



В.Н. Чернега

Роль Совета Европы в формировании общеευропейского пространства демократии и прав человека

Аннотация. Созданный в 1949 г., Совет Европы прошел большой и сложный путь, но при этом остался главной структурой по формированию общеευропейского гуманитарного пространства, особенно пространства демократии и прав человека. Отсюда важность сотрудничества между этой организацией и Россией, которая старается строить собственную модель демократического развития.

Abstract. Created in 1949, the Council of Europe has come a long and complicated way, but it remains the main body to form a pan-European humanitarian environment, particularly that one of democracy and human rights. Hence the importance of cooperation between the CoE and Russia which is shaping its own model of a democratic development.

Ключевые слова: общеевропейское пространство, демократия, права человека, культурная общность, сотрудничество.

Keywords: pan-European space, democracy, human rights, cultural community, cooperation.

Создание и эволюция Совета Европы

В истории и нынешней деятельности Совета Европы (СЕ) – единственной общеевропейской межправительственной организации, основными задачами которой являются защита и продвижение прав человека, демократии и правового государства, а также сохранение культурной самобытности на континенте, –

отразились сложность и противоречивость объединительных процессов в Европе в период после Второй мировой войны.

Впервые идею создания «Совета Европы» как органа, целью которого было бы политическое, экономическое и военное объединение европейских государств в виде «Соединенных Штатов Европы», выдвинул Уинстон Черчилль в своем выступлении в Университете Цюриха в сентябре 1946 г. (13, с. 11).

Идея была не нова, о «Соединенных Штатах Европы» ранее мечтали и говорили многие мыслители, писатели и политические деятели – от Виктора Гюго до В.И. Ленина (с разных позиций, разумеется). Однако в 1946 г. инициатива известного британского политика (тогда находившегося в оппозиции) впервые получила большой отклик на уровне западноевропейских элит. Огромные человеческие потери и разрушения, причиненные Второй мировой войной, усилили осознание необходимости найти способы и организационные формы преодоления прежних антагонизмов, чтобы не допустить новых войн в Европе, по крайней мере между западными государствами. Все более ощущалась и потребность в координации экономической политики, упорядоченном формировании выходящих за национальные границы рынков сбыта товаров и услуг.

То, что идеи «Совета Европы» и «Соединенных Штатов Европы» озвучил именно Уинстон Черчилль, не было случайностью: он был одним из создателей «Союза Франции и Великобритании», соглашение о котором было подписано правительствами двух стран 17 июня 1940 г. при активном участии тогда еще малоизвестного Шарля де Голля. Правда, этот союз, предполагавший слияние большинства министерств, в том числе министерств обороны, финансов и МИД, а также единое гражданство, просуществовал всего один день. Но сама идея подобного «европейского объединения» не была забыта. В 1947 г. в Великобритании по инициативе Уинстона Черчилля и во Франции при поддержке ряда крупных политических деятелей были созданы, соответственно, Движение за единую Европу и Совет за единую Европу, сыгравшие затем важную роль в рождении СЕ (9, с. 40–41).

Нужно отметить также, что к усилению сплоченности, в том числе в военной и идеологической областях, западноевропейские государства подталкивало и упрочение контроля Советского Союза

за странами Восточной Европы, рассматривавшееся на Западе как угроза. Не случайно в марте 1946 г. тот же Уинстон Черчилль произнес в маленьком американском городке Фултон знаменитую речь, явившуюся своего рода сигналом к началу холодной войны.

Первой организацией, воплощавшей это стремление к объединению Западной Европы, явился Западноевропейский союз, учрежденный посредством межгосударственного договора Великобританией, Бельгией, Люксембургом, Нидерландами и Францией в Брюсселе в марте 1948 г. Хотя первые три статьи договора были посвящены развитию сотрудничества в социально-экономической и культурной областях, сутью его было создание «коллективной обороны», т.е. сближение в военной сфере. Поэтому в рамках постоянной комиссии Брюссельского договора, а затем созданного под его эгидой специального «исследовательского комитета» была достигнута договоренность об образовании организации с более широкими задачами, куда должны были войти если не все, то по крайней мере большинство западноевропейских государств. Однако уже на созванном с этой целью в мае 1948 г. конгрессе в Гааге проявились противоречия, сказывавшиеся затем на СЕ на всем протяжении его существования.

Во-первых, среди делегатов не было единства по главнейшему вопросу, а именно: что считать Европой, какими критериями определять «европейскую общность». Самым простым решением, как полагал ряд делегатов, было бы положить в основу географический критерий и, соответственно, «включить в Европу» все государства континента. Этот подход не был отвергнут, что в конечном счете сделало СЕ «чисто европейской» организацией с географической точки зрения. Однако краеугольным камнем «европейской общности» было все же решено считать «общие ценности», прежде всего личные свободы и права человека, плюралистическую демократию и верховенство права, а также уважение культурной самобытности народов и этносов в рамках общей европейской культуры. В последнем случае особый акцент делался на недопущение агрессивного национализма и расизма (9, с. 53–55).

Очевидно, что в то время подобный подход был в значительной мере нацелен в будущее прежде всего потому, что европейский континент был расколот на два блока. В странах Восточной Европы, за которыми стоял Советский Союз, как раз утвердились режи-

мы, которые, самое меньшее, что можно было сказать, явно не разделяли упомянутые «общие ценности». Кроме того, в Испании и Португалии существовал если не откровенно фашистский, то жесткий правоавторитарный строй, а в таких странах, как Турция и Греция, демократическое устройство носило очень относительный характер.

Можно сказать и по-другому: с точки зрения «общих ценностей» разные европейские страны находились на разных этапах развития, что впоследствии, в процессе расширения, ставило перед СЕ очень деликатную проблему – ждать, пока страна-кандидат «дозреет» до нужного уровня, или принимать ее «авансом» с надеждой на последующее «дозревание». Еще более сложная проблема возникала в связи с необходимостью исключить государство, переставшее уважать «общие ценности». Как показано ниже, эти дилеммы нашли свое отражение даже в организационной структуре новой организации, не говоря уже о ее практической политике.

