



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire  
Парламентская ассамблея  
<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE  
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2012 г.

Вторая часть

23-27 апреля 2012 г.

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 1996 (2012) Равенство между женщинами и мужчинами: одно из условий успеха "арабской весны" (док. 12893)
- Рекомендация 1997 (2012) Необходимость бороться с договорными играми (док. 12891)
- Рекомендация 1998 (2012) Защита свободы выражения мнений и информации в Интернете и онлайн-информационных ресурсах (док. 12874 + приложение)
- Рекомендация 1999 (2012) Меры, принимаемые Комитетом министров в связи с деятельностью Парламентской ассамблеи (док. 12887)
- Рекомендация 2000 (2012) Достойные пенсии для всех (док. 12896)

### Резолюции

- Резолюция 1872 (2012) Гибель людей в Средиземном море: кто виноват? (док. 12895)
- Резолюция 1873 (2012) Равенство между женщинами и мужчинами: одно из условий успеха "арабской весны" (док. 12893)
- Резолюция 1874 (2012) Содействие повышению гражданской активности в Европе (док. 12898)
- Резолюция 1875 (2012) Надлежащее управление и этика в спорте (док. 12889 + приложение)
- Резолюция 1876 (2012) Необходимость бороться с договорными играми (док. 12891)
- Резолюция 1877 (2012) Защита свободы выражения мнений и информации в Интернете и онлайн-информационных ресурсах (док. 12874 + приложение)
- Резолюция 1878 (2012) Положение в Сирии (док. 12906)
- Резолюция 1879 (2012) Положение внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и лиц, возвращающихся в места постоянного проживания, в Северо-Кавказском регионе (док. 12882)
- Резолюция 1880 (2012) Меры, принимаемые Комитетом министров в связи с деятельностью Парламентской ассамблеи (док. 12887)
- Резолюция 1881 (2012) Проведение надлежащей политики в отношении налоговых гаваней (док. 12894)
- Резолюция 1882 (2012) Достойные пенсии для всех (док. 12896)



**Рекомендации  
1996 - 2000**





**Рекомендация 1996 (2012)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Равенство между женщинами и мужчинами: одно из условий успеха "арабской весны"**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на резолюцию 1873 (2012) "Равенство между женщинами и мужчинами: одно из условий успеха "арабской весны"" Парламентская ассамблея вновь подчеркивает свою убежденность в том, что государство может считаться подлинно демократическим, только если оно основывается на сбалансированном участии женщин и мужчин в общественной жизни и признает, что женщины и мужчины обладают равным достоинством и что они должны иметь равные права.

2. Ассамблея полагает, что Совет Европы не только заинтересован в построении в соседних с ним странах пространства демократической стабильности, разделяющего единые ценности и единую приверженность демократии, правам человека и верховенству права, но и имеет в своем распоряжении инструменты, необходимые для содействия этому процессу. Она приветствует в этой связи своевременные инициативы Генерального секретаря и ряда других органов Совета Европы по налаживанию более тесного диалога со странами региона, особенно с Марокко и Тунисом.

3. Ассамблея призывает Комитет министров продолжать действия в этом направлении в русле политического диалога и конкретных страновых планов действий и программ сотрудничества, разрабатываемых в процессе консультаций с властями соответствующих стран и другими заинтересованными сторонами. Она просит Комитет министров обеспечить в этой связи включение в них в качестве важных приоритетов вопросов гендерного равенства и укрепления положения женщин.

4. Напоминая, что Марокко и Тунис являются членами Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), Ассамблея вновь указывает на то, что она считает очень важной роль этого органа в предоставлении консультативного содействия в отношении новой тунисской конституции, законодательства, которое будет приниматься во исполнение положений конституций в Марокко и Тунисе, а также реформ, необходимых для приведения законодательства этих стран в соответствие с требованиями международных правозащитных стандартов. В этой связи

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 апреля 2012 г. (13-е заседание) (см. док. 12893, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Саиди). Текст, принятый 24 апреля 2012 г. (13-е заседание).*

она призывает Комитет министров поддержать Венецианскую комиссию в выполнении этих задач.

5. Ассамблея считает, что помимо процесса законодательных реформ, граждане Марокко и Туниса, в особенности женщины, также заинтересованы в более последовательной и эффективной реализации правовых норм. В этой связи Ассамблея рекомендует Комитету министров предложить властям Марокко и Туниса, чтобы их компетентные органы:

5.1. организовывали и (или) проводили обучение сотрудников судебных органов по вопросам законодательства о правах человека;

5.2. предоставляли рекомендации и проводили обмен опытом по вопросам, касающимся устранения практических и юридических барьеров, препятствующих эффективному доступу женщин к правосудию.

6. Учитывая, что насилие в отношении женщин представляет собой широко распространенную проблему, Ассамблея призывает Комитет министров предложить странам региона, в частности Марокко и Тунису, обширное сотрудничество в этой области, в частности, по вопросам:

6.1. организации информационно-разъяснительных кампаний и мероприятий, адресованных широкой общественности;

6.2. обмена опытом и рекомендациями в области законодательных реформ с целью эффективной профилактики насилия в отношении женщин, защиты жертв и привлечения виновных к ответственности;

6.3. предоставления информации и организации подготовки по вопросам Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210).

7. В целях развития общественного сознания Ассамблея призывает Комитет министров предложить странам региона организацию мероприятий, направленных на:

7.1 обучение гражданских служащих по вопросам гендерного равенства и защиты прав человека;

7.2 преподавание тематики гендерного равенства и правозащитное образование в школах;

7.3 обучение сотрудников СМИ и повышение их информированности в вопросах гендерного равенства, а также обмен опытом недопущения распространения стереотипных представлений о женщинах;

7.4 укрепление возможностей гражданского общества и неправительственных организаций.

8. Ассамблея полагает, что коллективный опыт Европейского центра за глобальную взаимозависимость и солидарность (Центр "Север-Юг") служит ценным ресурсом в

деле разработки, реализации и оценки планов действий для Марокко и Туниса, а также в организации сотрудничества с другими странами региона. В этой связи она призывает Комитет министров подтвердить свою поддержку Центра "Север-Юг" и его отдельных мероприятий, направленных на:

- 8.1. дальнейшее развитие сети по вопросам расширения возможностей женщин Севера и Юга, которая была учреждена в рамках выполнения решений конференции "Женщины – инициаторы перемен в Южном Средиземноморье", организованной Центром "Север-Юг" в сотрудничестве с парламентом Италии (Рим, 24-25 октября 2011 года);
- 8.2. укрепление отношений с гражданским обществом и неправительственными организациями и содействие наращиванию потенциала, в частности, молодежи.





**Рекомендация 1997 (2012)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Необходимость бороться с договорными играми**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1876 (2012) "Необходимость бороться с договорными играми", Парламентская ассамблея хотела бы обратить внимание Комитета министров на эту форму организованной преступности, которая создает реальную проблему для всего спортивного движения.

2. Ассамблея считает, что Совет Европы может эффективнее любых других организаций решить вопрос о сохранении европейского спорта как средства выражения демократии, основных прав и социального единства. Кроме того, для эффективного противодействия подкупу связанных со спортом людей и организации договорных игр необходим общеевропейский или даже глобальный подход.

3. Совет Европы совместно с Международным олимпийским комитетом (МОК) должен и далее выступать в роли лидера в поиске эффективных путей борьбы с этой проблемой и отстаивать конструктивный диалог между заинтересованными сторонами с целью совместного достижения желаемого результата.

4. Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173) и Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198) следует использовать в качестве основных отправных нормоустанавливающих документов при разработке механизмов и юридических средств, необходимых для борьбы с преступными организациями, которые подкупают связанных со спортом людей для манипулирования спортивными результатами, используя, таким образом, спортивный тотализатор как средство отмывания денег и как источник финансирования своей деятельности.

