претендовать на большее.

## **Основные формы деятельности**

Реальный продукт деятельности СЕ генерирует Комитет министров (КМСЕ). Он работает в формате послов-представителей министров иностранных дел на постоянной основе. Им создан разветвленный механизм межправительственного сотрудничества, включающий руководящие (постоянные) советы и комиссии в составе правительственных представителей или экспертов

всех государств-членов и подчиненные им многочисленные временные комитеты, подкомитеты, бюро, рабочие и редакционные группы и т.д. открытого или ограниченного состава.

С учетом чуть ли не универсального охвата компетенции СЕ на рассмотрение и утверждение Комитета министров поступает огромное количество докладов, отчетов, соображений, предложений по запуску всевозможных программ и проектов и т.д. Вместе с тем, помимо мониторинга исполнения, большой практический эффект имеют только две формы осуществляемой им деятельности. Это разработка и принятие конвенций СЕ и резолюций (рекомендаций).

Конвенции – стандартный инструмент международного права. Они принимаются двумя третями голосов КМСЕ, но становятся обязательными для государств после их соответствующего формального волеизъявления, чаще всего в виде ратификации. Наиболее известные конвенции СЕ – о правах человека и основных свободах (и 14 протоколов к ней), Пересмотренная европейская социальная хартия, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Большое значение имеют конвенции в области правового сотрудничества, социального сплочения, образования, культуры и т.д. В силу их многостороннего характера они предоставляют государствам самые широкие возможности для сотрудничества. С их помощью замещаются сотни и даже тысячи двусторонних договоров.

В отличие от конвенций значение рекомендаций недооценивается. На самом деле – это крайне важный инструмент гармонизации государственно-правового строительства стран-членов и их внешнеполитической активности. Это т.н. мягкое право, приобретающее все большее влияние на эволюцию мировой регулятивной системы. С помощью рекомендаций государства договариваются, как и в каком направлении они будут эволюционировать. Они синхронизируют свое развитие, обеспечивая совместимость политической, экономической, социальной и правовой среды, в которой действуют государственные органы, представители гражданского общества, частные лица, бизнес. Никто никого не принуждает. Формально рекомендации не имеют обязательной силы. Но они открывают возможности гармоничного соразвития. Ими можно пользоваться. Тогда в выигрыше все. Их можно игнорировать. Тогда тот, кто не обращает на них внимания, обрекает себя на самоизоляцию, выпадает из общего контекста европейского строительства.

Важнейшую роль в деятельности СЕ играет также Парламентская Ассамблея (ПАСЕ). Прежде всего, медиатическую. Ассамблея на виду. Ее заседания носят открытый публичный характер. В ее состав входят перспективные политики (в свое время Михаил Саакашвили, Дмитрий Рогозин и др.). Национальные правительства прислушиваются к голосу своих парламентских делегаций в ПАСЕ. Но не только. ПАСЕ обладает реальными рычагами влияния на КМСЕ и страны-члены и энергично пользуется ими, чтобы побуждать государства выступать с определенными инициативами, насыщать повестку дня СЕ новыми вопросами, корректировать позиции, занимаемые КМСЕ. Это важно с точки зрения расстановки сил в СЕ и европейской архитектуре в целом, поскольку ПАСЕ не менее хорошо структурирована, чем КМСЕ. Она опирается на деятельность многочисленных постоянных комитетов и подкомитетов, работает в режиме политического торга и сотрудничества, делает ставку на перелив влияния от национальных делегаций к европейским политическим партиям.

Десятилетие назад казалось, что еще один главный орган СЕ – Конгресс местных и региональных властей Европы сможет заработать столь же интенсивно и результативно, как ПАСЕ. Но этого не произошло. Несмотря на свой, казалось бы, бескрайний потенциал прямой демократии, Конгресс не нашел себя. Он остался лишь тенью ПАСЕ. Его повестка оказалась переполненной мелкими второстепенными вопросами, с точки зрения европейского строительства. Попытка же дублировать то, чем занимаются ПАСЕ и КМСЕ, в приложении к интересам и потребностям местных властей и регионов, не принесла дивидендов.

Очень часто о СЕ судят по тому, что пишут и говорят относительно функционирования Европейского суда по правам человека и создаваемого им прецедентного права наднационального типа. Формально Суд не является структурой СЕ и вписан в него только на уровне процедур. ЕСПЧ – чисто конвенционный орган. Однако Суд является «жемчужиной» СЕ. Значительная часть деятельности СЕ связана с популяризацией и укоренением подходов ЕСПЧ в национальных правовых системах, их транспозицией во все сферы международного сотрудничества, находящиеся в ведении Совета.

Но главное достояние СЕ – армия сотрудников Генерального секретариата. Все они, по большей части, опытные высококвалифицированные специалисты, знатоки своего дела, посвятившие достижению уставных целей Совета свои лучшие годы. Генеральный секретариат не просто обслуживает деятельность КМСЕ, ПАСЕ, КМРВЕ, ЕСПЧ, организаций семейства СЕ, встреч отраслевых министров и многочисленных созданных всеми ими рабочих органов. Фактически он осуществляет эту деятельность, помогая, вдохновляя или даже направляя избранников народа, правительственных экспертов и всех других официальных лиц.

Тем не менее, огромный потенциал, которым обладает СЕ, используется не лучшим образом. Отдача от его деятельности могла бы быть больше. Намного больше. Для этого у СЕ, после решения задачи формального объединения Европы на базе общих принципов и идеалов, должна появиться новая путеводная идея. Крупной стратегической целью деятельности СЕ могло бы стать построение Союза Европы как общего политического, социального, правового и гуманитарного пространства входящих в него стран, равноправных и равно ответственных. Тогда лозунг Большой Европы без разделительных линий получил бы конкретное насыщение.

Но для этого надо, чтобы Россия и ЕС договорились о том, что в дальнейшем нормотворчество вновь займет главенствующее место в деятельности СЕ, и приоритетом Организации станет разработка и принятие стандартов нового поколения, которые бы одинаково применялись на территории России, ЕС и третьих стран.

*© Марк ЭНТИН, д.ю.н., профессор,  
директор Европейского учебного института  
при МГИМО (У) МИД России*

[№7-8\(68\), 2012](#)