

АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ЗАПИСКА



Council of Europe

Conseil de l'Europe

38 / 2021

Россия: четверть века в Совете Европы



Российский совет
по международным
делам

Сергей Уткин

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

С. В. Лавров — Председатель
Попечительского совета
Г. О. Греф
А. С. Дзасохов
Л. В. Драчевский
А. А. Дынкин
М. В. Комиссар

К. И. Косачев
М. В. Маргелов
Ю. С. Осипов
А. В. Торкунов
А. А. Фурсенко
А. Н. Шохин
И. Ю. Юргенс

ПРЕЗИДИУМ

П. О. Авен
И. С. Иванов — Президент РСМД
А. В. КОРТУНОВ — Генеральный директор РСМД
Ф. А. Лукьянов
И. В. Моргулов
Д. С. Песков

Выпускающие редакторы: канд. полит. наук Н. С. Вяхирева, И. А. Цымбал

Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД) является основанной на членстве российской некоммерческой организацией. Деятельность РСМД направлена на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и кризисное регулирование. Партнерство создано решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.02.2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

УЧРЕДИТЕЛИ



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

МИССИЯ РСМД

Миссия РСМД заключается в содействии процветанию России через интеграцию в глобальный мир. РСМД — связующее звено между государством, экспертным сообществом, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

Высказанные в аналитической записке мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст аналитической записки опубликован на интернет-портале НП РСМД.

Источник фото на обложке: picture alliance / Winfried Rothermel / Vostock Photo.

Россия: четверть века в Совете Европы

Введение: трансформация мечты

Генеральный секретарь Совета Европы (СЕ) в 1999–2004 гг. Вальтер Швиммер назвал свою книгу, опубликованную в том числе на русском языке, «Мечты о Европе». В ней автор цитирует президента Чехословакии Вацлава Гавела, заявившего в СЕ в мае 1990 г., что «если мы не будем мечтать о лучшей Европе, то никогда не создадим лучшую Европу». В. Швиммер уже в начале 2000-х гг. был вынужден отвечать на деликатный вопрос: какое место займет СЕ в европейской политике после расширения другой организации — Европейского союза (ЕС). Его видение желаемого завтра — «коктейль» из СЕ и ЕС, где союз, как более интегрированное образование, проводит общую внешнюю политику, а совет обеспечивает единство европейского пространства в плане демократических принципов и развития правовых механизмов¹. Как показало время, и та, и другая задачи оказались весьма амбициозными и в полной мере не решены до сих пор.

Российское участие в СЕ к тому моменту означало для организации необходимость заниматься в первую очередь одним более чем болезненным вопросом. «Три с половиной года я на посту генерального секретаря, и три с половиной года на повестке дня первым пунктом стоит Чечня», — писал В. Швиммер². Действительно, хотя СЕ и международная организация, сама ее природа предполагает, что в центре ее деятельности — внутреннее положение в странах-членах — соблюдение ими принятых стандартов в отношении своих граждан. Неслучайно наибольший интерес деятельность СЕ вызывает не у специалистов-международников, а у юристов, для которых принятые в рамках организации документы, а также решения интегрированного с СЕ Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) имеют прикладное значение.

Документы о присоединении России к Совету Европы 28 февраля 1996 г. в торжественной обстановке подписали швед Даниель Таршис, генеральный секретарь СЕ в 1994–1999 гг., и Евгений Примаков, занявший пост министра иностранных дел России менее чем за два месяца до этого события. Е. М. Примаков в тот день отметил, что документы СЕ гарантировали «продвижение нашей страны по пути демократических реформ», а вступление России в организацию подтверждало признание «пагубности» новых разделительных линий в Европе и открывало возможность обеспечения равной безопасности для всех европейских государств³. На торжественной церемонии, в частности, присутствовали возглавляющая с 2011 г. Совет Федерации (СФ) Федерального Собрания (ФС) РФ В. И. Матвиенко и один из патриархов российских дипломатии и парламентаризма В. П. Лукин.