5. Исходя из этого, Ассамблея предлагает Комитету министров:

5.1. поддержать работу, проводимую участниками Расширенного частичного соглашения по спорту (EPAS) по подготовке проекта европейской конвенции о

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2012 г. (14-е заседание) (см. док. 12891, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик г-жа Брассер). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2012 г. (14-е заседание).

договорных играх на основе рекомендации Комитета министров CM/Rec(2011)10; эта конвенция, которую следует разработать безотлагательно, призвана создать соответствующую общую нормативную базу с учетом выводов соответствующего предварительного исследования, представленного в феврале 2012 года;

5.2. указать, что Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию применяется и в отношении национальных и иностранных должностных лиц соревнований, как это сформулировано в заключении Ассамблеи 241 (2002);

5.3. создать специальный комитет, отвечающий за:

5.3.1. выявление эффективных форм работы и правовых инструментов, необходимых для предотвращения и пресечения коррупции в спорте и практики договорных игр на основе методов, опыта и знаний, накопленных Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), а также Комитетом экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL);

5.3.2. изучение возможности гармонизации европейского законодательства по спортивным тотализаторам с учетом законодательства и прерогатив Европейского союза и разработки на этой основе соответствующих рекомендаций;

5.3.3. изучение возможности расширения сферы применения Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию путем включения в нее конкретных положений, касающихся ответственности за подкуп лиц, связанных со спортом;

5.3.4. определение минимальной базы, позволяющей считать мошенничество в спорте уголовным преступлением в различных странах;

5.4. содействовать эффективной международной координации мер по противодействию практике договорных игр.



**Рекомендация 1998 (2012)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Защита свободы выражения мнений и информации в Интернете и онлайн-информационных ресурсах**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1877 (2012) "Защита свободы выражения мнений и информации в Интернете и онлайн-информационных ресурсах", Парламентская ассамблея напоминает о Плане действий, принятом на Варшавской встрече на высшем уровне в 2005 году, где Совету Европы поручалось выработать принципы и руководящие указания по обеспечению соблюдения прав человека и верховенства права в информационном обществе и заняться решением проблем, возникающих в связи с использованием информационных и коммуникационных технологий, с целью защиты прав человека от нарушений, связанных со злоупотреблением возможностями таких технологий.

2. Ассамблея в этой связи рекомендует Комитету министров:

2.1. принимать во внимание в своей работе резолюцию 1877 (2012) и довести ее до сведения национальных профильных ведомств и органов регулирования, ведающих информационными ресурсами, основанными на использовании информационных и коммуникационных технологий (ИКТ);

2.2. разработать рекомендации, касающиеся подсудности национальным судам и юридической и корпоративной ответственности частных компаний – посредников основанных на ИКТ информационных ресурсов, уделяя особое внимание ответственности посредников за функционирование Интернета и онлайн-информационных ресурсов и соблюдению свободы выражения мнений и информации;

2.3. сотрудничать с Европейской комиссией и Органом европейских регуляторов в сфере электронных коммуникаций (BEREC) Европейского союза в деле обеспечения единообразного применения статьи 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и статьи 11 Хартии основных прав Европейского

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2012 г. (15-е заседание) (см. док. 12874, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Постанджян). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2012 г. (15-е заседание).

союза в части свободы выражения мнений и информации в основанных на ИКТ информационных ресурсах;

2.4. содействовать процессу подписания и ратификации Конвенции о преступности в киберпространстве (СЕД № 185) и Дополнительного протокола, касающегося установления уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем (СЕД № 189) всеми государствами-членами, а также государствами, не являющимися членами Организации, и Европейским союзом.



**Рекомендация 1999 (2012)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Меры, принимаемые Комитетом министров в связи с деятельностью Парламентской ассамблеи**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея вновь подтверждает свои обязательства в связи с полномочиями, возложенными на нее в Уставе Совета Европы, которые она смогла расширить за время существования Организации и которые она намерена в полной мере реализовывать, максимально эффективно выполняя свою миссию с учетом чаяний граждан Европы, которых она представляет. Во имя достижения этих целей Ассамблея в равной степени намерена поддерживать и развивать конструктивное сотрудничество с Комитетом министров. Инициативы Ассамблеи имеют жизненно важное значение для Организации, однако они не могут воплощаться в жизнь без поддержки Комитета министров.

2. Кроме того, улучшение взаимодействия между двумя уставными органами позволит избежать дробления и дублирования функций и, следовательно, будет содействовать решению проблем, стоящих в центре реформы Совета Европы, в частности в направлении оптимизации и рационализации использования ресурсов, а также повышения эффективности внешней деятельности Организации. Укрепление диалога между двумя уставными органами и согласованности их работы и позиций имеет жизненно важное значение для успеха реформы.

3. Ассамблея приветствует новый политический импульс, приданный межинституциональным отношениям словенским, а затем швейцарским председателем Комитета министров. Принятие в 2009 году документа "Укрепление диалога между Парламентской ассамблеей и Комитетом министров" ознаменовало собой новый этап в межинституциональном диалоге. В настоящее время идет процесс реализации содержащихся в этом документе предложений, а также мер, предложенных в дополнение к ним Генеральным секретарем Совета Европы в 2010 году в докладе "Укрепление диалога и сотрудничества между Парламентской ассамблеей и Комитетом министров". Ассамблея вновь подтверждает, что намерена продолжать работу по укреплению отношений с Комитетом министров и улучшению взаимопонимания.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 26 апреля 2012 г. (17-е заседание) (см. док. 12887, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Головатый). *Текст, принятый Ассамблеей* 26 апреля 2012 г. (17-е заседание).

4. Для продвижения подлинного, содержательного и постоянного диалога, укрепления сотрудничества между двумя уставными органами и усиления взаимодополняемости в институциональном взаимодействии в целях повышения авторитета Организации Ассамблея намерена внедрить ряд практических методов, указанных в резолюции 1880 (2011) "Меры, принимаемые Комитетом министров в связи с деятельностью Парламентской ассамблеи". Наряду с этим, она рекомендует Комитету министров:

4.1. активизировать процесс консультаций с Ассамблеей:

4.1.1. в отношении проектов новых международно-правовых документов – путем введения официальной процедуры консультаций с Ассамблеей с разработкой, помимо прочего, подробного графика и принятием положений, в соответствии с которыми запросы о подготовке предусмотренных Уставом заключений должны поступать в Ассамблею не позднее, чем за три месяца до планируемой даты принятия Комитетом министров соответствующих проектов документа, а также путем принятия на себя обязательства информировать Ассамблею в письменном виде о шагах, предпринятых в связи с поправками, предложенными в таких заключениях;

4.1.2. в отношении разработки программы приоритетов председательства в Комитете министров Совета Европы – путем побуждения соответствующих членов Комитета министров к вовлечению в эту работу национальных делегаций в Ассамблее, проводя с ними консультации до принятия программы приоритетов;

4.2. взять на себя обязательство вести активную работу по глубокому и подробному рассмотрению рекомендаций Ассамблеи, предпринимать практические шаги в этой связи и предоставлять своевременные и содержательные ответы в сроки, не превышающие шесть месяцев;

4.3. в отношении письменных вопросов членов Ассамблеи: ограничить срок подготовки ответов шестью месяцами и, в случае, если члены Комитета министров на уровне постоянных представителей будут не в состоянии прийти к единой позиции, поручить председателю Комитета министров на уровне постоянных представителей в письменном виде уведомлять об этом председателя Парламентской ассамблеи;

4.4. призвать председателей групп докладчиков и рабочих групп, а также тематических координаторов поддерживать и развивать на регулярной основе рабочие отношения с председателями комиссий Ассамблеи, докладчиками и докладчицами по вопросам общего характера, работающими по соответствующей тематике;

4.5. активизировать участие в работе Совместного комитета в целях продвижения открытого и конструктивного диалога, направленного на выработку общей позиции по важным вопросам, касающимся функционирования Организации и укрепления внешней деятельности Совета Европы.

5. В заключение Ассамблея отмечает, что она считает необходимым проведение Ассамблей и Комитетом министров на надлежащей основе совместной периодической оценки хода реализации вышеуказанных мер.