Во-вторых, на конгрессе столкнулись два принципиально разных подхода к идее «единой Европы» и, соответственно, к роли, задачам и будущему создаваемой организации. Парадоксальным образом Великобритания, в противоположность Уинстону Черчиллю, видела «единую Европу» исключительно как союз суверенных государств и предлагала назвать новую структуру Советом Европы. Франция, напротив, продвигала федералистскую концепцию и считала необходимым назвать федерацию Европейским союзом (9, с. 56).

В конечном счете возобладал подход Великобритании, и 5 мая 1949 г. в Лондоне был подписан договор об учреждении СЕ. Его членами-учредителями стали десять государств – Бельгия, Дания, Великобритания, Франция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция.

В устав новой организации была заложена первоначальная идея: со временем превратить СЕ в главную структуру европейского объединительного процесса. Преамбула устава походила на вступительную часть настоящей «европейской конституции». В ней провозглашалась приверженность духовным и моральным ценностям, являющимся общим достоянием народов государств-членов, в первую очередь свободе личности, особенно в политической области, и верховенству права, «лежащих в основе любой ис-

тинной демократии». В ст. 1 устава провозглашалась цель достижения большего единства между государствами-членами «во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу» (2, с. 2).

Очень широкой, по уставу, устанавливалась компетенция СЕ. По сути, он мог заниматься любыми вопросами, кроме вопросов обороны (которые к тому времени уже были отнесены главным образом к компетенции Организации Североатлантического договора, созданной 4 апреля 1949 г.). Однако заложенные в уставе амбиции ограничивались предусмотренной Лондонском договором компромиссной компоновкой руководящих органов новой организации.

С одной стороны, по предложению Франции и Бельгии, в СЕ создавалась Консультативная ассамблея, состоявшая из депутатов национальных парламентов (по квоте для каждой страны), которая теоретически могла обсуждать любые вопросы, относящиеся к компетенции СЕ. Однако ее решения носили сугубо рекомендательный характер. Единственной ее практической прерогативой было избрание генерального секретаря организации и его заместителя, а также судей Европейского суда по правам человека.

С другой стороны, по настоянию Великобритании правом принимать реальные решения по всем вопросам был наделен Комитет министров иностранных дел (на деле в нем с 1951 г. обычно заседают их «уполномоченные представители»), т.е. орган, представлявший правительства государств-членов. Почти все решения Комитета министров принимались на основе консенсуса. Более того, поначалу Комитет министров утверждал даже повестку дня Консультативной ассамблеи. Таким образом, правительства получали возможность заблокировать любую слишком далеко идущую инициативу парламентариев. Противники «федерализма», соответственно, также могли «нейтрализовать» попытки использовать СЕ в качестве инструмента продвижения наднационального объединения.

В целом вся дальнейшая история СЕ характеризовалась этим дуализмом, непрерывными поисками компромиссов между стремлением придать организации более наднациональный характер (главным образом на базе «общих ценностей»), которое выражала

прежде всего Консультативная ассамблея, и прагматизмом, присутствующим Комитету министров, который олицетворял исключительно межгосударственное сотрудничество.

Великобритания, кстати, предложила разместить штаб-квартиру СЕ в Страсбурге, что должно было символизировать «европейское примирение», в первую очередь между Францией и Германией, неоднократно сражавшимися в прошлом за этот город и регион Эльзас. Правда, некоторые западные историки считают, что в действительности за этим предложением скрывалось желание удалить СЕ от европейских столиц и тем самым минимизировать его влияние (см., напр.: 14, с. 24).

О трудностях сосуществования двух руководящих органов в СЕ свидетельствует и тот факт, что им понадобилось шесть лет, чтобы согласовать принятие флага Совета Европы. В конечном счете был одобрен флаг, представлявший собой лазоревое поле с 12 золотыми звездами (считается, что это число символизирует одновременно двенадцать библейских апостолов и двенадцать месяцев года). В 1979 г. этот флаг стал также флагом нынешнего Европейского союза.

Следует, однако, подчеркнуть, что первоначально в связке Комитет министров – Консультативная ассамблея тон задавала именно последняя. Ее инициативы поддерживали помимо Уинстона Черчилля такие политические «тяжеловесы», как премьер-министр Бельгии Поль-Анри Спаак и министр иностранных дел Франции Робер Шуман, известные своими евроинтеграционными взглядами. Активность Консультативной ассамблеи, особенно в сфере «общих ценностей», сыграла важнейшую роль в том, что уже 4 ноября 1950 г. СЕ принял Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (известную как Европейская конвенция по правам человека, или ЕКПЧ), которая не без основания считается сегодня «конституцией» этой организации.

При выработке конвенции столкнулись два подхода: ограничиться изложением в ней общих принципов, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека ООН, или дать определение основных свобод. Победил второй подход, и в конвенцию были включены восемнадцать основных свобод, например, право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на справедливое судебное разбирательство, а также запрет пыток и

негуманного обращения. Уже в 1952 г. Дополнительным протоколом № 1 к упомянутым правам были прибавлены еще три – на собственность, образование, свободные выборы. Стоит отметить, что среди первых десяти государств, которые ратифицировали ЕКПЧ (это количество ратификаций было необходимо для ее вступления в силу), не оказалось Франции. В это время она вела колониальные войны, сначала в Индокитае, а затем в Алжире, и поэтому предпочла отложить обсуждение конвенции в собственном парламенте, опасаясь обвинений в грубых нарушениях прав человека.

Новацией ЕКПЧ по сравнению с другими конвенциями явились предусмотренные в ней жесткие механизмы контроля за ее исполнением, а именно: Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека, куда могли подавать соответствующие жалобы государства (против других государств), а также, и это было подлинным прорывом, частные лица в индивидуальном порядке против государства. По сути, речь шла о первом (и до сих пор единственном) наднациональном судебном учреждении, решения которого по жалобам обычных граждан были обязательными для государства. Правда, на начальном этапе действенность этих нововведений ограничивалась тем, что подавать жалобу можно было только на то государство, которое признавало юрисдикцию суда.

