

Иосиф Дзялошинский,
президент Правозащитного фонда
"Комиссия по свободе доступа к информации"

Совет Европы - политический ориентир для посткоммунистических демократий на континенте

30 марта 1998 г., то есть более чем через два года после вступления России в Совет Европы, Президент РФ Б.Н.Ельцин подписал Федеральный закон N 54-ФЗ о ратификации Конвенции Совета Европы о защите прав человека, а также подписал закон РФ о ратификации Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

По этому поводу наблюдается некоторая легкая эйфория. На мой взгляд, есть необходимость более критично осмыслить участие России в Совете Европы. Как известно, Совет Европы был создан в 1949 году, для того чтобы защищать права человека, парламентскую демократию и обеспечить верховенство закона. А с 1989 года, когда в организацию начали принимать восточноевропейские страны, СЕ стал политическим ориентиром и хранителем прав человека для посткоммунистических демократий в Европе. Совет Европы создает правовой и организационный механизм защиты прав человека, помогает своим новым членам проводить законодательные и конституционные реформы, вместе с ними ищет решение социальных проблем (ксенофобия, нетерпимость, экология, СПИД, наркомания, отношение к национальным меньшинствам и т. д.).

Россия долго и упорно стремилась вступить в эту организацию и вот уже несколько лет является членом этой старейшей политической организации континента. Что же стало с Россией после того, как она вошла в Совет Европы, и что происходит в Совете Европы, после того, как в него вошла Россия?

Анализ накопленных за последние два года материалов позволяет увидеть некоторые тенденции и сформулировать некоторые выводы.

Первое. Россия пришла в СЕ не для того, чтобы реализовать на своей территории европейские стандарты прав человека, а для того, чтобы воспользоваться СЕ как инструментом, с помощью которого российская дипломатия сможет решать свои частные, но кажущиеся страшно важными задачи.

Ответственный секретарь Межведомственной комиссии России по делам Совета Европы, заместитель директора Департамента общеевропейского сотрудничества МИД РФ А.И. Владыченко опубликовал в журнале "Международная жизнь" (1998, № 4) статью "Опыт двух лет сотрудничества", в которой констатировал, что за прошедшее двухлетие из новичка наша страна превратилась в одного из влиятельных членов организации, задающего тон процессу ее адаптации к новым европейским реалиям и вызовам, активно использующего СЕ как рычаг строительства Большой Европы.

"Яркое тому свидетельство - вторая встреча в верхах государств Совета Европы в октябре 1997 года в Страсбурге с участием Президента России Б.Н.Ельцина. Во многом благодаря инициативной линии России саммит принял важные решения, направленные на создание подлинно общеевропейского демократического пространства. Одобренные в Страсбурге Политическая декларация и План действий в противовес планам расширения НАТО на Восток задают четкие ориентиры развития Европейского континента без разделительных линий.

Динамично и продуктивно развивается парламентский диалог с СЕ. Четырежды в год делегация Федерального Собрания, включающая лидеров основных партийных фракций, участвует в сессиях Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ). Кроме

того, российские депутаты регулярно работают, в том числе и в межсессионный период, во всех тринадцати комиссиях этого авторитетного парламентского форума. Руководитель делегации России А.Н.Шохин избран вице-председателем ПАСЕ, депутат И.И.Мельников - председателем Комиссии ПАСЕ по науке и технике, депутат С.А.Глотов - заместителем председателя Комиссии ПАСЕ по мониторингу. Так что наши позиции на парламентском направлении деятельности Совета Европы весьма продвинуты.

Россия твердо убеждена, что те крупные новые задачи, которые сегодня стоят перед Советом Европы, эта организация может решить только осуществив свою внутреннюю структурную реформу. Поэтому наша страна активно выступает за соответствующие смелые, нетрафаретные шаги. В частности, мы предлагаем усилить оперативные возможности Совета Европы в области недискриминационного мониторинга, развития функций по постконфликтной реабилитации демократических институтов, содействия "молодым демократиям". Явно напрашивается также переналадка механизма функционирования Секретариата СЕ с целью придания ему более эффективного характера, нацеливания на сегодняшние приоритеты организации. Многие из этих идей встречают поддержку других стран-членов Совета Европы и учитываются "Комитетом мудрецов" - специально созданным в январе 1998 года рабочим органом СЕ, состоящим из десяти человек и занимающимся подготовкой реформы организации. Признанием авторитета России и ее возможностей внести действительно оригинальный вклад в реформу внутренней жизни Совета Европы стало включение в состав "Комитета мудрецов" российского дипломата - посла по особым поручениям В.В.Шустова."