**Рекомендация 2000 (2012)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## Достойные пенсии для всех

Парламентская ассамблея

1. В условиях, когда экономическая, демографическая и социальная ситуация создает огромную нагрузку на пенсионные системы в Европе и требует масштабных реформ для обеспечения их стабильности, Парламентская ассамблея выражает озабоченность по поводу адекватности пенсий, то есть сохранения достойных пенсий для всех пенсионеров. Тенденции к уменьшению пенсий и расширение использования накопительных механизмов приводят к новым формам неравенства внутри поколений и между поколениями, создавая тем самым угрозу для социальной сплоченности во многих государствах – членах.

2. Ссылаясь на резолюцию 1882 (2012) "Достойные пенсии для всех" и на резолюцию 1752 (2010) "Достойные пенсии для женщин", Парламентская ассамблея просит Комитет министров настоятельно призвать государства - члены:

2.1. ратифицировать пересмотренную Европейскую социальную хартию, которая является единственным юридически обязывающим документом Совета Европы, в котором говорится о праве пожилых людей на получение "достаточных средств, позволяющих им вести достойную жизнь";

2.2. сделать политическим приоритетом анализ, а при необходимости и пересмотр своих пенсионных систем;

2.3. принимать, особенно в свете текущего финансово-экономического кризиса, решительные меры, призванные не только обеспечить стабилизацию пенсионных систем, но и гарантировать достойные пенсии для всех с учетом специфической ситуации групп, нуждающихся в особой защите;

2.4. предоставлять ясную и понятную всем информацию об имеющихся вариантах выбора внутри национальных пенсионных систем, которые часто бывают сложными, чтобы каждый имел возможность предпринимать

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 апреля 2012 г. (18-е заседание) (см. док. 12896, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Жака). Текст, принятый Ассамблеей 27 апреля 2012 г. (18-е заседание).

собственные шаги, чтобы целью обеспечить себя, исходя из собственных возможностей;

3. Ассамблея предлагает Комитету министров изучить вопросы пенсий и уровня жизни пожилых людей в контексте межправительственных мероприятий, проводимых Редакционной группой по правам пожилых людей (CDDH-AGE), с целью обмена успешным опытом в этой области и подготовки практических инструментов, например, рекомендаций, которые могли бы помочь государствам–членам в проведении текущих или будущих реформ. Активное обсуждение этой темы в Совете Европы также могло бы стать значительным вкладом в контексте Европейского года активного старения и солидарности поколений, провозглашенного в 2012 году Европейской комиссией.

**Резолюции  
1872 - 1882**





**Резолюция 1872 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Гибель людей в Средиземном море: кто виноват?**

Парламентская ассамблея

1. В 2011 году при попытке пересечь Средиземное море погибли не менее 1 500 человек.
2. Одну из таких трагедий описала британская газета "Guardian": 26 марта 2011 года небольшая резиновая лодка покинула Триполи имея на борту 72 человека. 15 дней спустя ее прибило к берегам Ливии: выжило лишь 9 человек. Особым, помимо того, что речь идет о трагедии, связанной с гибелью людей, этот случай сделало то, что эта лодка подавала сигналы бедствия, которые, по-видимому, проигнорировали несколько рыболовецких судов, военный вертолет и большой военный корабль. И хотя без вести пропадает много людей, тех, кто стал участниками этой трагедии на лодке, можно было бы спасти, если бы все, кто был к этому причастен, выполнили свой долг.
3. Обеспокоенная последствиями таких сведений Парламентская ассамблея провела собственное расследование, для того чтобы установить, что произошло, и кто может быть виновен в том, что никто не пришел на помощь людям, находившимся на этой лодке.
4. По свидетельствам выживших и по другим источникам вырисовывается заслуживающая доверия история. Она происходит во время конфликта в Ливии, во времена, когда у побережья Ливии проходит операция НАТО "Объединенный защитник". Пассажиров из субсахарской Африки, – 50 мужчин, 20 женщин и двух маленьких детей, - привели к лодке ливийские ополченцы. Их погрузили на борт переправщики, которые убрали с лодки большую часть их запасов воды и пищи, чтобы взять на борт больше людей. После того как лодка провела в море более 18 часов, практически не имея на борту бензина, очень мало пищи и воды и находясь вне пределов видимости земли, "капитан" лодки связался по спутниковому телефону с проживающим в Италии эритрейским священником и послал сигнал бедствия. Был немедленно проинформирован Итальянский центр по координации спасения на море (MRCC), который через провайдера спутниковой связи определил местонахождение лодки и обратился к находившимся в этом районе многочисленным судам с призывом

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 24 апреля 2012 г. (12-е заседание) (см. док. 12895, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчики: г-жа Стрик). *Текст, принятый Ассамблеей* 24 апреля 2012 г. (12-е заседание).

разыскать ее. Некоторые из этих сообщений четко свидетельствуют, что судно терпело бедствие. И именно с этого момента ситуация стала серьезно ухудшаться.

5. Через нескольких часов после поступления первого сигнала бедствия над лодкой завис военный вертолет, который сбросил воду и галеты, а также дал понять пассажирам, что вернется. Он так и не вернулся. По свидетельствам выживших людей лодке встретились также, по крайней мере, два рыболовецких судна, и ни одно из них не пришло на помощь. Лодка дрейфовала несколько дней. Без воды и пищи люди начали умирать. Примерно на десятый день плавания, когда умерла половина пассажиров, неустановленный авианосец или вертолетоносец прошел рядом с лодкой настолько близко, что остававшиеся в живых могли видеть, как находившиеся на борту моряки, национальная принадлежность которых осталась неясной, рассматривали их в бинокли и фотографировали. По свидетельству очевидцев, несмотря на не вызывающие сомнения сигналы бедствия, военный корабль ушел. В конечном итоге после 15 дней нахождения в море лодку прибило к ливийским берегам. Десять выживших попали в тюрьму, где один из них умер из-за отсутствия медицинской помощи. Позднее девять выживших были освобождены, после чего бежали из страны.

6. Эта трагедия выявила массу всевозможных упущений. Ливийские власти несут ответственность за то, что фактически стало выдворением пассажиров из субсахарской Африки, а кроме того они не выполнили свои обязанности по проведению поисково-спасательной операции в зоне своей ответственности. Переправщики продемонстрировали вопиющее пренебрежение к жизни пассажиров, перегрузив лодку и не снабдив ее достаточной провизией.

7. Хотя римский центр MRCC проверил местонахождение лодки и передал общий сигнал бедствия, он не обеспечил спасение пассажиров. Он не связался с судами, которые находились близко к терпящим бедствие, и не попросил их спасти находившихся на лодке людей. Поскольку было известно, что ливийская зона поисково-спасательных операций не была охвачена, Италия как первое государство, получившее сигнал бедствия, должна была взять на себя за координацию поисково-спасательной операции.

8. НАТО объявила регион военной зоной, находящейся под ее контролем, однако не отреагировала на сигналы бедствия, посланные римским центром MRCC. По информации из надежного источника, по крайней мере два участвующих в операциях корабля находились вблизи лодки, когда был направлен сигнал бедствия, а именно испанский фрегат "Méndez Núñez" (в 11 милях) и итальянский корабль "ITS Borsini" (в 37 милях). Оба имели на борту вертолеты. Хотя испанский корабль находился под командованием НАТО, государства флага этого, равно как и других находившихся в этом районе судов, судя по всему ничего не сделали для выполнения своих обязанностей по проведению поисково-спасательной операции.

9. Особую озабоченность Ассамблеи вызывает то, что военный вертолет и крупный военный корабль не вмешались и не спасли лодку уже установив с ней контакт. То же самое касается, по крайней мере, двух рыболовецких судов. Пока что ни одно из них не удалось установить с определенностью.

10. Не сработало и морское законодательство, из которого не ясно, кто отвечает за проведение поисково-спасательных операций в том случае, когда та или иная страна не в состоянии выполнять свои обязанности.