Первым из созданных механизмов явилась Европейская комиссия по правам человека, учрежденная в 1954 г. Ее члены назначались государствами СЕ по одному от каждого государства. Сначала Комиссия рассматривала только жалобы государств друг против друга, а в 1955 г. вступила в силу процедура подачи индивидуальных жалоб. Следует отметить, что количество таких жалоб оказалось сразу же очень высоким – более 1 тыс. в год, хотя первоначально юрисдикцию суда признали всего несколько государств. Правда, подавляющее большинство этих жалоб признавались «неприемлемыми».

В 1959 г. был создан Европейский суд по правам человека. Судьи, как уже было сказано выше, избирались Консультативной (с 1974 г. – Парламентской) ассамблеей по одному от каждого государства на срок в девять лет и могли переизбираться. Суд рассматривал только те дела, которые не получили удовлетворительного решения на мировой основе в Европейской комиссии по правам

человека. Для рассмотрения каждого дела создавалась судебная палата из семи судей. Впоследствии этот порядок неоднократно менялся, поскольку, как принято говорить в СЕ, Европейский суд стал «жертвой своего успеха», т.е. его стало «захлестывать» слишком большое количество жалоб.

В значительной мере это объяснялось тем, что позже ратификация ЕКПЧ и признание юрисдикции Европейского суда стали обязательными условиями вступления в СЕ. Если учесть, что, например, с 1989 по 1996 г. число государств – членов СЕ выросло с 23 до 40, можно представить «вал» жалоб, обрушившийся и на Комиссию, и на Суд. В конечном счете в целях упрощения работы в 1998 г. оба института были слиты в единый Европейский суд по правам человека. Позже были осуществлены и другие реформы (8, с. 28–29; 10, с. 1–2).

ЕКПЧ регулировала в основном политические и гражданские права. Поэтому она почти не затрагивала начавшийся в основных западноевропейских странах в 50-е годы процесс создания «европейской социальной модели», основывавшейся на тесной увязке экономической и социальной политики, мощной социальной защите населения, особенно уязвимых категорий (безработные, пожилые люди, инвалиды, дети в трудной жизненной ситуации, семьи с детьми, мигранты и национальные меньшинства), продвижении и реализации социальных прав. Конечной целью этой модели было достижение в европейских обществах высокой степени социальной сплоченности, которая рассматривалась как неперемнное условие устойчивого экономического развития.

В этой связи в 1956 г., при поддержке Консультативной ассамблеи, в СЕ началась выработка Европейской социальной хартии, которую впоследствии назвали «второй конституцией» организации. Текст ее был принят только в 1961 г. из-за противодействия Комиссии по экономическим вопросам, выражавшей интересы капитала.

По сути, Хартия представляла собой свод основных социальных и трудовых прав. Однако только пять ее статей из двадцати шести были обязательными при ратификации. В 1996 г. была принята более «продвинутой» версия Хартии (пересмотренная Европейская социальная хартия), ратификация которой требовала принятия уже шестнадцати статей: шесть обязательных (из девяти)

и десять из остающихся двадцати двух статей. В пересмотренной Хартии было также предусмотрено право на подачу в ее контрольный орган – Европейский комитет по социальным правам – коллективных жалоб со стороны международных организаций работодателей и трудящихся, международных неправительственных организаций, признанных СЕ, а также национальных представительных организаций государств-членов. Это также был подлинный прорыв, поскольку тем самым впервые в Европе вводился наднациональный механизм защиты интересов трудящихся.

Стоит упомянуть также принятие Советом Европы Европейского кодекса социального обеспечения. Первая его версия от 1964 г. предусматривала, например, что средняя пенсия в государстве, ратифицировавшем его, не должна быть ниже 40% от среднего заработка в этом государстве. Во второй версии от 1990 г. этот потолок поднят до 75% среднего заработка.

По инициативе Консультативной ассамблеи в 1954 г. была также принята Европейская культурная конвенция (ЕКК). С одной стороны, она защищала и поддерживала развитие национальных культур и языков, с другой стороны, поощряла культурное сотрудничество между странами в целях формирования «европейского культурного пространства». Особенностью ЕКК было то, что к ней могли присоединяться государства, не входившие в СЕ. Они могли, таким образом, участвовать в соответствующих мероприятиях СЕ и тем самым приобщаться к его деятельности, не претендуя на формальное членство. Вместе с тем это позволяло СЕ де-факто расширять свою сферу действия.

Выработав и приняв эти конвенции, СЕ таким образом охватил три важнейших измерения «общих ценностей»: политические и гражданские права и свободы; социально-экономические права и социальную защиту; европейскую культурную общность, сочетающуюся с поддержанием культурно-языкового разнообразия и самобытности. В дальнейшем СЕ, с одной стороны, продолжал конкретизировать эти три направления в новых конвенциях и других правовых инструментах, с другой стороны, разрабатывал новые проблемы гуманитарного права, связанные, например, с клонированием человека, влиянием на личность и общество новых информационных технологий и т.п. Именно в СЕ были подготовлены, в частности, Конвенция по правам человека и биомедицине

1997 г. и Дополнительный протокол о запрете клонирования человека 1998 г., являющиеся на сегодняшний день базовыми регламентирующими актами в этих областях.

В организационно-практической плоскости Консультативная ассамблея весьма активно пыталась превратить СЕ в европейское наднациональное объединение в политической, экономической и даже военной областях. Однако эти попытки успеха не имели прежде всего потому, что на каждом из этих направлений у СЕ появились грозные конкуренты. Особенно большое значение для судьбы СЕ имело образование в 1957 г. Европейского экономического сообщества, куда вошли Франция, Германия, Италия, Бельгия, Голландия и Люксембург, ранее создавшие Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) и Евратом. Именно ЕЭС стало рамочной структурой для европейской экономической интеграции.