В то время газета «Коммерсантъ» писала, что присоединение к СЕ вызвало «скорее не ликование, а вздох облегчения», имея в виду, что Россия подала заявку еще в мае 1992 г., но момент вступления откладывался, сначала из-за политического противостояния 1993 г. и принятия новой конституции, затем из-за требования вывода российских войск из стран Балтии и войны в Чечне. В газете при этом отмечалось, что «на пути интеграции России в Европу еще немало препятствий», а в ходе двусторонних переговоров «сближения позиций сторон по таким вопросам, как расширение НАТО, не произошло»⁴.

Действительно, хотя в строгом смысле об отнесении практик СЕ к интеграционным можно спорить, вступление в организацию представлялось шагом в направлении равных обязательств, прав и возможностей для всех ее членов. На момент присоединения к

АВТОР:

Сергей Уткин, к.полит.н., руководитель группы стратегических оценок Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова, эксперт РСМД

¹ Швиммер В. Мечты о Европе. Европа с XIX в. до рубежа третьего тысячелетия. М.: Олма-Пресс, 2003. С. 5.

² Там же. С. 256.

³ Видео: Accession of Russian Federation to the Council of Europe — 28 February 1996. Council of Europe OP Services. URL: <https://vimeo.com/297122798>

⁴ Смирнов А. Европа приобрела большой кусок Азии // Коммерсантъ. 29.02.1996. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/127876>

СЕ Россия становилась его 39-м членом, а Евросоюз, за год до этого принявший в свои ряды еще три государства, включал 15 стран. Еще можно было рассчитывать на то, что именно в СЕ, как в более представительной организации, возникнут механизмы принятия ключевых для региональной политики решений.

Плотно работавший с Е. М. Примаковым нынешний заместитель председателя СФ ФС РФ К. И. Косачев отмечал, что «все переговоры и последующие форматы участия России в деятельности Совета Европы определялись еще в рамках предшествовавшей (пребыванию Е. М. Примакова на посту министра иностранных дел) логики российской внешней политики», т. е. логики министра А. В. Козырева⁵. По мнению К. И. Косачева, отражением этого наследия стали завышенные обязательства, взятые на себя Россией, интересам которой тем не менее участие в СЕ отвечает.

В изменившихся в течение 2010-х гг. обстоятельствах вывод о заинтересованности России в СЕ выглядит едва ли не парадоксальным. «Интеграция в Европу», очевидно, не задача российской политики как по букве, так и по духу. Сама Европа тем временем институционально оформилась и всё чаще упоминается в обиходе в качестве синонима Евросоюза, который с начала украинского кризиса в 2014 г. остается в откровенно плохих отношениях с Россией. ЕС стремится сплотить ряды в противостоянии «российской угрозе» во взаимодействии не только с Соединенными Штатами, но и со многими не входящими в ЕС, но рассчитывающими на будущее членство в нем странами-соседями. Разделительные линии, от которых пытались избавиться после Холодной войны, становятся всё более реальными.

Место для по-настоящему панъевропейской организации (в которой, однако, так и не участвуют союзные России Белоруссия⁶ и Казахстан⁷, а также Ватикан и де-факто не признанные всеми членами государства) могут сохранить два обстоятельства.

Во-первых, значительная часть норм СЕ не столько специфична именно для Европы, будь то единой или разделенной, сколько направлена на закрепление и развитие лучших политико-правовых практик, главным образом в части соблюдения прав человека — в чем должны быть заинтересованы все государства и их граждане, вне зависимости от геополитических предпочтений.

Во-вторых, хотя на сегодня страны Европы демонстративно мечтают о разном, в СЕ можно увидеть прообраз пока не кажущегося слишком вероятным, но всё же возможного будущего, где членство в Евросоюзе и трансатлантические связи не будут сегодня играть определяющей роли, а более широкая группа географически и цивилизационно близких государств сможет совместно регулировать затрагивающие их всех вопросы. Ведь выход Великобритании из ЕС и волны евроскептицизма могут трактоваться как признаки того, что дальнейшее углубление интеграции и федерализация Евросоюза останутся мечтой более несбыточной, чем обеспечение эффективности организации, общей для всех стран географической Европы.