11. И наконец, имел место просчет со стороны НАТО и отдельных государств-членов, участвовавших в планировании проводимой у ливийского побережья операции "Объединенный защитник". Было ясно, что следует ожидать потоков людей, покидающих страну, в том числе и по опасному морскому маршруту. В этом случае НАТО не выполнила в полной мере свои обязанности и штаб-квартира НАТО в Неаполе не передала находящимся под ее контролем судам сообщение о терпящей бедствие лодке.

12. Короче, в результате бездействия на различных уровнях были упущены многочисленные возможности спасти жизни людей, находившихся на борту этой лодки. По имеющейся информации НАТО весьма неохотно откликается на просьбы о проведении поисково-спасательных операций. И хотя было известно, что многочисленные беженцы, направляясь в Европу, покидают Ливию по средиземноморскому маршруту, похоже, между властями, отвечающими за проведение поисково-спасательных операций, и штаб-квартирой в Неаполе не было никаких рабочих договоренностей. Такое отсутствие контактов привело к созданию ситуации, когда находившиеся на борту люди не получили помощь.

13. Хотя это расследование было сосредоточено на одном конкретном происшествии, сделанные по его итогам выводы влияют на то, как следует проводить поисково-спасательные операции в будущем. Учитывая это, Ассамблея рекомендует государствам-членам:

13.1. заполнить вакуум ответственности в отношении зоны поисково-спасательной операции, покинутой государством, которое не может или не желает выполнять свои обязанности по проведению поисково-спасательных операций, как это было в случае с Ливией. Это может потребовать внесения изменений в Международную конвенцию по поиску и спасению на море (Конвенция SAR). В данном случае два центра по координации спасения на море (римский и мальтийский) знали, что лодка терпит бедствие, однако ни один из них не взял на себя ответственность и не начал поисково-спасательную операцию. Большую часть ответственности по обеспечению спасения лодки несет Римский центр, первый получивший информацию о бедственной ситуации;

13.2. обеспечить принятие ясных и простых рекомендаций, которыми следует руководствоваться при определении того, что считать сигналом бедствия, с тем чтобы избежать любой путаницы в выполнении обязанностей по проведению операций по поиску и спасению терпящего бедствие судна;

13.3. избегать различных интерпретаций того, что следует считать терпящим бедствие судном, особенно когда речь идет о перегруженных, непригодных к плаванию судов, даже имеющих двигательную установку, и оказывать надлежащую помощь таким судам. Всякий раз, когда интересы безопасности требуют оказания какому-то судну помощи, это должно служить основанием для проведения спасательной операции;

13.4. разобратся, по какой причине торговые суда не приходят на помощь терпящим бедствие судам. Для этого потребуется рассмотреть следующие вопросы:

13.4.1. экономические последствия для осуществляющего спасательную операцию судна и его владельцев, а также вопрос компенсации;

13.4.2. разногласия между Мальтой и Италией по поводу того, должны ли спасенные быть высажены в ближайшем безопасном порту или же в порту, находящемся на территории страны, в зоне которой проводилась поисково-спасательная операция. Следует призвать Международную морскую организацию найти решение этого вопроса и активизировать усилия по достижению единообразной интерпретации и применения международного морского права;

13.4.3. страх уголовного преследования (контрабанда или оказание помощи или пособничества незаконной миграции) со стороны тех, кто спасает суда, перевозящие нелегальных мигрантов, лиц в поисках убежища или беженцев;

13.4.4. принятие законодательства, предусматривающего уголовную ответственность хозяев частных судов, которые не выполняют свои обязанности, предусмотренные нормами морского права, как это уже имеет место в некоторых государствах-членах Совета Европы;

13.5. обеспечить, чтобы в соответствии с решением Европейского суда по правам человека по делу "*Хирси против Италии*" (**Hirsi v. Italy**) после спасательной операции людей не вынуждали вернуться в страну, где они рискуют подвергнуться обращению, нарушающему положения Статьи 3 Европейской конвенции о правах человека;

13.6. рассмотреть вопрос о разделении ответственности, особенно в контексте работы спасательных служб, высадки, рассмотрения обращений о предоставлении убежища, создания приемников, а также перемещения и переселения с целью разработки юридически обязывающего протокола Европейского союза для средиземноморского региона. Тяжелое бремя, которое ложится на государства "передней линии", приводит к созданию проблемы насыщения и нежеланию брать на себя ответственность;

13.7. уважать право семей знать о судьбе тех, кто потерял жизнь на море, путем совершенствования механизмов сбора личной информации и обмена ею. Речь может идти об экспертизе ДНК останков лиц, найденных в Средиземном море. В этой связи следует признать и поддержать работу, проводимую Международным комитетом Красного Креста (МККК) и другими организациями;

13.8. выполнять резолюцию 1821 (2011) Ассамблеи "Перехват и спасение в море лиц в поисках убежища, беженцев и незаконных мигрантов";

13.9. обеспечить, чтобы ситуация, выразившаяся в отсутствии контактов и понимания между римским центром MRCC и НАТО, в результате чего никто не взял на себя ответственность за спасение лодки, не повторилось в ходе будущих операций НАТО, и обеспечить, чтобы НАТО создала механизм по координации использования своих сил и средств в ходе поисково-спасательных операций, по возможности в непосредственном контакте с соответствующим MRCC.

14. Учитывая серьезность сведений о том, что суда под национальным командованием или под командованием НАТО не выполнили свою обязанность по спасению терпящего бедствие судна, Ассамблея рекомендует:

14.1. НАТО и государствам-членам, участвующим в операции НАТО, дать полный ответ на остающиеся без ответа запросы Ассамблеи о предоставлении дополнительной информации касательно задействования их сил и средств. Это необходимо для установления военного вертолета, который якобы сбросил провиант, но так и не вернулся, а также большого военного корабля, который якобы проигнорировал сигналы бедствия лодки, после того как половина пассажиров уже погибла;

14.2. НАТО, включая ее Парламентскую ассамблею, провести расследование этого происшествия и предпринять любые шаги, которые могут потребоваться в свете выводов по итогам такого расследования;

14.3. НАТО при подготовке своих операций учитывать возможное передвижение беженцев и договариваться с соседними странами с целью обеспечения защиты беженцев;

14.4. национальным парламентам или их профильным комитетам начать на основании соответствующих сведений парламентские расследования с целью установления возможной ответственности своих стран;

14.5. Европейскому парламенту использовать свои институционные полномочия, для того чтобы потребовать и получить дополнительную информацию, включая соответствующие спутниковые снимки, с тем чтобы располагать всей полнотой фактов, касающихся этого происшествия.

15. И наконец, Ассамблея рекомендует государствам-членам, учитывая тяжелые испытания, через которые пришлось пройти выжившим, руководствоваться гуманитарными соображениями и благоприятно рассматривать любые обращения о предоставлении убежища или о переселении, поступающие от этих лиц.





**Резолюция 1873 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Равенство между женщинами и мужчинами: одно из условий успеха "арабской весны"**

Парламентская ассамблея

1. После восстаний и демонстраций, которые с января 2011 года сотрясали несколько стран на южном берегу Средиземноморья, там происходит процесс перехода к демократии. Парламентская ассамблея полагает, что этот процесс может быть успешным только в том случае, если равенство между женщинами и мужчинами будет одним из краеугольных камней законодательных и конституционных основ новых государственных институтов и женщины будут полноправными участниками их создания и функционирования.
2. Со времени начала "арабской весны" год назад значительного улучшения жизни женщин не произошло. Наоборот, в результате выборов в Египте и Тунисе представленность женщин в политике снизилась, а в правительстве Марокко есть только одна женщина. Победу на этих выборах одержали религиозные партии, что поставило под вопрос саму перспективу обеспечения равенства между полами. В Ливии права женщин не входят в число приоритетов Переходного национального совета.
3. Несмотря на такой поворот событий Ассамблея полагает, что окно возможностей для укрепления равенства между женщинами и мужчинами во всех странах региона пока еще открыто. В частности, она приветствует позитивные шаги, предпринятые властями Марокко и Туниса для того, чтобы не только сохранить уровень стандартов, достигнутый в прошлом, но и пойти дальше в деле продвижения прав женщин.
4. Так, в Марокко новой конституцией гарантируется принцип равенства полов и провозглашается примат международных договоров в области прав человека, стороной в которых является Марокко, над нормами внутреннего права. Марокко и Тунис ввели специальные гарантии, направленные на повышение представленности женщин на выборах, которые прошли, соответственно, в октябре и ноябре 2011 года. Кроме того,

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 апреля 2012 г. (13-е заседание) (см. док. 12893, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Саиди). Текст, принятый 24 апреля 2012 г. (13-е заседание). См. также рекомендацию 1996 (2012).*

обе страны обязались снять все оговорки к Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW).