Правда, по инициативе Консультативной ассамблеи СЕ попытался стать «политической составляющей» ЕЭС, т.е. политической структурой, которая направляла бы процесс интеграции. Эту идею особенно активно продвигала Великобритания, которая не была членом ЕЭС (до 1973 г.), но хотела бы иметь возможность если не контролировать, то хотя бы «надзирать» за его эволюцией. Однако Франция, противившаяся сближению Великобритании с ЕЭС, не допустила этого. В 1965 г. ЕЭС, ЕОУС и Евратом сформировали единые руководящие органы – Совет и Комиссию, которые сделали ненужной внешнюю «политическую составляющую».

Неудачей завершились и попытки объединить под эгидой СЕ Консультативную ассамблею с ассамблеями ЗЕС, НАТО и ЕЭС. Все они остались существовать, а ассамблея ЕЭС, созданная в 1957 г., в 1979 г. была превращена в Европейский парламент, члены которого начали прямо избираться населением государств-членов.

Таким образом, СЕ не удалось взять на себя роль рамочной структуры для формирования «Соединенных Штатов Европы», о которых говорил в 1946 г. Уинстон Черчилль. Процесс европейской интеграции оказался значительно сложнее, чем предполагали его инициаторы. Далекое не все страны были готовы жертвовать государственным суверенитетом во имя одних только «общих ценностей». Подлинным двигателем интеграции явились не «общие ценности», а экономические интересы соответствующих стран, которые требовали длительной «притирки». Поэтому наряду с ЕЭС, ставшим

ядром этого процесса, существовала созданная в 1960 г. Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), которая включила в себя ряд других западноевропейских государств, в том числе Великобританию.

В области безопасности кроме НАТО продолжал функционировать, хоть и не без труда, Западноевропейский союз – ЗЕС (он был слит с Европейским союзом только в 2011 г.). В 70-е годы к этим структурам прибавилась Организация (первоначально: Совещание) по безопасности и сотрудничеству в Европе, которая, кстати, также «обзавелась» собственной Парламентской ассамблеей, но, главное, стала заниматься и гуманитарными проблемами, прежде всего в рамках Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

К тому же, по мере того как становилось ясно, что основным двигателем европейской интеграции становится ЕЭС, а не Совет Европы, Комитет министров СЕ все больше умерял интеграционные инициативы Консультативной ассамблеи и ограничивал ее роль. Это начало приводить к внутренним кризисам в организации, как, например, в 1967 г., когда Консультативная ассамблея после путча «черных полковников» в Греции потребовала исключить эту страну из СЕ. Однако Комитет министров, не желавший наказывать члена НАТО, откладывал принятие соответствующего решения до 1970 г. В конечном счете Греция, поняв, что решение все-таки будет принято, сама вышла из Совета (она вернулась в него в 1974 г.).

Сходный кризис имел место также в 1981 г., после военного переворота в Турции. Ассамблея СЕ (превратившаяся в 1974 г. из Консультативной в Парламентскую ассамблею – ПАСЕ) лишила Турцию мандата на участие в своих заседаниях и также потребовала ее исключения из организации. Комитет министров по той же причине, что и в случае с Грецией, не поддержал этот демарш, и Турция продолжала участвовать в его заседаниях. После проведения в этой стране в 1983 г. парламентских выборов Турция в следующем году возвратилась и в ПАСЕ (14, с. 123–126).

Эти кризисы ослабляли СЕ и вели к уменьшению его веса перед лицом других европейских структур, особенно ЕЭС. Но он не переставал бороться за свою «нишу», сконцентрировавшись на сфере «общих ценностей», что и предопределило его дальнейшую

судьбу. Сначала он играл роль своего рода политико-идеологической надстройки, которая соединяла ЕЭС, медленно, но верно эволюционировавший к реальному наднациональному образованию, с государствами, которые в него не входили. В 1967 г., например, СЕ насчитывал уже 18 государств-членов, в том числе семь государств ЕАСТ, в то время как в ЕЭС входили все те же шесть стран, которые его основали. Между руководящими органами СЕ и ЕЭС-ЕС были установлены регулярные контакты, Европейский парламент долгое время проводил свои сессии в том же зале Дворца Европы (штаб-квартиры Совета Европы), что и Парламентская ассамблея СЕ. Было налажено сотрудничество и между комитетами и комиссиями обеих ассамблей.

Но эта функция не смогла обеспечить СЕ длительного оживления. По мере вхождения большинства членов ЕАСТ в ЕЭС и расширения сфер компетенции последнего СЕ все больше оказывался в его тени.

К 80-м годам встал вопрос о дальнейших перспективах Совета Европы. Он обрел «второе дыхание» лишь с началом исторических перемен в восточноевропейских странах. СЕ, быстро установивший контакты с восточноевропейскими демократическими движениями, активно поддерживал совершающиеся перемены. После падения социалистического строя в этих странах, в том числе на постсоветском пространстве, СЕ взял на себя роль «школы демократии» для них. Особенно большой вклад он внес в осуществление там конституционных реформ, приведение в соответствие с демократическими критериями избирательного законодательства. Но как раз эта работа позволила увидеть, что многие из этих государств все же либо не полностью, либо мало соответствуют стандартам и нормам СЕ. Тем не менее по инициативе Комитета министров в 1990–2002 гг. почти все эти страны были приняты в СЕ.

«Поступившись принципами», СЕ обеспечил себя работой на длительную перспективу, поскольку новичков нужно было «доводить» до необходимого уровня. С этой целью в СЕ было создано несколько новых институтов, в том числе такие известные сегодня, как Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Европейский комиссар по правам человека.