Несмотря на драматические дискуссии вокруг участия российской делегации в работе Парламентской ассамблеи СЕ (ПАСЕ), приостановленного в 2014–2019 гг., отношение официальной России к участию в организации остается в целом позитивным. Как отмечал в начале 2021 г. министр иностранных дел РФ С. В. Лавров, «Россия присоединилась к 68 договорно-правовым актам и 9 частичным соглашениям СЕ. Европейская конвенция по правам человека стала несущей опорой ее законодательства и правоприменительной практики. Наша страна вносит весомый вклад в работу на приоритетных для СЕ направлениях, включая борьбу с терроризмом и наркотрафиком, защиту прав национальных и языковых меньшинств, сотрудничество в сфере здравоохранения, культуры, спорта, образования,

⁵ Цит. по: Петров В. Свой выбор: Россия должна остаться в Совете Европы // Российская газета. 05.02.2016.
URL: <https://rg.ru/2016/02/05/konstantin-kosachev-chlenstvo-v-se-po-prezhnemu-otvechaet-interesam-rf.html>

⁶ Процедура вступления была приостановлена в 1997 г. в связи с оценкой в ПАСЕ политического развития Белоруссии, но страна продолжала взаимодействие с организацией по ряду направлений. См.: Совет Европы / МИД Республики Беларусь.
URL: <https://mfa.gov.by/multilateral/organization/list/c9f6283437657faa.html>

⁷ Часть территории Казахстана расположена в Европе, но перспективы гипотетического членства в СЕ неоспорны. См.: Муканкызы М. Нежелание Казахстана вступить в Совет Европы объясняют по-разному / Радио Азаттык, 25.07.2014.
URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-otnoshenie-k-sovetu-evropy/25469556.html>; Страна присоединилась к ряду документов СЕ и развивает взаимодействие с организацией. См.: Казахстан — Совет Европы / Посольство Республики Казахстан в Королевстве Бельгия, 31.01.2020.
URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-brussels/press/article/details/3436?lang=ru>

искусственного интеллекта»⁸. Деятельность СЕ и российское в ней участие оказываются более разносторонними, чем это часто себе представляют.

Парламентское измерение: красная тряпка для быка

В российских политических дискуссиях упоминание ПАСЕ встречается чаще любых других отсылок к работе СЕ. Может возникнуть ощущение, что именно парламентское измерение представляется основным содержанием организации. Многих может раздражать, что страна платит членские взносы за то, чтобы ее критиковали, а именно такое представление формируется на основе искаженного и преувеличенного образа ПАСЕ.

ПАСЕ, действительно, плотно интегрирована в структуру СЕ, так что неучастие в работе ассамблеи делает полноправный вклад в работу СЕ проблематичным, с чем Россия непосредственно столкнулась в 2014–2019 гг.⁹ Кризис показал, что интерес к российскому присутствию в СЕ обоюдный: для России это возможность сохранять голос в многостороннем взаимодействии стран важной, исторически и геополитически близкой части света; для СЕ это обретение в полной мере панъевропейского характера, организационное усиление и весомая финансовая подпитка. Тем не менее голоса критиков восстановления прав российской делегации были сильны и могут еще сыграть роль в случае нового обострения противоречий¹⁰.

Российская делегация в насчитывающей 324 члена ПАСЕ состоит из 18 человек¹¹. Таким же количеством располагают другие крупнейшие государства СЕ: Великобритания, Германия, Италия, Турция, Франция. Как можно заметить, половина крупнейших участников организации не входит в ЕС. Делегаты представляют разные политические силы, что при голосовании может играть не меньшую роль, чем страновая принадлежность. Как и в большинстве подобных структур, в ПАСЕ подробно проработаны правила про-

цедуры, вводящие парламентские баталии в определенное русло. В современных условиях проходящие в ассамблее обсуждения ожидаемо содержат острую критику в адрес России, но при этом принимаемые решения могут вполне устраивать российскую сторону¹².