5. Эти меры должны послужить примером для других стран региона. Кроме того, для того, чтобы оказать существенное воздействие на положение женщин, они должны быть дополнены мерами по приведению законодательства в соответствие с международными правозащитными стандартами в интересах обеспечения эффективного и единообразного применения законодательства и устранения юридических и практических препятствий, ограничивающих доступ женщин к правосудию.

6. Развитие законодательства и практики может иметь долговременные и реальные последствия только в том случае, если оно будет сопровождаться развитием сознания. В предстоящие месяцы политикам, институтам, СМИ и системе образования предстоит сыграть ключевую роль в устранении невидимых барьеров, препятствующих реализации прав женщин.

7. Ассамблея готова оказывать содействие в построении – в том числе и в соседних странах на южном побережье Средиземного моря – пространства демократической стабильности, разделяющего единые ценности и единую приверженность плюралистической демократии, правам человека и верховенству права в духе диалога и взаимного уважения, исходя из убеждения в том, что права человека, составной частью которых являются права женщин, неделимы и универсальны. В этой связи она напоминает, что статус "партнер в укреплении демократии" создает структурную базу для сотрудничества с парламентами государств-нечленов в соседних регионах, желающих воспользоваться опытом Ассамблеи.

8. В свете этих соображений, Ассамблея призывает власти всех стран региона:

8.1. взять на себя четкое и недвусмысленное обязательство провести реформы, направленные на улучшение положения женщин и на ликвидацию всех форм дискриминации в их отношении;

8.2. осуществить в сфере законодательства о выборах конкретные меры, направленные на повышение представленности женщин в выборных органах власти всех уровней, например, в виде введения соответствующих квот представительства или обязательства чередования мужских и женских кандидатур в качестве условия приемлемости избирательных списков;

8.3. привести законодательство по вопросам брака, семейных отношений, наследования и положения личности в соответствие с международными правозащитными стандартами, изложенными в Конвенции CEDAW, и обеспечивать применение этой конвенции в полном объеме;

8.4. содействовать полноценному участию женщин и женских организаций в общественной жизни;

8.5. создать специальное законодательство о профилактике и ответственности за любые формы насилия в отношении женщин, в том числе в быту, проведение калечащих операций на женских гениталиях, отсутствие родительской заботы о

- детях женского пола, так называемые "преступления во имя чести" и насилие на сексуальной почве, применять действенные наказания к лицам, виновным в совершении таких деяний, и обеспечить применение такого законодательства;
- 8.6. учредить программы и службы по оказанию помощи женщинам, пострадавшим от насилия, и другим жертвам бытового насилия;
- 8.7. пропагандировать права женщин и равенство полов в публичных высказываниях представителей власти с целью создания благоприятных условий для реального расширения возможностей женщин;
- 8.8. вовлекать СМИ в процесс продвижения культуры равенства полов и искоренения гендерных стереотипов;
- 8.9. повышать уровень правовой подготовки сотрудников полиции и суда в вопросах прав человека, создавать механизмы по контролю и обеспечению единообразного применения закона на всей территории государства, повышать доступность правовой помощи для женщин, расширять представительство женщин, проводить разъяснительные кампании по тематике прав женщин;
- 8.10. обеспечивать участие женщин в работе переходных правосудных механизмов, а также в привлечении к ответственности за акты насилия в отношении женщин во время мирных демонстраций или в условиях вооруженных конфликтов, вне зависимости от политической принадлежности виновных;
- 8.11. проводить учебные мероприятия по вопросам равенства полов для государственных служащих и разъяснительные мероприятия по вопросам равенства полов для преподавателей и учащихся всех уровней;
- 8.12. оказывать финансовую поддержку неправительственным организациям, занимающимся продвижением прав женщин, и вовлекать их в процесс выработки и реализации всех проектов в защиту прав женщин, а также к контролю за их осуществлением и оценке их результатов;
- 8.13. содействовать доступу женщин к образованию и внедрять конкретные меры, направленные на повышение уровня грамотности среди женщин;
- 8.14. разрабатывать конкретные меры политики по улучшению положения женщин в сельских районах.
9. Ассамблея призывает страны, которые в ближайшее время начнут процесс конституционных реформ – Египет, Ливию и Тунис – обеспечить, чтобы:
- 9.1. разработка проекта конституции проходила на всеобъемлющей основе широких консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, правозащитные и женские организации;
- 9.2. принцип равенства полов был закреплен в конституции и отражен в законодательстве, обеспечивающем ее действие;

- 9.3. в конституции позитивным образом допускалась возможность проведения активных действий и принятия мер политики, направленных на продвижение равенства между женщинами и мужчинами;
- 9.4. в конституции устанавливался примат ратифицированных международных правозащитных договоров над нормами внутреннего права.
10. Ассамблея призывает власти Марокко:
- 10.1. подписать и ратифицировать Факультативный протокол к Конвенции CEDAW о признании компетенции Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин принимать жалобы от отдельных лиц или групп лиц;
- 10.2. инициировать общественную дискуссию о запрете полигамии;
- 10.3. в срочном порядке учредить орган по делам равноправия и борьбе с дискриминацией, как это предусмотрено в статье 19 Конституции, и наделить его необходимыми кадровыми и финансовыми ресурсами.
11. Напоминая о том, что Тунис занимает в регионе передовые позиции в вопросах равенства полов и им приняты далеко идущие меры, например, по запрету полигамии, Ассамблея призывает власти этой страны:
- 11.1. продолжать уделять центральное внимание укреплению положения женщин в их усилиях по проведению реформ;
- 11.2. как полноправный член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) задействовать ее опыт в сфере осуществления демократических преобразований путем консультаций и обменов мнениями по вопросам разработки новой конституции;
- 11.3. отозвать общее заявление, сделанное в отношении толкования положений Конвенции CEDAW;
- 11.4. провести реформу Кодекса о личном статусе с тем, чтобы супруги совместно считались главами семьи;
- 11.5. ввести уголовную ответственность за изнасилование в браке.
12. Ассамблея призывает Марокко и Тунис:
- 12.1. в кратчайшие сроки завершить процесс отзыва всех оговорок к конвенции CEDAW;
- 12.2. безотлагательно начать процесс законодательных реформ с целью приведения законодательства в соответствие с положениями Конвенции CEDAW, при необходимости с использованием опыта Венецианской комиссии, членами которой являются обе страны;

12.3. считать борьбу с насилием в отношении женщин своим политическим приоритетом и, в частности:

12.3.1. опровергать представления о том, что насилие в семье является вопросом личного характера, и убеждать население в том, что насилие в отношении женщин всегда затрагивает интересы общества;

12.3.2. обеспечивать, чтобы полиция расследовала все случаи насилия в отношении женщин, даже если заявление было впоследствии отозвано;

12.3.3. организовывать информационно-разъяснительные кампании по вопросам борьбы с насилием в отношении женщин и содействовать тому, чтобы пострадавшие обращались в органы власти с заявлениями;

12.3.4. проводить регулярный сбор информации, данных и статистики, касающихся насилия в семье, а также других форм насилия в отношении женщин, таких как так называемые "преступления во имя чести", отсутствие родительской заботы о детях женского пола и принудительные браки;

12.3.5. отменить правовые нормы, позволяющие лицам, виновным в насилии над несовершеннолетними, избегать уголовной ответственности в случае заключения брака с пострадавшими, и обеспечивать, чтобы несовершеннолетний возраст пострадавших служил в уголовном процессе отягчающим обстоятельством;

12.3.6. рассмотреть возможность присоединения к Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210);

12.3.7. наладить работу по сотрудничеству с Советом Европы в этой области.