Следует отметить, что на этом этапе даже те восточноевропейские «новички», которые были кандидатами на членство в ЕЭС,

в 1993 г. превратившееся в Европейский союз, с большим энтузиазмом участвовали в работе СЕ. Они рассматривали это как своего рода «подготовительный класс» для интеграции в ЕС. Для того чтобы повысить эффективность этого «обучения», ЕС и СЕ ввели в практику совместные программы технического содействия для таких стран, финансируемые обоими партнерами на паритетных началах.

В конечном счете именно эти перемены реально обеспечили СЕ роль главной структуры по формированию единого общеевропейского пространства в гуманитарной сфере, прежде всего единого пространства демократии и прав человека. Эта его роль получила признание на первом в истории саммите глав государств и правительств СЕ в 1993 г. в Вене, который, провозгласив окончание раскола Европы, поставил перед Советом Европы задачу обеспечения «демократической безопасности» на континенте. Второй саммит – в 1997 г. в Страсбурге – подтвердил эту задачу, подчеркнув приверженность СЕ основополагающим ценностям плюралистической демократии, прав человека, верховенства права и культурного разнообразия. В то же время он добавил в этот ряд социальную сплоченность, ставшую в результате одним из главных направлений деятельности организации.

90-е годы и начало 2000-х годов можно считать пиком деятельности СЕ. По мере его расширения усиливалась и разнообразилась организационная структура СЕ, возрастала роль его генерального секретариата, появлялись новые подразделения, размещенные вне Страсбурга и Франции. В конечном счете он превратился в разветвленную организацию, охватывающую своей деятельностью всю «Большую Европу», в том числе в определенной мере и Белоруссию, которая формально не входит в СЕ, но участвует в ряде его конвенций.

Однако уже третий (и на сегодняшний день последний) саммит СЕ в 2005 г. в Варшаве показал, что функции и роль Совета Европы вновь оказались под угрозой. К этому времени десять стран Восточной Европы вступили в ЕС, который к тому же объявил о своем намерении создать Агентство по основным правам, объективно вторгавшееся в основную компетенцию СЕ. В результате саммит лишь зафиксировал «полезность» СЕ и принял План действий, детализировавший его деятельность по упомянутым выше направлениям.

Перспективы СЕ

Дальнейшее расширение ЕС, включающего ныне уже 28 государств (которые составляют большинство в СЕ), наделение его новыми функциями в гуманитарной сфере, но особенно – появление в нем Хартии основных прав (2000) и Агентства по основным правам (2004), по сути, поставили вопрос о самом существовании Совета Европы, по крайней мере в том виде, в каком он функционировал до сих пор. Можно сказать, что с этого времени СЕ пытается как-то приспособиться к новой ситуации, чтобы не стать простым придатком к ЕС. СЕ стремится, например, найти «институциональный компромисс» с ЕС, предлагая ему присоединиться к ЕКПЧ (в качестве единого целого). В этом случае СЕ мог бы сохранить свою лидирующую роль в продвижении и защите прав человека. Консультации по этому вопросу идут давно, в 2013 г. был подписан меморандум, где была обозначена эта цель, но конкретных результатов пока нет (4, с. 7-11).

Главная причина состоит в том, что сам ЕС пока окончательно не определился по вопросу о своих отношениях с СЕ. Нужность СЕ для него зависит от того, будет ли ЕС продолжать расширяться и где этот процесс остановится. Пока в ЕС борются две противоположные тенденции. С одной стороны, в ЕС уже видна логика имперской экспансии, воплощаемая прежде всего Европейской комиссией и брюссельской «евробюрократией», которая требует продолжать включать в ЕС новые рынки сбыта и рынки труда. Пример Украины, за перспективу интеграции которой ЕС сейчас откровенно борется с противостоящей этому Россией, весьма показателен. С другой стороны, в условиях нынешнего экономического кризиса, усиливающего «евроскептицизм» в общественном мнении на пространстве ЕС, во многих государствах-членах раздаются призывы «взять паузу» в отношении приема новых членов. Идут и дискуссии о том, какие из остающихся вне ЕС государств в принципе могут вступить в него.

Парадоксальным образом именно эта неопределенность пока дает СЕ главный шанс на выживание. Как представляется, в обозримом будущем он может претерпеть определенные реформы, в том числе значительное сокращение персонала, чтобы адаптироваться к меняющейся ситуации, но при этом в целом сохранится в

том виде, в каком он существует сейчас. Пока ни ЕС, ни тем более БДИПЧ не могут заменить СЕ в обеспечении единого гуманитарного пространства на континенте. Такие страны, как Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Турция, Украина, вряд ли будут скоро приняты в ЕС, не говоря уже о России, в отношении которой вопрос не ставился еще даже теоретически. Между тем эти страны представляют около трети населения Европы.

Не ясно также, кто мог бы заменить СЕ в формировании и контроле за исполнением общеевропейского конвенционного права, которое продолжает являться одним из осевых направлений его деятельности. За время существования СЕ в его рамках, помимо ЕКПЧ, Европейской социальной хартии и Европейской культурной конвенции, было принято более 200 конвенций и протоколов к конвенциям, охватывающих самые различные вопросы – от взаимной правовой помощи в уголовной и гражданской сферах, экстрадиции, борьбы с коррупцией, борьбы с терроризмом до образования, культуры и культурного наследия, медицины, биомедицины, биоэтики, новых информационных технологий или даже спорта. Весьма важное значение имело, например, принятие в 1992 г. Хартии региональных языков, или языков меньшинств, или в 1993 г. – Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Среди недавних конвенций можно назвать, например, Конвенцию о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (2007), Конвенцию о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (2011), Конвенцию о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходных преступлениях, угрожающих здоровью населения (2014), Конвенцию против манипулирования спортивными соревнованиями (2014).

СЕ продолжает вырабатывать рекомендации Комитета министров и Парламентской ассамблеи государствам-членам, которые также считаются правовыми инструментами. Они обычно содержат практические и методические указания по продвижению тех или иных прав или механизмов защиты прав и зачастую предшествуют выработке соответствующей конвенции.

Рекомендации по своей проблематике принимает также Конгресс местных и региональных властей, занимающийся проблемами местного и регионального самоуправления.