Одобряемые ПАСЕ документы, которые не касаются напрямую работы органов СЕ, носят декларативный или консультативный характер. Расширение полномочий ассамблеи в обозримом будущем трудно предположить. Не так трудно, казалось бы, спокойнее воспринимать критику, концентрируясь на решениях, которые могут иметь практические последствия. Но публичность парламентской деятельности предполагает общественный резонанс, выступления и декларации попадают в прессу, требуют ответной реакции. Неслучайно и после возвращения российской делегации права голоса обсуждается возможность добровольного приостановления участия в деятельности ассамблеи в ответ на массированную западную критику¹³.

В вопросах, в наибольшей степени разделяющих Россию и Запад, в первую очередь в том, что касается ситуации вокруг Украины, парламентские дебаты скорее отражают непримиримость позиций, а не способствуют урегулированию. Но в случае позитивного движения на уровне принятия ключевых политических решений, эта ситуация может измениться. Кроме того, повестка ПАСЕ выходит далеко за пределы двух-трех острых тем, по которым никто не ожидает согласия. Способность конструктивно обсудить хоть что-то сама по себе не решит всех проблем, но может несколько смягчить конфликтную атмосферу.

⁸ Послание Министра иностранных дел России С. В. Лаврова Генеральному секретарю Совета Европы М. Пейчинович-Бурич по случаю 25-летия вступления Российской Федерации в Совет Европы / МИД РФ, 28.02.2021. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonKJE02Bw/content/id/4601173

⁹ Коротеев К. Что означает возвращение России в ПАСЕ // Ведомости, 26.06.2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/06/26/805028-vozvraschenie-pase>

¹⁰ Кортунув А. Битва прагматиков со скептиками. Что означает возвращение России в ПАСЕ / Московский Центр Карнеги, 26.06.2019. URL: <https://carnegie.ru/commentary/79379>

¹¹ National Delegations — Russian Federation / PACE. URL: <https://pace.coe.int/en/aplist/countries/35/russian-federation>

¹² Громогласова Е. Россия в дебатах и решениях январской сессии ПАСЕ / Российский совет по международным делам, 09.02.2021. URL: <https://russiancouncil.ru/analytiks-and-comments/analytiks/rossiya-v-debatakh-i-resheniyakh-yanvarskoy-sessii-pase/>

¹³ Косачев не исключил приостановки российского участия в работе ПАСЕ / ТАСС, 18.02.2021. URL: <https://tass.ru/politika/10732573>

Для российских парламентариев участие в работе ПАСЕ — не столь частая возможность прямого рабочего взаимодействия с коллегами из тех стран, которые сейчас поддерживают отношения с Россией на минимальном уровне, не предполагающем двусторонних парламентских контактов. Парламентское сотрудничество стран ЕС и НАТО,

как известно, носит регулярный и интенсивный характер, и в нем Россия по определению не участвует полноценно, а в нынешней обстановке — даже в качестве наблюдателя. При всех резких публичных разногласиях лучшее понимание позиций политических сил стран Старого Света может быть полезным.

Правовое измерение: страсбургский эффект

Конвенции СЕ, к которым присоединилась Россия, охватывают широкий круг вопросов от взаимной правовой помощи по уголовным делам и борьбы с терроризмом до университетского обучения и местного самоуправления¹⁴. Особняком в этом ряду стоит Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ), на которую опирается ЕСПЧ. При СЕ действует авторитетная Венецианская комиссия¹⁵, консультирующая страны-члены по вопросам принимаемого ими законодательства.

Соблюдение Россией взятых на себя обязательств в первую очередь в плане прав человека обычно становится ключевым критерием оценки участия России в СЕ в зарубежных публикациях. Само вступление России в СЕ часто трактуется как аванс, выданный в надежде на будущие реформы. Критикам при этом оказывается непросто предложить разумную альтернативу взятому однажды курсу — разве что более активное поощрение успехов и осуждение провалов России на этом пути¹⁶.

И спустя годы после завершения боевых действий в Чеченской Республике положение с правами человека на Северном Кавказе остается в фокусе внимания ЕСПЧ. В целом Россия — один из лидеров по числу рассматриваемых судом жалоб¹⁷. Не решенная, но пока менее острая проблема — подписанный, но не ратифицированный Россией 6-й протокол к ЕКПЧ, предполагающий полную отмену

смертной казни — именно ввиду подписания протокола на эту меру наказания в нашей стране с 1997 г. наложен мораторий¹⁸.