13. Ассамблея напоминает, что с июня 2011 года парламент Марокко обладает статусом "партнер в укреплении демократии", и повторяет свой призыв к Национальной учредительной ассамблее Туниса рассмотреть возможности ведения парламентского диалога, предусмотренные статусом "партнер в укреплении демократии" при Ассамблее. Она обращается с аналогичным призывом к другим странам региона. Одновременно с этим, она предлагает властям стран региона, если они этого еще не сделали, рассмотреть возможность присоединения к деятельности Европейского центра за глобальную взаимозависимость и солидарность (Центр "Север-Юг") и Венецианской комиссии.

14. Ассамблея также обращает внимание соответствующих органов власти стран южного побережья Средиземного моря на значение Центра "Север-Юг" - участником которого является Марокко – как платформы сотрудничества, объединяющей правительства, парламентариев, местные и региональные власти и гражданское общество. Она предлагает им, в частности, поддержать и содействовать активному участию в процессе расширения возможностей женщин Севера и Юга, начатый

*Резолюция 1873*

Центром в рамках работы по выполнению решений конференции "Женщины – инициаторы перемен в Южном Средиземноморье" (Рим, 24-25 октября 2011 года).



**Резолюция 1874 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **О содействии повышению гражданской активности в Европе**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает два ключевых события во взаимоотношениях между государством и гражданином в послевоенной Европе, начало которым положил Совет Европы. Во-первых, это признание права гражданина на обращение в Европейский суд по правам человека с индивидуальной жалобой, что ставит гражданина и государство в равные условия. Во-вторых, это принятие декларации Варшавской встречи на высшем уровне 2005 года, в которой была заложена основа для восстановления силы демократии как в национальном, так и в международном масштабе посредством ее укрепления на местном уровне и на уровне рядовых граждан.

2. Повышение гражданской активности и развитие "городской дипломатии" (когда два различных муниципальных образования совместно работают над решением схожих проблем, представляющих взаимный интерес) как одно из средств его достижения следуют в том же русле, что и последовательные усилия Совета Европы по укреплению демократии в Европе. Ассамблея подчеркивает важность учрежденной в 1955 году Европейской премии, которая дала толчок проведению множества мероприятий, установлению дружеских и партнерских отношений между муниципальными образованиями и гражданами во всех государствах-членах Совета Европы, а также еще раз подтверждает свою решимость и далее развивать этот успешно работающий механизм установления взаимосвязей на уровне муниципальных образований.

3. Ассамблея принимает к сведению ведущееся в настоящее время под эгидой Британского председательства в Комитете министров (до мая 2012 года) обсуждение путей совершенствования координации работы в сфере местной и региональной демократии (Единая программа), в котором участвуют различные органы и секторы Совета Европы. Цель этого обсуждения состоит в популяризации и повышении результативности данной работы. Центральное место здесь занимает повышение гражданской активности, не только как актуальная тема в настоящем и будущем, но и как напоминание о том, что целью любого повышения эффективности и действенности является более полное удовлетворение потребностей граждан.

4. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея призывает:

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 апреля 2012 г. (13-е заседание) (см. док. 12898, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: граф Данди). Текст, принятый Ассамблеей 24 апреля 2012 г. (13-е заседание)..*

- 4.1. нынешнего и последующих председателей Комитета министров развивать идеи, согласованные в ходе недавнего Украинского председательства в виде "совместной программы" поощрения взаимодействия между различными участниками процесса в рамках их инициативы по "укреплению местной демократии", и принимать меры по продвижению к этой цели и проработке ведущих к ней путей;
- 4.2. государства-члены Совета Европы:
  - 4.2.1. предпринимать шаги по организации обмена опытом между городами и правительствами с упором на примеры практических путей расширения участия граждан в общественной жизни, повышения гражданской активности и качества управления на местном уровне;
  - 4.2.2. всемерно расширять практику создания независимых формальных или неформальных молодежных советов при своих местных и национальных руководящих органах с тем, чтобы обеспечить молодежи возможность участвовать в принятии касающихся ее решений.
5. В связи повышением гражданской активности Ассамблея выделяет два вида сопутствующих факторов: внешние и внутренние. Ассамблея поддерживает в числе первых "городскую дипломатию", а в числе вторых – коллегиальное бюджетирование, социальную ответственность бизнеса и вовлечение граждан в решение общественных вопросов. В этой связи Ассамблея призывает правительства государств-членов:
  - 5.1. содействовать восстановлению веры в демократию посредством овладения и обмена передовым опытом, особенно на местном уровне;
  - 5.2. снижать зависимость от государственных услуг посредством развития местных инициатив и передачи полномочий на места.
6. В соответствии со статьей 11 Лиссабонского договора Ассамблея:
  - 6.1. призывает Европейский союз удовлетворять стремление граждан участвовать в выработке и принятии решений в Европейском союзе;
  - 6.2. просит Европейский союз расширить рамки проводимого в 2013 году "Европейского года граждан" и включить в его тематику вопросы гражданской активности, в ней отсутствующие: пока эта тематика ограничена вопросами свободы передвижения.
7. В то время, как различные действующие председатели Совета Европы стремятся ускорить работу по общей программе развития местной и региональной демократии в Совете Европы, Ассамблея призывает Европейский союз и Совет Европы укреплять взаимодействие между ними в совместном принятии мер в этой области. Это позволит избежать дублирования и добиться повышения эффективности, что послужит делу укрепления местной демократии в Европе на благо европейских граждан.

8. Независима от того, как реализуется общая программа развития местной и региональной демократии в самом Совете Европы, ассамблея хотела призвать реализовать следующие пять шагов: выполнить рекомендации, содержащиеся в "Докладе Чавеса" (и согласованные в Киеве в 2011 года Конференцией министров, отвечающих за вопросы местного и регионального самоуправления).





**Резолюция 1875 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Надлежащее управление и этика в спорте**

Парламентская ассамблея

1. Спорт играет важную роль в формировании личности и в укреплении социального единства, являясь мощным инструментом передачи позитивных ценностей и давая образцы для подражания, особенно для молодежи. Для того, чтобы спорт выполнял эту роль, необходимо, чтобы все, кто причастен к миру спорта соблюдали и защищали высокие этические принципы.
2. Парламентская ассамблея отмечает, что в глобализованном мире спорта высокие экономические ставки и неконтролируемое вторжение чисто финансовых соображений создают серьезную угрозу для этики спорта и увеличивают риск злоупотреблений, а иногда и преступлений как со стороны отдельных лиц, так и со стороны организованных преступных объединений. Опасно увеличиваются масштабы не только допинга, коррупции и практики договорных игр, но и другие проблемы, которые подрывают мир спорта и ложатся пятном на его репутацию.
3. Ассамблея озабочена тем, что спортивные соревнования перестают быть честными в силу того, что участники этих соревнований располагают разными ресурсами; она считает весьма серьезным и вызывающим тревогу тот факт, что с все более молодыми спортсменами, даже с детьми, обращаются как с товаром. Кроме того, Ассамблея не может не отметить с озабоченностью, что надлежащее управление в спорте как предварительное условие соблюдения в спорте этических норм, страдает от того, что ставки весьма высоки, а процессы принятия решений не вполне прозрачны. В такой ситуации, прежде всего, обращает на себя внимание футбол, однако постепенно эта проблема распространяется на все спортивные дисциплины.
4. В связи с этим Ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы, а также национальным и международным органам, руководящим спортивным движением, стремиться к укреплению норм финансовой этики, обеспечивать эффективную защиту молодых спортсменов и совершенствовать механизмы управления в спортивных учреждениях, должным образом принимая во внимание прилагаемые к настоящей резолюции "Рекомендации по надлежащему управлению и этике в спорте", неотъемлемой частью которой они являются.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2012 г. (14-е заседание) (см. док. 12889 и Приложение, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ), докладчик: г-н Рошблан. Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2012 г. (14-е заседание).*

5. Ассамблея также рекомендует государствам-членам Совета Европы поддержать деятельность в рамках Расширенного частичного соглашения по спорту (EPAS) Совета Европы, и в частности, подготовку проекта рекомендации Комитета министров для государств-членов по проблемам, связанным с миграционными потоками в спорте.