Важным аспектом деятельности СЕ остается осуществление контроля за ситуацией в областях демократии и защиты прав человека в государствах-членах (например, за соответствием демократическим нормам и стандартам проводимых в них конституционных реформ, выборов всех уровней, соблюдением прав человека правоохранительными органами, пенитенциарными учреждениями и т.п.). Особенное значение этот аспект, естественно, имеет для государств, остающихся вне Европейского союза. Соответственно, будет сохраняться значение таких органов СЕ, как Венецианская комиссия, Европейский комиссар по правам человека, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, Европейский комитет по предотвращению пыток, учрежденный после принятия в 1987 г. Конвенции СЕ по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Они регулярно проводят обследования государств-членов по своим темам и публикуют соответствующие доклады. Стоит упомянуть и такие активные структуры, как Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) (*англ.* Group of States Against Corruption, GRECO) или Европейская комиссия по гендерному равенству (ЕКГР), подготовившая упомянутую выше Конвенцию СЕ о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием 2011 г.

Но самое важное место среди структур СЕ все же занимает Европейский суд по правам человека, который за годы своего существования завоевал такой авторитет, что имеет все шансы сохраниться при любом развитии событий. С 1998 г. он заседает на постоянной основе в составе 47 судей (по одному от каждого государства-члена). Суд принимает жалобы государств, частных лиц в индивидуальном порядке, групп лиц и их объединений, в частности неправительственных организаций.

При всем том, что подавляющее число жалоб, поступающих в Суд, объявлялись им по разным причинам «неприемлемыми», с 1959 г. он вынес более 10 тыс. решений (5, с. 3), которые являются обязательными для государств-членов и вынуждают их вносить в свое законодательство и административную практику необходимые изменения, а также выплачивать компенсации потерпевшим. Кроме того, многие решения суда рассматриваются националь-

ми судебными учреждениями как прецеденты, которыми нужно руководствоваться при рассмотрении аналогичных дел.

Стоит отметить также, что, хотя, с учетом численности населения, наибольшее количество жалоб в последние два десятилетия поступало из Турции, Румынии, России, Италии и Польши (именно в таком порядке), среди государств, затронутых решениями Суда, довольно часто оказывались те из них, кто считал себя «эталонном» правового государства, в частности Франция и Великобритания. Обе эти страны осуждались, например, за грубые нарушения прав заключенных. (Причем, если Франция реагировала на эти решения адекватно, то Великобритания в ответ подвергала сомнению легитимность самого Суда и даже требовала провести его реформу, чтобы уменьшить его прерогативы.)

В целом, таким образом, СЕ далеко не исчерпал свой потенциал. Его роль в формировании и поддержании общеевропейского гуманитарного пространства, особенно по таким направлениям, как демократия, права человека и верховенство права, трудно переоценить.

Россия и Совет Европы

Россия была принята в Совет Европы в феврале 1996 г., хотя заявку она подала еще в 1992 г. Более того, контакты с СЕ, в частности с Парламентской ассамблеей, были установлены еще в советскую эпоху. 7 июля 1989 г. на сессии ПАСЕ выступил с речью М.С. Горбачев, подробно изложивший свою концепцию «общеевропейского дома». Он призвал к созданию «единого правового пространства» на континенте и подчеркнул существование «общеевропейской культурной идентичности». Большинство членов ПАСЕ приветствовали это выступление, охарактеризовав его как «историческое» (14, с. 155). Верховный Совет СССР получил статус «специального гостя» ПАСЕ, который позволял ему участвовать в сессиях ассамблеи без права голоса.

После распада СССР российские власти активизировали эти контакты, и в 1992 г. Верховный Совет России «унаследовал» вышеназванный статус, который затем перешел к Государственной Думе. Однако выполненный по приказу Б.Н. Ельцина расстрел российского парламента в 1993 г. и война в Чечне затормозили про-

цесс принятия страны в СЕ. ПАСЕ выдвинула России список из 25 требований – самый большой за всю историю СЕ. Помимо ратификации ЕКПЧ и отмены смертной казни в нем содержались, например, такие требования, как отмена запрета на выезд за границу для «секретносителей», введение альтернативной службы для призывников, запрет ФСБ иметь свои следственные изоляторы, а во внешнеполитической сфере – прекращение практики рассмотрения ряда постсоветских стран как «зоны особых интересов» РФ и выполнение обязательств по Договору об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

Стоит отметить, что наиболее активно против принятия России выступали страны, к которым при вступлении также предъявлялись серьезные претензии, в частности Румыния, Латвия и Эстония. «Преждевременным» считал принятие РФ и известный российский правозащитник С.А. Ковалев.

Для получения поддержки Парламентской ассамблеи понадобились дополнительные меры: давление на ПАСЕ со стороны Комитета министров, личное послание президента Б.Н. Ельцина, а также обязательство реализовать все отмеченные требования, подписанное Б.Н. Ельциным, премьер-министром В.С. Черномырдинным, председателем Совета Федерации В.Ф. Шумейко и председателем Государственной Думы И.П. Рыбкиным. Большую работу в кулуарах и на заседаниях Ассамблеи провела парламентская делегация России. На исторической январской сессии 1996 г. сыграли свою роль и произнесенные в поддержку принятия России в СЕ речи В.П. Лукина (тогда председателя думского Комитета по международным делам) и Г.А. Зюганова, который тогда выступал против войны в Чечне и подчеркивал, что отказ в принятии в СЕ усилит в России «партию войны» (1, с. 71–75). Произвело впечатление (в пользу принятия) и выступление В.В. Жириновского, который, наоборот, призывал ПАСЕ отказать в поддержке российской заявки, поскольку, мол, это повредит российским интересам, ибо «Запад – всегда против России» (1, с. 76).