Другими словами, была такая неэффективная организация, которая бог весь чем занималась почти 50 лет, и, наконец, пришла Россия и быстро навела там порядок.

Второе. Представительство интересов России в Совете Европы полностью узурпировано различными чиновниками, защищающими интересы государства, ведомств, отраслей, иногда выступающими от имени народа, но никогда не личности.

В уже упомянутой статье А.И.Владыченко радостно сообщается, что в европейское сотрудничество под эгидой СЕ активно вовлечены высшие судебные инстанции Российской Федерации, Генпрокуратура, Минюст, МВД, Главное государственное правовое управление и Комиссия по правам человека при Президенте России. В целом, наверное, нет такого министерства или ведомства, которое не имело бы с Советом Европы налаженных партнерских связей.

Если посмотреть на то, куда уходят деньги, предоставляемые Советом Европы России, то окажется, что большая часть средств, ежегодно выделяемых России, тратится на различные конференции и так называемую учебу управленческих кадров. Практически ежемесячно проводятся различные семинары, круглые столы, стажировки и ознакомительные поездки чиновников за рубеж. Многообещающие перспективы открываются для расходования европейских денег и в связи с довольно благоприятной реакцией руководства СЕ на выдвинутое Б.Н.Ельциным в ходе саммита в Страсбурге предложение организовать под эгидой СЕ общеевропейскую программу подготовки кадров для Европы XXI века.

А что же с главным делом, во имя которого создан Совет Европы, с защитой прав человека? К огромной радости всего как раньше писал, прогрессивного человечества, Россия ратифицировала две конвенции из более чем 160 общеевропейских документов. Однако когда европейские эксперты поинтересовались, как мы выполняем эти конвенции, то они пришли в ужас. Пытки в камерах предварительного следствия и в тюрьмах продолжаются и это ни для кого не секрет. Закона об альтернативной службе в России не существует. А раз так - то и самой альтернативной службы как бы нет. И как это ни смешно звучит, жалоб в международные суды из России тоже почти не поступает. Хотя еще совсем недавно можно было услышать опасения, будто после ратификации ЕКПЧ Европейский суд будет завален жалобами из России, а государственный бюджет затрещит по швам от выплат потерпевшим.

Особняком стоит проблема смертной казни. Россия подписала Протокол № 6 к ЕКПЧ об ее отмене. Тем не менее, учитывая исключительную сложность данного вопроса, чрезвычайную чувствительность к нему общественного мнения, на ратификацию Протокол № 6 было решено пока не выносить. Однако, как бы то ни было, в будущем проблему отмены смертной казни нам предстоит решать.

До сих пор российский парламент не может ратифицировать еще два ключевых документа СЕ: Европейскую хартию местного самоуправления и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств.

Третье. Российское население совершенно сознательно держат в полном неведении относительно сути и смысла деятельности Совет Европы, представляя его как обычную бюрократическую организацию, занимающуюся выдумыванием каких-то ни кому не нужных конвенций. Особенно ярко попытки дискредитировать СЕ проявились в ходе кампании по защите смертной казни.

Результатом всего этого является:

1. незнание гражданами России своих прав и обязанностей, вытекающих из членства России в Совете Европы;
2. неумение пользоваться этими правами и защищать их;
3. практически полное отстранение структур гражданского общества от участия в обсуждении действий России в Совете Европы

Что нужно сделать?

1. Нужна широкая информационно-разъяснительная программа для граждан России. Однозначно потребуется большая разъяснительная работа с общественным мнением страны. И здесь мы вправе рассчитывать на помощь и содействие экспертов Совета Европы, имеющих в данной сфере уникальный опыт.

2. Общественному мнению России надо объяснить и показать, что, собственно говоря, происходит в России в сфере реализации прав человека.

3. Структуры гражданского общества должны более активно, чем до сих пор, держать под контролем действия лиц и организаций, представляющих Россию в СЕ.