

УДК 341

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-3-34-42

«ПАРЛАМЕНТСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ», КОТОРОГО НАМ НЕ ХВАТАЕТ. КОГДА И НА КАКИХ УСЛОВИЯХ РОССИЯ ВЕРНЁТСЯ В ПАСЕ

Савёлов О.П.*Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
103426, г. Москва, ул. Большая Дмитровка, д. 26, Российская Федерация*

Аннотация. В статье раскрываются отдельные вопросы сотрудничества России и Совета Европы на протяжении 1994–2017 гг. Упомянется о санкциях, введённых ПАСЕ в отношении парламентской делегации России. Вносятся конкретные предложения в Правила процедуры ПАСЕ и Устав Совета Европы, позволяющие избежать лишения полномочий и права голоса национальных парламентских делегаций.

Ключевые слова: национальная делегация в ПАСЕ, Правила процедуры ПАСЕ; Устав Совета Европы, история сотрудничества РФ и ПАСЕ.

“PARLIAMENTARY DIMENSION” WHICH WE LACK. WHEN AND UNDER WHAT CONDITIONS WILL RUSSIA RETURN TO PACE

O. Savyolov*Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation
26, B. Dmitrovka ul., Moscow, 103426, Russian Federation*

Abstract. The article reveals some issues of the cooperation between Russia and the Council of Europe during the period from 1994 to 2017 mentioning the sanctions imposed by PACE against the parliamentary delegation of Russia. Specific proposals are made to Rules of Procedure of the Assembly and the European Social Charter of the Council of Europe which allow to avoid the deprivation powers and voting rights of national parliamentary delegations.

Key words: national delegation to PACE, Rules of Procedure of PACE, the European Social Charter of the Council of Europe, the history of cooperation between the Russian Federation and PACE.

В январе 1996 г. Россия и Совет Европы (СЕ) завершили подготовительную фазу вступления нашей страны в организацию, объединившую к тому времени уже 38 европейских стран. «Демократический голос» Совета Европы, а именно так часто именует себя Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), 25 января 1996 г. двумя третями голосов вынесла свой «вердикт» (резолуцию), пункт 10 которого гласил: «Рекомендовать Кабинету Министров Совета Европы пригласить Российскую Федерацию стать членом Совета Европы; предоставить Российской Федерации восемнадцать мест в Парламентской Ассамблее». «Голос ПАСЕ» был услышан Комитетом Министров СЕ, который, в свою очередь,

8 февраля 1996 г. принял положительное решение по российской заявке. С 28 февраля после церемонии приёма Россия официально стала членом СЕ, освободившись от статуса «специально официально приглашённого», полномасштабно вступив в члены Совета Европы, в т. ч. в «парламентское измерение» Совета Европы.

К основным сферам деятельности Совета Европы, как известно, относятся¹: защита и контроль за соблюдением прав человека в государствах-членах СЕ; разработка правовых актов Совета (конвенций, хартий и дополнительных протоколы к ним); сотрудничество в области права; развитие местной демократии и приграничного сотрудничества; культура и европейское наследие; здравоохранение; молодёжь; спорт; совершенствование работы средств массовой информации; охрана окружающей среды и рациональное планирование; актуальные социально-экономические вопросы [2; 3; 5, с. 355–457; 9].

Решить же эти задачи, особенно с учётом их современного понимания, невозможно без совещательного и

¹ Согласно Уставу СЕ, «Целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу» (ч. 1 ст. 1 Устава).

«Каждый член Совета Европы должен признавать принцип верховенства права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами, и искренне и активно сотрудничать во имя достижения цели Совета» (ст. 3 Устава).

Согласно международно-правовым нормам, при рассмотрении вопросов прав человека важно обеспечить соблюдение принципов универсальности, объективности и неизбранности.

представительного органа – Парламентской Ассамблеи Совета Европы, состоящей из национальных парламентариев, представляющих 47 европейских государств. ПАСЕ обсуждает вопросы, относящиеся к её компетенции, передаёт свои заключения Комитету Министров в форме рекомендаций (ст. 22 Устава СЕ), рассматривает актуальные и перспективные вопросы европейской политики, современного общества (правозащитные, гуманитарные и др.), в т. ч. проблемы нетерпимости, иммиграции, биоэтики, СМИ, окружающей среды и т. д., принимает документы (рекомендации, хартии, конвенции, резолюции), которые определяют основные направления деятельности Комитета Министров Совета Европы, национальных правительств и парламентов, политических партий; разрабатывает различные международные договоры – Европейские конвенции, тем самым формируя основы европейской законодательной системы; осуществляет мониторинг за соблюдением конвенций, хартий, рекомендаций, текущего состояния дел в области соблюдения прав человека на Европейском континенте².