Исследователи взаимодействия России с ЕСПЧ, с одной стороны, фиксируют так называемый «страсбургский эффект» — влияние решений суда на поведение стран — членов СЕ¹⁹. С другой стороны, политические и правовые тенденции, доминирующие в России, предполагают расширение возможностей гибкого подхода к выполнению решений ЕСПЧ, что, по оценкам критиков, соответствующий эффект уменьшает. Российские представители при этом подчеркивают, что РФ выполняет 95% решений ЕСПЧ²⁰.

Исполняемые решения ЕСПЧ часто проходят незамеченными, в то время как признание невозможности исполнения становится резонансным²¹. Такие случаи парадоксальным образом сближают сторонников радикальных решений на разных краях политического спектра при совершенно различной мотивации: для части критиков российской политики несоблюдение решений — аргумент в пользу исключения России из СЕ, а для части критиков СЕ и в целом практики наднациональной юстиции — аргумент в пользу добровольного выхода из организации. Обе стороны, концентрируясь на громких делах, не учитывают полезности ЕСПЧ с точки зрения совершенствования национальной судебной практики и исправления допущенных государственной системой нарушений.

¹⁴ Конвенции Совета Европы, к которым присоединилась Российская Федерация / Постоянное Представительство РФ при СЕ.
URL: https://coe.mid.ru/ru_RU/konvencii

¹⁵ Venice Commission. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/>

¹⁶ Массиас Ж.-П. Россия и Совет Европы 10 лет спустя: "а воз и ныне там"? // *Russie. Nei. Visions*. № 15, 2007, С. 18-19.
URL: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_ce_massias_russe_jan2007.pdf

¹⁷ АLEXINA М. Россия заняла второе место по числу решений ЕСПЧ за всю его историю / РБК, 24.01.2019.
URL: <https://www.rbc.ru/society/24/01/2019/5c4956369a79473746e69e74>

¹⁸ Михайлова А. Смертная казнь: от СССР до современной России / *Право.ру*, 01.11.2019. URL: <https://pravo.ru/story/215693/>

¹⁹ *Russia and the European Court of Human Rights. The Strasbourg Effect* / Ed. by L. Mälksoo, W. Benedek, Cambridge University Press, 2017.

²⁰ Постпред РФ заявил, что Россия выполняет 95% решений суда ЕСПЧ / ТАСС, 05.02.2021. URL: <https://tass.ru/politika/10634317>

²¹ Заведомо неисполнимо. Константин Чуйченко: Требование ЕСПЧ является заведомо необоснованным и неправомерным // *Российская газета*, 17.02.2021. URL: <https://rg.ru/2021/02/17/istochnik-espch-prinial-reshenie-potrebovat-ot-rossii-osvobozhdeniia-navalogo.html>

Системное измерение: уровни взаимодействия

Как жизнь государства не ограничивается законодательными и судебными аспектами, так и СЕ не сводится к работе ПАСЕ и ЕСПЧ. Направления деятельности СЕ утверждаются странами-членами в Комитете министров, с сотнями выборных должностных лиц стран-членов работает двухпалатный Конгресс местных и региональных властей, поддерживается Конференция международных неправительственных организаций. СЕ оказывается удобной площадкой для развития целого ряда международных форматов взаимодействия. Пока отношения России и Евросоюза развивались успешно, работа СЕ во многом отходила на второй план. Теперь же, когда Россию и ЕС разделила диаметрально противоположная трактовка украинского кризиса, ценность альтернативных площадок возрастает. В региональной политике в этом отношении с СЕ в пересекающихся областях может соперничать только ОБСЕ, но эта организация в еще большей степени, чем СЕ, сталкивается со сложными политическими, организационными и финансовыми проблемами, да и обладает другим фокусом внимания.

Постпредство России при СЕ наряду с парламентской дипломатией и вопросами прав человека выделяет в качестве направлений сотрудничества сферы правопорядка; социального равенства, защиты семьи и детства; культуры и спорта; местных и региональных властей²².