В конечном счете ПАСЕ одобрила российскую заявку, поскольку большинство ее членов сочли, что отказ, во-первых, несет риск нового раскола Европы, а во-вторых, может нанести ущерб демократическим процессам в России. Это подчеркнул в своем за-

ключительном выступлении и тогдашний генеральный секретарь СЕ Даниэль Таршис (12, с. 60–61).

Следует подчеркнуть, что Россия сразу вошла в число так называемых «больших плательщиков» СЕ (кроме нее к ним относятся Великобритания, Германия, Франция, Италия), т.е. государств, которые своими взносами обеспечивают более 80% бюджета организации и, соответственно, имеют в ней самый весомый голос.

Обе стороны сознавали, что принятие России было своеобразным «авансом», который ей еще предстояло оправдать. К сожалению, путь РФ к «общим ценностям» оказался даже более трудным и извилистым, чем тогда представлялось. В основном это объяснялось тем, что в самой России многие воспринимали вступление в СЕ как формальное признание принадлежности России к «семье европейских народов», т.е., скорее, как вопрос внешнего престижа страны. Между тем обязательства по членству требовали ее глубокой внутренней трансформации, особенно на уровне политической и судебной систем, а также правоохранительных органов. В более широком плане речь шла о коренном изменении взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Необходимо было найти такой баланс этих взаимоотношений, чтобы, с одной стороны, положить конец безраздельному доминированию государства и дать возможность развиваться гражданскому обществу, а с другой стороны, обеспечить выполнение государством своих функций.

Но уже в конце 90-х годов стало ясно, что развитие России проходит в ином русле. Государство фактически перестало выполнять многие свои функции, в частности в социальной сфере, но при этом оставалось крайне бюрократизированным и все сильнее поражалось коррупцией. Уголовно-судебная машина по-прежнему, в основном, представляла собой институт административно-репрессивной системы, а правоохранительные органы под влиянием коррупции со временем стали инструментом «бизнес-разборок» и передела собственности. На вершине власти институт президента страны приобрел сакральный «царский» характер.

После 2000 г. государство стало более дееспособным, но одновременно оно начало все активнее «подминать» под себя гражданское общество. Этому способствовал и переход к преимущественной модели государственного капитализма в экономике.

В результате все больший вес в стране приобретало чиновничье-бюрократическое сословие. На выборах разных уровней, но особенно – в регионах, все более открыто применялся «административный ресурс». Все труднее становилось работать неправительственным организациям.

По этим причинам отношения между Россией и СЕ пережили не один кризис. СЕ неоднократно квалифицировал президентские и парламентские выборы в РФ как «открытые, но нечестные» либо как «недостаточно открытые и нечестные», что, естественно, вызывало ответную гневную реакцию со стороны российских властей. Острой критике, особенно со стороны ПАСЕ, Россия подвергалась также в связи со второй чеченской войной и с конфликтом с Грузией в 2008 г. Украинский кризис привел к тому, что на сессии ПАСЕ в апреле 2014 г. российская делегация была лишена права голоса и ряда других прерогатив. На сессии в январе 2015 г. после обсуждения вопроса о ее полномочиях (это стандартная процедура, через которую на январских сессиях проходят все делегации) действие этого решения было продлено до апреля этого года.

Справедливости ради следует отметить, что напряженности добавляло и то, что СЕ, представляющий собой западный институт, неоднократно проявлял в отношении России двойные стандарты. Это особенно касается ПАСЕ. Автор этих строк, работавший в Совете Европы в 1998–2012 гг., хорошо помнит, как в 2000 г., во время второй чеченской войны, ПАСЕ обвиняла Россию в «несоразмерном применении силы», в «недопустимых бомбардировках» населенных пунктов и, в целом, «в войне против части собственной страны». В нарушениях прав человека обвинялась только федеральная сторона. СЕ даже навязал командованию федеральной военной группировки в Чечне приказ, по которому перед «зачисткой» какого-либо населенного пункта нужно было заранее предупредить об этом местные власти. Конечно, этот приказ был абсурдным с военной точки зрения, но СЕ им очень гордился (3, с. 7). Принцип территориальной целостности России при этом упоминался лишь чисто формально.

Нынешняя позиция СЕ, в частности ПАСЕ, по гражданской войне на Украине отличается радикально. На первый план выдвигнут именно принцип территориальной целостности страны, а применение силы против «сепаратистов» не подвергается сомне-

нию. Ответственность за нарушения прав человека формально возлагается на обе стороны, но интерес проявляется главным образом к действиям ополченцев (11).

Двойные стандарты иногда проявлялись даже в решениях Европейского суда по правам человека по России. В качестве примера можно упомянуть «дело Иляшку против Российской Федерации и Республики Молдовы» от 2004 г. Суд тогда поддержал молдавского боевика И. Иляшку, попавшего в плен к силовикам Приднестровской Молдавской Республики и долгое время находившегося там в тюрьме. Поскольку ПМР не была признанным государством, Суд, нашедший, что права И. Иляшку были нарушены, возложил ответственность на Молдову, а также на Россию под предлогом, что реальная власть на территории ПМР принадлежала дислоцированному там российскому военному контингенту, и постановил выплатить жалобщику компенсацию. Россия нашла это решение «политически мотивированным» и в результате долго отказывалась поддержать очередную реформу Европейского суда по правам человека (Протокол к ЕКПЧ № 14). Стоит отметить, что политическую составляющую в этом деле узрели даже некоторые западные исследователи (9, с. 207).

Следует, однако, подчеркнуть, что этими и другими противоречиями между Россией и СЕ не должны заслоняться факты плодотворного сотрудничества в самых различных областях. В частности, несмотря на инцидент с «делом Иляшку», Россия выполняла и продолжает выполнять решения Европейского суда по правам человека, что, с одной стороны, позволяет гражданам лучше защитить свои права, а с другой стороны, вынуждает власть вносить улучшения в работу соответствующих государственных органов, особенно правоохранительной и судебной систем.