Как известно, ПАСЕ широко пользовалась и пользуется своими полномочиями, в т. ч. по отношению к Российской Федерации. В своё время (с 1992 по 1996 гг.) ушло 4 года на подготовку вступления нашей страны в

² С этим рано или поздно столкнётся и Европейский Экономический Союз, который под грузом экономических, социальных и других проблем будет вынужден расширить свою «повестку дня» от исключительно экономической тематики до гуманитарной, правочеловеческой. Для обсуждения и решения этих проблем потребуются и «парламентское измерение» – парламент ЕАЭС.

Совет Европы. ПАСЕ были выработаны условия-рекомендации присоединения РФ к СЕ (заключение № 193 (1996)) по заявке России на вступление¹, выполнение которых тщательно отслеживалось как Комиссией ПАСЕ по мониторингу, так и Бюро Ассамблеи и другими её руководящими органами (не говоря уже о структурах Комитета Министров Совета Европы). ПАСЕ и Комитет Министров Совета Европы периодически то «замораживали», то «размораживали» заявку нашей страны на вступление в Совет (например, в 1995 г., когда Ассамблея безоговорочно осудила «неизбирательное и непропорциональное применение силы российской армией» в Чеченской республике (Резолюция ПАСЕ № 1055 «По заявке России на вступление в Совет Европы в свете событий в Чечне» от 2 февраля 1995 г. [8]). Вдобавок ко всему европейские депутаты в данной резолюции обращали внимание на отсутствие парламентского контроля над решением Совета безопасности РФ,

¹ Условия-рекомендации присоединения РФ к СЕ, согласно Заклчению ПАСЕ № 193 (1996), были неоднозначны: от носящих правовой характер и нацеленных на совершенствование правовой системы и правоприменительной практики в современной России (принятие новых Уголовного и Уголовно-исполнительного кодексов, соответствующих стандартам СЕ, создание Бюро Уполномоченного по правам человека, укрепление профессиональной коллегии адвокатов и т. д.) до требований откровенно политического характера и вмешательства во внутренние дела России (в течение шести месяцев вывести 14-тысячную российскую армию из Приднестровья, отменить право ФСБ иметь в своём ведении и управлять центром предварительного заключения, передать из МВД в Минюст право управления пенитенциарными учреждениями и т. д.). Тем не менее подавляющее большинство условий-рекомендаций Россией были выполнены.

что противоречит принципам Совета Европы, стандартам демократии и правового государства.

Подобная «политика сдерживания» России проявляла себя в Совете Европы, особенно в ПАСЕ, и в последующие годы². За этим стоит желание изолировать Россию от европейского сообщества, ослабить её в морально-политическом (да и в материальном) плане, «указать на своё место» в мировых процессах, поспорить с соседями. Конечно, при этом отсутствует само желание говорить по существу проблем, их обсуждать и решать совместно с парламентской делегацией РФ в ПАСЕ.

На это обратил, например, внимание депутат Государственной Думы ФС РФ VI и VII созывов А. Сидякин, выступая на III Международном парламентском форуме (июнь, 2014) «Новые измерения парламентского диалога в современный период»: «Площадка Парламентской Ассамблеи Совета Европы – это как раз один из форматов взаимодействия. Её территория, значительно выходящая за пределы еврозоны, позволяла нам обмениваться разными мнениями даже тогда, когда

² См.: Резолюции ПАСЕ 1988 (2014), 1990 (2014), 2063 (2015), 2112 (2016) и другие, носящие откровенно антироссийский характер и ущемляющие в правах российскую парламентскую делегацию в ПАСЕ. Так, 12 октября 2016 г. ПАСЕ приняла две резолюции по Украине, в которых происходящее там назвали «российской агрессией» и призывали Россию вывести свои войска из Донбасса. ПАСЕ была глубоко обеспокоена положением в области прав человека в Крыму и в самопровозглашённых «республиках» Донецка и Луганска (ДНР и ЛНР), в ней вновь говорилось об «аннексии» Крыма Российской Федерацией и «военном вмешательстве российских войск» на востоке Украины.