6. Ассамблея, в частности, призывает Международную федерацию футбольных ассоциаций (ФИФА) предпринять необходимые шаги с целью полного расследования фактов, связанных с различными скандалами, которые в последние годы запятнали ее репутацию, равно как и репутацию международного футбола. Ассамблея настаивает, в частности, на том, чтобы ФИФА:

6.1. ускорила процесс реформирования внутренней системы управления и в этой связи существенно расширила полномочия своего Комитета по этике в отношении проведения расследований, разрешив, в частности, в любое время проводить по собственной инициативе внутренние расследования, в том числе и в отношении бывших должностных лиц, и обеспечила, чтобы порядок избрания членов Комитета гарантировал его полную независимость;

6.2. полностью опубликовала все судебные и иные документы по делу ISL/ISMM, которые могут быть в ее распоряжении, в частности решение от 11 мая 2010 года о приостановке уголовного производства, начатого прокуратурой кантона Цуг в отношении двух физических лиц и ФИФА;

6.3. провела детальное и исчерпывающее внутреннее расследование с целью определения того, использовал ли и в каком объеме в ходе последней кампании по избранию президента избранный кандидат свои должностные возможности для получения незаслуженных преимуществ для себя или для потенциальных избирателей.

## Приложение - Рекомендации по надлежащему управлению и этике в спорте

1. Эти рекомендации предназначены для государств-членов Совета Европы и для всех руководящих органов в спортивном движении, каждый из которых имеет свой круг полномочий, но при этом всем им следует работать согласованно и эффективно сотрудничать в поиске общих решений.

2. Предполагается, что эти рекомендации дадут толчок принятию серии мер, призванных:

2.1. предотвратить определенные финансовые злоупотребления, которые влияют на финансовое положение спортивных клубов, создавая при этом неравенство между этими клубами и искажая таким образом результаты соревнований;

2.2. обеспечить эффективную защиту молодых спортсменов;

2.3. улучшить механизмы управления в спортивных учреждениях.

3. При этом эти рекомендации не касаются непосредственно других исключительно серьезных вопросов, которые подрывают спорт и создают угрозу для его будущего, таких как допинг, практика договорных игр и другие вопросы, которые являются предметом других докладов Ассамблеи.

4. Государственное вмешательство в этих областях должно происходить с учетом необходимости сохранения самостоятельности спортивного движения, а также необходимости обеспечивать, чтобы эта самостоятельность не стала оправданием бездействия в случае злоупотреблений, разъедающих этику спорта, и действий, которые предусмотрены или должны быть предусмотрены уголовным законодательством.

5. Национальные правовые системы должны включать законодательство, регламентирующее спортивную деятельность в целом, включая конкретные положения для решения проблем, которые не могут быть эффективно разрешены с помощью норм, регламентирующих непосредственно спортивную деятельность.

6. Органы, управляющие спортивным движением, должны стремиться к эффективному сотрудничеству и достижению синергетического взаимодействия с органами государственной власти, противодействующими злоупотреблениям, угрожающим этике спорта. Они должны оставаться образцом в плане внутреннего функционирования и как самостоятельные структуры действовать, никогда не теряя из вида тот факт, что спорт должен оставаться носителем позитивных ценностей, которые способствуют развитию личности, укреплению социального единства и сближению народов.

7. Для активизации согласованных действий, органы государственной власти и органы, руководящие спортивным движением, должны способствовать формированию национальных платформ, регулярно объединяющих спортивные организации и профсоюзы профессиональных спортсменов.

### *Финансы клубов и принципы финансовой этики*

8. Принципы финансовой этики следует укреплять путем принятия норм, обязывающих обеспечивать финансовую прозрачность, ограничивающих задолженность и укрепляющих самофинансирование клубов. Соответствующие спортивные федерации или организации должны требовать соблюдения в контексте саморегулирования бюджетных ограничений такого рода и создания необходимых

механизмов мониторинга, призванных обеспечить эффективное соблюдение этих норм. В качестве образца следует взять принципы финансовой этики, принятые Европейским союзом футбольных ассоциаций (УЕФА).

9. Повсеместное применение принципов финансовой этики предполагает также установление национальными федерациями стандартов и создание механизмов мониторинга, которые должны обеспечить наличие условий для добросовестной конкуренции между клубами, укрепить их финансовую стабильность и гарантировать честности в спорте. Одним из примеров, которым могут руководствоваться другие государства и другие виды спорта, является Национальное управление по контролю менеджмента (DNCG), созданное во французском футболе.

10. Европейские государства могли бы поддержать эти реформы, проводимые спортивным движением, путем более эффективной гармонизации национальных правил финансовой отчетности спортивных компаний с целью достижения большей прозрачности их финансов.

11. Кроме того, государствам следует обеспечить, чтобы запрет на государственную помощь профессиональным спортивным компаниям строго применялся в соответствии с законодательством Европейского союза.

#### *Защита молодых спортсменов*

12. Для борьбы с наиболее серьезными проблемами, когда молодые спортсмены эксплуатируются и рассматриваются как товар, государства-члены Совета Европы, включая государства, которые еще не ратифицировали эти документы, должны гарантировать, в том числе путем применения эффективных мер контроля, строгое соблюдение Конвенции ООН о правах ребенка, пересмотренной Европейской социальной хартии Совета Европы (СЕД № 163) и Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197).

13. Национальное законодательство о спорте должно содержать положения, защищающие молодых спортсменов своей страны и спортсменов-мигрантов и предусматривающие, в частности:

13.1. запрещение коммерческих трансферов спортсменов моложе 16 лет для недопущения того, чтобы несовершеннолетние становились предметом финансовых сделок;

13.2. запрещение выплаты вознаграждения посредникам за спортсменов моложе 16 лет (такой запрет должен применяться также в отношении некоммерческих трансферов);

13.3. придание обязательного характера (для всех видов спорта) мерам, вытекающим из 10 принятых Союзом профессиональных футбольных клубов Франции (UCPF) рекомендаций, касающихся приема в клуб несовершеннолетних иностранных игроков;

13.4. сделать обязательным сочетание занятий спортом со школьным/профессионально-техническим образованием, без чего переход в другой клуб будет считаться недействительным, независимо от того, в какой юридической форме он произошел (трансфер, аренда и т.д.);

13.5. запрещение на выдачу спортсменам студенческих или туристических виз и рассмотрение возможности введения специальных виз, учитывающих специфику

спорта и обеспечивающих мониторинг миграционного передвижения спортсменов.

14. В отсутствие национального законодательства о спорте и вплоть до принятия такого специального законодательства государствам следует как минимум обеспечить защиту несовершеннолетних спортсменов путем включения в законодательство положений, регламентирующих права детей и работающих по найму.

15. Следует начать в сотрудничестве с Европейским союзом работу по гармонизации национального законодательства, касающегося спортивных агентов, для надлежащей регламентации, как это было сделано с другими профессиональными категориями, деятельности этих агентов и посредников, не зарегистрированных в качестве спортивных агентов, но действующих в качестве таковых.

16. Национальным спортивным ассоциациям следует способствовать принятию уставов, имеющих целью недопущение нанесения какого-либо морального или физического вреда несовершеннолетним спортсменам, а также созданию механизмом мониторинга, необходимых для обеспечения соблюдения этих уставов.