Для координации взаимодействия создан Руководящий комитет по программам сотрудничества Россия — СЕ (Рукком). С 2013 г. в Москве действует Программный офис СЕ²³. В настоящее время основной инициативой, реализуемой в России, можно назвать проект *HELP* — образование в области прав человека для представителей юридических профессий²⁴. Уже завершённые проекты касались вопросов пересмотра судебных решений, защиты прав предпринимателей, оказания юридической помощи. Разрабатывается проект по защите прав наиболее уязвимых групп в пенитенциарной системе²⁵.

Секретариатом СЕ в согласовании с российскими ведомствами готовится и периодически обновляется перечень приоритетных направлений сотрудничества, а в России под председательством министра иностранных дел действует межведомственная комиссия по делам СЕ²⁶. Отдельно сформулированы рамочная программа сотрудничества между министерством высшего образования и науки и СЕ в сфере молодежной политики на 2020–2023 гг. и соответствующий план действий²⁷. Среди последних инициатив в сфере образования — вхождение России в число учредителей «Обсерватории по преподаванию истории в Европе», которая должна заняться сравнительным анализом школьных программ и методик этой дисциплины²⁸.

Политическое измерение: скорость или курс

Хотя обязательства, взятые на себя государствами-членами СЕ, формально закреплены, их представления друг о друге и о самих себе менялись. В начале 1990-х гг. казалось, что все страны региона пришли к общему пониманию прав и свобод человека и принципов демократического устройства. Наблюдаемые на практике расхождения между странами

воспринимались как временное отставание от лидеров, которое можно компенсировать при содействии СЕ. К третьему десятилетию XXI века наряду с энтузиастами такого подхода, считающими, что будущие перемены докажут их правоту, усилились и скептики, полагающие, что существенные различия между странами в принципиальных вопросах

²² Постоянное представительство РФ при СЕ. URL: <https://coe.mid.ru/>

²³ Программный офис СЕ в Москве. URL: <https://www.coe.int/ru/web/moscow/about-programme-office>

²⁴ Текущие проекты — *HELP* / Программный офис СЕ в Москве. URL: <https://www.coe.int/ru/web/moscow/help-in-the-russian-federation-phase-iii>

²⁵ О заседании Руководящего комитета по программам сотрудничества Российская Федерация — Совет Европы / МИД РФ, 28.04.2021. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/coe/-/asset_publisher/uUbe64ZnDJo/content/id/4716495

²⁶ Россия в Совете Европы / МИД РФ. URL: <https://www.mid.ru/rossia-v-sovete-evropy>

²⁷ Сотрудничество РФ и СЕ в сфере молодежной политики / Международное молодежное сотрудничество. URL: <https://intermol.su/sotrudnichestvo-rossijskoj-federaczii-i-soveta-evropy-v-sfere-molodyozhnoj-politiki/>

²⁸ О создании в Совете Европы Обсерватории по преподаванию истории в Европе // Брифинг официального представителя МИД России М. В. Захаровой, МИД РФ, 19.11.2020. URL: https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4443750#24

естественны и сохранятся в самой отдаленной перспективе.

Россия нередко оказывается в центре этой дискуссии как страна, официально сохраняющая приверженность обязательствам в СЕ, но подчеркивающая расхождения с подходами, принятыми в странах Запада. Как в политических баталиях, так и в академической литературе Россию при этом нередко относят к числу стран авторитарного типа, что позволяет ставить вопрос об особой природе ее участия в СЕ и специфике связанных с этим стимулов²⁹.

Альтернативный подход концентрируется на критике западной политики и связанных с этой политикой отступлении от изначального смысла и недоиспользовании потенциала СЕ³⁰. Также и в ценностно-мировоззренческом отношении российский консервативный тренд, вызывающий раздражение на Западе, можно трактовать как извод европейской традиции, который нужно понять и уважать³¹.