мы были не согласны друг с другом. Я не могу не обратить внимание на то решение, принятое в Страсбурге на прошлой сессии ПАСЕ¹, в соответствии с которым нашу делегацию лишили права голосовать, права участвовать в работе комиссий и комитетов и таким образом фактически закрыли нам рот. Я вспоминаю дискуссию, которая по этому поводу состоялась в Страсбурге: тогда наши коллеги – британцы Роберт Уолтер и Крестов Чоуп говорили о том, что не видят для себя возможности находиться в одном зале с теми людьми, которые в парламенте России голосовали за те или иные вопросы, касающиеся взаимоотношений с Украиной, и по вопросу Крыма. Я помню эту дискуссию, потому что тогда я возразил господину Чоупу: мы с вами в этом зале сидим уже три года, и вы, несмотря на запрет Совета Безопасности ООН, разбомбили Ливию, ввергли её фактически в каменный век, несмотря на отсутствие каких-то других резолюций, бомбили Югославию, и это не мешало нам работать, высказывать свои точки зрения, апеллировать к каким-то международно-правовым документам» [6, с. 74, 75].

На эту же тему (тему Украины, санкций в отношении России) неоднократно высказывался А. Пушков, в то время председатель Комитета Государственной Думы по международным делам (а ныне член Совета Федерации):

¹ Речь идёт о 10 апреля 2014 г., когда ПАСЕ приняла решение лишить Россию права голоса до конца 2014 г. Тогда российская делегация в полном составе покинула зал заседаний Парламентской Ассамблеи, где проходило обсуждение вопроса о её полномочиях. 9 апреля 2014 г. ПАСЕ проголосовала за немедленный вывод российских войск из Крыма в связи с денонсацией соглашения по Черноморскому флоту.

«ПАСЕ не осуждает убийств людей в Одессе, в ПАСЕ не обсуждаются проблемы беженцев, которые покидают территорию Восточной Украины, в ПАСЕ не обсуждают обстрелы городов, в ПАСЕ не обсуждают убийства мирного населения. Но зато в ПАСЕ с восторгом обсуждается, какая плохая Россия, и как она виновата во всех бедах Украины. В условиях, когда против нас ввели санкции, мы отказываемся принимать участие в ПАСЕ, мы отказываемся принимать участие в ПАСЕ, оставаясь членами Парламентской Ассамблеи Совета Европы, и вряд ли российская делегация будет принимать участие в работе ПАСЕ до тех пор, пока санкции не будут отменены» [6, с. 127, 128].

Как показала практика, различного рода санкции (экономические, финансовые, политические и т. д.) могут носить длительный характер (на это обратил внимание председатель Правительства РФ), и подобные санкции складываются в отношении России с Парламентской Ассамблеей Совета Европы.

В 2014 и 2015 гг. ПАСЕ лишила российскую делегацию права голосовать на сессии, участвовать в работе уставных органов ПАСЕ и мониторинге выборов. В ответ на это делегация покинула ПАСЕ до конца 2015 г. В январе 2016 г. Россия решила не направлять необходимые для подтверждения полномочий делегации документы. В 2017 г. страна также их не направила²

² В недавней резолюции ПАСЕ «Функционирование демократических институтов в Украине» (25.01.2017) Россия вновь была упомянута как агрессор на востоке Украины, обвинена в аннексии Крыма. Правда, «досталось» и самой Украине из-за проблем с правами человека, которые были подняты в связи с «Законом

[10]. При этом работа с Советом Европы продолжается.

Каков же выход из создавшегося положения?

Делегация России вернётся в ПАСЕ в случае отмены норм регламента по оспариванию полномочий национальных делегаций. Об этом заявил глава комитета Совета Федерации Константин Косачёв. «Российская делегация не заставит себя ждать и вернётся к обсуждению самых трудных вопросов здесь, на Ассамблее, как только эти вопросы регламентного обеспечения демократических процедур в Ассамблее будут решены в полном объёме», – цитирует К. Косачёва ТАСС. По его словам, в России уверены, что эти проблемы разрешимы [4].