Россия помимо обязательной ЕКПЧ к настоящему времени ратифицировала 55 конвенций СЕ и протоколов к ним, а это означает, что многие положения конвенционного права СЕ становятся положениями внутреннего права России и тем самым способствуют улучшению его качества (другое дело, что самые прекрасные законы в России часто не выполняются, но это уже проблемы политической воли российской власти).

В этой связи следует особо отметить ратификацию Россией в 2009 г. Европейской социальной хартии. Россия представляет те-

перь в Комитет по социальным правам Европейской социальной хартии национальные доклады (отчеты) об исполнении обязательств по этой конвенции и получает заключения и замечания, требующие от нее улучшения соответствующего законодательства и практики. А это служит интересам огромного большинства населения страны. В качестве примера можно сослаться на заключения упомянутого Комитета по результатам первых докладов РФ от 2012 и 2013 гг., в которых Комитет констатировал невыполнение ею целого ряда обязательств по хартии. Особо были выделены низкое качество российского здравоохранения, фактическая платность большинства медицинских услуг, теоретически являющихся бесплатными, высокий уровень травматизма на производстве, очень низкие пособия по безработице (6; 7). В ответ правительство РФ, обратив внимание комитета на уже предпринятые усилия по решению этих проблем, было вынуждено тем не менее взять обязательство осуществлять реформы, направленные на улучшение ситуации во всех затронутых областях.

Стоит упомянуть, что СЕ в течение более десяти лет помогал России в подготовке к ратификации Европейского кодекса социального обеспечения (ЕКСО). К сожалению, он так и не был ратифицирован, ибо, несмотря на имевшие место в России повышения трудовых пенсий, средняя их величина так и не была выведена на минимальный уровень в 40% от средней заработной платы, как того требует кодекс. Не была также выполнена рекомендация по переходу на европейский критерий определения бедности (менее 60% среднедушевого дохода по стране): в России бедность по-прежнему исчисляется на основе значительно более низкого показателя – так называемого прожиточного минимума, который позволяет занижать число людей, живущих в условиях бедности. Однако проведенная работа по подготовке к ратификации ЕКСО не была напрасной, она позволила заблокировать попытки поставить пенсионную систему страны исключительно на накопительную основу, что, как, показывает международный опыт, привело бы к уменьшению и без того скромных пенсий.

Важное значение для России имеет также повседневное практическое сотрудничество с СЕ в рамках различных программ, которое позволяет ознакомиться с его главным интеллектуальным ресурсом – современными методиками, современными подходами

к решению правовых, социальных, гуманитарных проблем, аккумулировавшими в себе знания и опыт передовых стран и нацеленными прежде всего на защиту прав личности, особенно представителей уязвимых категорий. Сотни представителей российских министерств и ведомств, включая такие, как МВД, Министерство юстиции, прокуратура, а также представителей региональных и местных властей, независимых экспертов участвовали и продолжают участвовать в работе различных органов и структур СЕ. Еще больше российских специалистов «прошли» через ознакомительные мероприятия СЕ в самой России, получив тем самым возможность узнать эти подходы и методики. Не все они применимы в России, но большинство из них признаются полезными и вносят не всегда замечаемый, но в целом очень ценный вклад в гуманитарную эволюцию российского общества и Российского государства, идет ли речь о социальной, образовательной или пенитенциарной сферах.

Таким образом, Россия объективно заинтересована в продолжении взаимодействия с СЕ. Последний, несмотря на отмеченные выше противоречия и трения, также заинтересован в сотрудничестве с Россией. Без нее нет «Большой Европы», которая являлась и продолжает являться *la raison d'être* существования СЕ.

Список литературы

1. Сессия Парламентской ассамблеи Совета Европы: Обсуждение заявки России на вступление в Совет Европы (Страсбург, 25 января 1996 г.) // Право Совета Европы и Россия: Сб. документов и материалов / Отв. за вып. И.П. Скворцов. – Краснодар: Советская Кубань, 1996. – С. 71–81.
2. Устав Совета Европы: Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации // Council of Europe. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/001.htm> (Дата обращения – 30.01.2015).
3. Чернега В.Н. Развода не будет // Московские новости. – М., 2000. – 28 марта – 3 апреля. – С. 7.
4. Callewaert J. The accession of the European Union to the European Convention of human rights / Council of Europe. – Strasbourg, 2014. – August. – 107 p.
5. CEDH: Aperçu 1959–2013 / Conseil de l'Europe; Cour européenne des droits de l'homme. – Strasbourg, 2014. – Février. – 12 p.

6. European Social Charter (revised): Conclusions 2012. Russian Federation / Council of Europe; European Committee of social rights. – Strasbourg, 2013. – January. – 36 p. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/RussianFederation2012_en.pdf (Дата обращения – 30.01.2015).
7. European Social Charter (revised): Conclusions 2013. Russian Federation / Council of Europe; European Committee of social rights. – Strasbourg, 2014. – January. – 35 p. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/RussianFederation2013_en.pdf (Дата обращения – 30.01.2015).
8. Le Conseil de l'Europe: 800 millions d'Européens / Conseil de l'Europe. – Strasbourg, 2001. – Juillet. – 109 p.
9. Pétaux J. L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: L'action du Conseil de l'Europe / Conseil de l'Europe. – Strasbourg, 2009. – Mars. – 450 p.
10. Saisir la Cour européenne des droits de l'homme: Guide pratique sur la recevabilité / Conseil de l'Europe. – Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011. – 128 p.
11. Sheridan J. La situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées ukrainiennes: Rapport / Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. – Strasbourg, 2014. – 16 décembre. – Doc. 13 651. – 5 p.
12. Tarschys D. Enlargement: The Russian chapter // The challenges of a Greater Europe: The Council of Europe and democratic security / Council of Europe. – Strasbourg, 1996. – P. 59–62.
13. The challenges of a Greater Europe: The Council of Europe and democratic security / Council of Europe. – Strasbourg, 1996. – 178 p.
14. Wassenberg B. Histoire du Conseil de l'Europe / Conseil de l'Europe. – Strasbourg, 2013. – 260 p.