Выводы и рекомендации

В существующей в Европе обстановке взаимного недоверия и противоречий от СЕ не следует ждать чудес. Тем не менее, у организации сохраняется своя роль в региональной политике, а для России важен ее инклюзивный характер, на контрасте с включающим лишь часть стран региона Евросоюзом. Характерно, что целый ряд ведущих российских государственных деятелей, не демонстрирующих симпатий в отношении Запада, высказывались в пользу продолжения работы в СЕ даже в конфронтационных условиях. Необходимость совершенствования российских судебных, правовых и правоохранительных органов не оспаривается ни государством, ни обществом, а СЕ может способствовать более быстрому достижению результатов на этих направлениях.

Недоиспользованное преимущество СЕ — его многоаспектный характер. О большинстве сфер работы организации осведомлены лишь узкие специалисты и непосредствен-

Соответственно, по-разному можно представлять себе желаемую и ожидаемую стратегию действий России в СЕ. В самом общем плане, если проблемой представляется отклонение России от некогда добровольно принятых ею стандартов, то желаемым окажется скорейшее возвращение к их выполнению, а риском — длительное упорство в заблуждениях. Если же проблема в западных подходах и порожденной ими тенденциозности СЕ, то желаемой окажется трансформация организации с минимизацией наднациональных черт и принятием разнообразия «особого пути» отдельных стран, а риск будет заключаться в неготовности стран Запада пересмотреть свою политику. При этом для обеих концепций желаемое трудно достижимо, а названные риски весьма велики и ведут к одному и тому же результату — длительному сохранению конфронтационной атмосферы, блокирующей качественный рост эффективности СЕ.

ные участники. Во многих случаях это связано не с требованиями конфиденциальности, а с коммуникационными огрехами. Между тем для России важно менять представление об организации как бюрократическом довеске к ПАСЕ.

Парламентская дипломатия сама по себе не в состоянии поменять сложившихся политических тенденций, но ее можно воспринимать как мастерскую, где во взаимодействии с зарубежными коллегами обкатываются те или иные предложения, формируется лучшее понимание позиций оппонентов. Для участвующих парламентариев, кроме того, это ценная школа дипломатических навыков, которые могут им пригодиться и в других обстоятельствах.

Разногласия между странами Запада и Россией по ряду ключевых вопросов будут сохраняться, но работа СЕ, особенно в гуманитарной области — там, где речь заходит о

²⁹ Busygina I., Kahn J. Russia, the Council of Europe, and "Ruxit," or Why Non-Democratic Illiberal Regimes Join International Organizations // Problems of Post-Communism. 2019. DOI: 10.1080/10758216.2019.1660186

³⁰ Эткин М., Энтина Е. Европейский вектор внешней политики России: к юбилею участия в Совете Европы / Российский совет по международным делам, 26.02.2021.
URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/evropeyskiy-vektor-vneshney-politiki-rossii-k-yubileyu-uchastiya-v-sovete-evropy/>

³¹ Громогласова Е. Уйти нельзя остаться: к 25-летию членства России в Совете Европы / Российский совет по международным делам, 03.03.2021.
URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/uyti-nelzya-ostatsya-k-25-letiyu-chlenstva-rossii-v-sovete-evropy/>

вопросах образования, непосредственного общения молодежи, представителей органов власти, неправительственных организаций — может в это непростое время сохранить ткань международного регионального взаимодействия на разных уровнях. СЕ обладает экспертным и организационным потенциалом, чтобы содействовать подготовке публикаций о европейских практиках в тех прикладных сферах, которые чаще всего оказываются за рамками исследований и популярных разъяснений европейской политики в целом.

Как бы ни происходило цивилизационное самоопределение России и дальнейшее развитие ее государственных институтов,

географическое присутствие в Европе определяет ее особый интерес к европейской политике несмотря на подъем других мировых центров силы. СЕ — общепризнанный инструмент полноправного участия в этой политике, который стоит сохранять и развивать. При всех взаимных претензиях участие России — это постановка амбициозных целей по формированию общего правового и гуманитарного пространства, несводимого к деятельности Евросоюза. Выполнение своих обязательств, кооперативное участие в деятельности организации — это не обременение, а вклад в самосовершенствование и в укрепление российских позиций в регионе.



РСМД

Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс.: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8

russiancouncil.ru