Некую надежду дало и прошедшее 10 марта 2017 г. в Мадриде заседание Постоянного комитета ПАСЕ с участием российских представителей [1].

Что же следует, по мнению автора, изменить в регламентных Правилах процедуры в ПАСЕ?¹

Во-первых, дополнить Правила процедуры Парламентской Ассамблеи Совета Европы (Резолюция 12 февраля 1999, принята 4 ноября 1999 г.), с последующими изменениями и дополнениями, следующими положениями:

Правило 6. Проверка полномочий

6.1. Полномочия Представителей и их Заместителей, выбранных из состава национальных или федеральных парламентов или назначенных из числа членов национальных или федеральных парламентов, должны

о люстрации». Данный закон и его исполнение должны «находиться в полном соответствии с европейскими стандартами».

¹ Ниже жирным шрифтом выделены предложения автора.

быть направлены Председателю Парламентской Ассамблеи Председателем (Спикером) национального парламента или Председателем (Спикером) палаты национального парламента или иным лицом, уполномоченным ими. Каждое государство-член уведомляет Генерального Секретаря Совета Европы о компетентном лице, назначенном им в данной связи. Полномочия должны передаваться, по возможности, не позднее, чем за одну неделю до открытия Сессии. **Полномочия национальной делегации не могут быть не утверждены и оспорены в отношении всего состава делегации.**

6.6. Полномочия могут быть опротестованы любым членом Ассамблеи, присутствующим на заседании, на заявленных процедурных основаниях **только в отношении конкретного члена национальной делегации, а не делегации в целом.**

6.7. Ассамблея не вправе оспаривать полномочия национальной делегации, сформированной в соответствии с требованиями ст. 6 данного Регламента.

6.8. Ассамблея не вправе применять какие-либо санкции в отношении национальной делегации (не утверждать полномочий национальной делегации, лишать или временно приостанавливать полномочия отдельных членов национальной делегации, их право участвовать или быть представленными на мероприятиях Ассамблеи или её органов).

6.9. В случае возникшего конфликта между сформированной на основании ст. 6² Правил процедуры

² «Национальные парламентские делегации должны отражать различные точки зрения, существующие в их парламентах». В прежном

ПАСЕ [7] национальной делегацией и Парламентской Ассамблеей дело передаётся в Комитет Министров Совета Европы и постоянную комиссию Ассамблеи для дружественного урегулирования возникшего спора. Свои предложения по существу возникших противоречий (спора) в Комитет Министров Совета Европы могут предоставить Комитет ПАСЕ, по правилам процедуры, и Комитет по связям с парламентами и общественностью.

Правило 7. Срок полномочий представителей и заместителей.

7.5. Ассамблея в ходе очередной сессии не вправе пересматривать утверждённые полномочия национальной делегации.

7.6. В случае возникших противоречий (спора) между национальной делегацией и Ассамблеей Парламентская Ассамблея поступает в соответствии с п. 6.9. Правил процедуры в ПАСЕ.

Правило 40. Национальная делегация.

40.1. Национальная делегация формируется из представителей и заместителей, назначенных национальными парламентами каждого государства-члена Совета Европы в

Регламенте ПАСЕ эти критерии были более конкретными:

а) справедливое представительство в ПАСЕ политических партий, которые действуют в национальном парламенте; б) гендерное равенство, в какой мере оно возможно и присутствует в национальном парламенте; в) письменное заявление каждого члена делегации с указанием его приверженности ценностям Совета Европы; д) подтверждённые руководством национального парламента правильности расчётов, представленных в ПАСЕ по указанным выше критериям.

Эти критерии, по мнению автора, следует учитывать и в наши дни.

соответствии с принципами, изложенными в ст. 6 Регламента Ассамблеи, а сфера их компетенции регулируется настоящим Регламентом.

Полномочия национальной делегации не могут быть не признаны (лишены) в начале каждой сессии, а также в ходе самой сессии.

40.2. Ассамблея вправе потребовать Парламент государства-члена Совета Европы в полном объёме выполнить положения ст. 6 Регламента о порядке формирования национальной делегации (справедливое представительство в делегации политических партий, гендерное равенство, письменное заявление каждого члена делегации, подписанное им лично).

Правило 14. Реестр вопросов, переданных Ассамблее.

14.4. В повестку дня может быть включён любой вопрос, относящийся к компетенции Ассамблеи, за исключением вопроса о признании или лишении полномочий национальной делегации. В обязательном порядке в повестку дня включаются доклад о деятельности Бюро и Постоянной Комиссии, а также сообщение представителя Комитета Министров Совета Европы о мероприятиях, проводимых Советом Европы между сессиями ПАСЕ.

14.5. Часть сессии может включать общеполитическую дискуссию, которая не подразумевает обсуждения вопросов признания или не признания (лишения) полномочий национальной делегации.

Во-вторых, в связи с обсуждаемыми проблемами могут быть предложены и следующие изменения и дополнения в Устав Совета Европы:

Статья 25 Устава СЕ. Порядок формирования Парламентской Ассамблеи дополнить пунктом:

d. Полномочия национальной делегации не могут быть не признаны Ассамблеей в начале каждой сессии, а также оспорены (прекращены) в ходе самой сессии, если национальная делегация сформирована надлежащим образом (в ней имеется справедливое представительство политических партий, представленных в парламенте, обеспечено гендерное равенство по крайней мере в той степени, в которой оно представлено в национальном парламенте, полномочия национальной делегации сопровождаются письменным заявлением каждого члена делегации, подписанным лично).

Статья 31 Устава СЕ:

Прения, касающиеся включения какого-либо вопроса в повестку дня Ассамблеи, должны проводиться только для определения средства, предлагаемого в вопросе, и мотивов «за» или «против» этого включения. **Прения не предполагают обсуждения вопросов признания или лишения полномочий национальной делегации.**

Таковы некоторые предложения, высказываемые автором, которые могли бы помочь решению проблемы активизации участия российской делегации в работе Парламентской Ассамблеи Совета Европы при условии их принятия самим Советом Европы.

ЛИТЕРАТУРА

1. В Совфеде рассказали, при каких условиях Россия вернётся в ПАСЕ [Электронный ресурс] // RT: [сайт]. URL: <https://russian.rt.com/world/news/366949-sovfed-rossiya-vozvrashchenie-pase> (дата обращения: 10.10.2017).
2. Глов С.А., Григорьев А.И. Европейские стандарты прав человека. Рабочая программа и фонд оценочных средств: учебно-методические пособие для магистров. М.: Международный юридический институт: Шит-М, 2016. 164 с.
3. Глов С.А., Григорьев А.И. Право Совета Европы. Рабочая программа дисциплины и фонд оценочных средств: учебное пособие для магистров. М.: Международный юридический институт: Шит-М, 2016. 160 с.
4. Косачёв: РФ вернется в ПАСЕ при отмене норм по оспариванию полномочий нацделегаций [Электронный ресурс] // ТАСС: [сайт]. URL: <http://tass.ru/politika/4085507><http://tass.ru/politika/4085507> (дата обращения: 10.10.2017).
5. Международное право: учебник / отв. ред. С.А. Егоров. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. 848 с.
6. Новое измерение парламентского диалога в современный период: материалы Третьего международного парламентского форума / сост. А.Е. Петров. М.: Издание Государственной Думы, 2014. 238 с.
7. Правила процедуры Парламентской Ассамблеи Совета Европы [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: <http://base.garant.ru/2541032/#friends> (дата обращения: 10.10.2017).
8. Резолюция 1055 (1995) по заявке России на вступление в Совет Европы в свете ситуации в Чечне. Страсбург, 2 февраля 1995 года // Правозащитник. 1995. № 2. С. 22–23.
9. Устав Совета Европы [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Российской Федерации: [сайт]. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/rso/coe/-/asset_publisher/uUbe64ZnDjso/content/id/337612 (дата обращения: 10.10.2017).

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Oleg P. Savyolov – PhD in Law, Deputy Head of the Secretariat of the First Deputy Chairman of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation;

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Савёлов О.П. «Парламентское измерение», которого нам не хватает. Когда и на каких условиях Россия вернётся в ПАСЕ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 3. С. 34-42
DOI: 10.18384/2310-6794-2017-3-34-42

FOR CITATION

Savyolov. O.P. “Parliamentary Dimension” which We Lack. When and under What Conditions Will Russia Return to PACE. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2017, no. 3, pp. 34-42
DOI: 10.18384/2310-6794-2017-3-34-42