17. УЕФА, с целью расширения своих надзорных возможностей, мог бы ввести обязательный сбор, который использовался бы для финансирования системы мониторинга условий осуществления трансферов несовершеннолетних спортсменов и опеки над ними с целью обнаружения и пресечения злоупотреблений.

*Управление, транспарентность, а также борьба с коррупцией и собственные интересы спортивных органов*

18. Федерациям, ассоциациям, профессиональным лигам и другим спортивным организациям следует включить в свои кодексы спортивной этики положения, призванные не допустить проникновения преступных объединений в руководящие органы спортивных компаний или организаций. Следует исключить возможность приобретения спортивных клубов с использованием капитала неизвестного происхождения, обязав клубы собирать информацию о потенциальных владельцах.

19. Всем спортивным организациям следует соблюдать Базовые универсальные принципы надлежащего управления олимпийским и спортивным движением, разработанные Международным олимпийским комитетом (МОК) в 2008 году.

20. При необходимости, создать в спортивных федерациях надзорные механизмы в противовес полномочиям их президентов и обеспечить подотчетность президентов перед членами ассамблеи (система сдержек и противовесов).

21. В этом контексте следует ограничить срок полномочий избираемых президентов федераций (например, четыре года с правом переизбрания не более чем еще на один срок). Кроме того, при избрании президентов федераций следует поощрять выдвижение нескольких кандидатов, а также выдвижение на всех уровнях кандидатов-женщин.

22. Уставы спортивных федераций должны исключать любую форму конфликта интересов, запрещая лицам занимать руководящие должности в этих федерациях, если они уже занимают руководящие должности в каком-либо клубе.

23. Механизмы управления спортивными федерациями должны предусматривать участие спортсменов в принятии основных решений, касающихся регламентации их видов спорта. В этой связи следует поощрять привлечение к работе комитетов федераций представителей профсоюзов игроков и спортивных работников, а также

участие в них бывших спортсменов, известных своими высокими морально-нравственными качествами.

24. Во всех спортивных федерациях следует доработать положения, касающиеся комитетов, отвечающих за рассмотрение кандидатов на проведение крупных международных спортивных мероприятий; для недопущения и пресечения любых конфликтов интересов или действий, мотивированных собственными интересами членов, следует разработать строгие нормы, определяющие критерии и порядок избрания членов таких комитетов, а также регламент их работы; следует также предусмотреть проведение строгих проверок для недопущения любых попыток подкупа или оказания ненадлежащего влияния на окончательное решение, принимаемое голосующими членами. Следует рассмотреть возможность включения в такие комитеты внешних наблюдателей без права голоса.

25. Спортивные ассоциации и федерации на всех уровнях (региональном, национальном, континентальном и международном) должны ежегодно публиковать (на своих интернет-сайтах, в докладах о деятельности) подробную информацию о своих доходах и расходах, а также о вознаграждении своих высших должностных лиц и избранных руководителей.



**Резолюция 1876 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Необходимость бороться с договорными играми**

Парламентская ассамблея

1. Спорт является важнейшим способом выражения культуры и одним из факторов, помогающих структурировать наше демократическое общество. Регулярные оздоровительные упражнения помогают людям поддерживать себя в хорошей физической форме, служат профилактикой некоторых заболеваний и способствуют душевному равновесию. Спорт и как зрелище, и как досуг имеет весьма существенную развлекательную составляющую для людей всех возрастов. Спорт, таким образом, способствует благополучию как отдельной личности, так и общества. Он имеет большое экономическое значение, поскольку спортивные мероприятия сопровождаются постоянно возрастающим оборотом финансовых средств (продажа билетов, права телевизионной трансляции, реклама, спонсорская помощь, мерчандайзинг); помимо этого, мир спорта создает рабочие места и инвестирует средства в развитие инфраструктуры.

2. Тем не менее, все большая коммерциализация спорта и притягательная сила финансовых выгод породили новые формы коррупции. Значительные суммы денег, расходуемые участниками спортивных тотализаторов, все больше привлекают интерес преступных групп. Парламентская ассамблея обеспокоена нынешними масштабами практики договорных игр. Эта проблема, а также незаконные прибыли, получаемые от спортивных тотализаторов, создают угрозу для общественного порядка и верховенства права; они ложатся пятном на ценности спорта и репутацию спортсменов и спортсменок, спортивные движения, международные спортивные организации и организаторов тотализаторов. Поэтому договорные игры не следует рассматривать как незначительное нарушение.

3. В [резолюции 1602 \(2008\)](#) "Необходимость сохранения европейской модели спорта" Ассамблея подчеркнула, что "недавние скандалы в ряде европейских стран, связанные с нелегальными тотализаторами и манипулированием результатами, серьезно повредили репутации спорта в Европе. Для уменьшения опасности договорных матчей, функционирования незаконных тотализаторов и иных форм коррупции требуется целый ряд взаимоусиливающих механизмов".

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2012 г. (14-е заседание) (см. док. 12891, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и МСИ, докладчик: г-жа Брассер). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2012 г. (14-е заседание). См. также рекомендацию 1997 (2012).*

4. За прошедшие четыре года ситуация лишь ухудшилась. Лишь 10 стран мира приняли законодательство, наказывающее за мошенничество в спорте как таковое; государствам следует сформировать свою законодательную базу и обеспечить ее гармонизацию. На международном уровне требуются более значительные усилия для скорейшего завершения работы по принятию мер, позволяющих успешно бороться с практикой договорных игр, включая, в конечном итоге, принятие юридически обязывающего международно-правового документа и создание стабильной платформы сотрудничества с целью сохранения честности и ценностей спорта.

5. Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года) и против коррупции (Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года) должны конкретно относиться к случаям манипулирования спортивными результатами и коррупции среди спортсменов и официальных лиц.

6. В связи с изложенным, Ассамблея просит государства – члены Совета Европы:

6.1. незамедлительно осуществить меры, рекомендуемые в Приложении к Рекомендации CM/Rec(2011)10 о честности спорта и борьбе с манипулированием результатами, в частности с практикой договорных игр, и должным образом учитывать рекомендации международных и европейских организаций, таких как Международный олимпийский комитет и "Спорт-Аккорд";

6.2. присоединиться, если этого еще не сделано, к Расширенному частичному соглашению Совета Европы по спорту (EPAS);

6.3. ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198) и обеспечить в своих правовых системах применение предусмотренных данной Конвенцией механизмов и в отношении незаконных тотализаторов, а также прибылей от манипулирования спортивными результатами;

6.4. обеспечить проведение для молодых спортсменов-любителей и спортсменов-профессионалов учебных и информационно-просветительских программ (аналогичных программам, разработанным Союзом европейских футбольных ассоциаций (УЕФА) для спортсменов, моложе 17 и моложе 19 лет, или образовательным программам организации "Спорт-Аккорд"), а также обеспечить, чтобы эти программы реально донесли до этих спортсменов и спортсменок, насколько опасно брать деньги в обмен на изменение своего поведения в ходе соревнований;

6.5. запретить тотализаторы на соревнованиях, наиболее уязвимых для попыток коррупции, а именно на специальных молодежных соревнованиях (для спортсменов моложе 18 лет), любительских соревнованиях и в некоторых видах спорта, таких как соревнования в низших профессиональных футбольных лигах;

6.6. создать в каждой стране национальный орган по регламентации работы тотализаторов и рассмотреть возможность создания в каждой стране центра по

мониторингу "честности спорта" и рабочую группу по спортивным тотализаторам, деятельность которой должна координироваться национальным координирующим органом, с целью формирования общеевропейской информационной сети;

6.7. разработать совместно со спортивными учреждениями соответствующие правила и механизмы, позволяющие обеспечить, чтобы любые дисциплинарные санкции за коррупцию, налагаемые комитетами федерации равно как и санкции предусмотренные уголовным законодательством, оказывали достаточное сдерживающее воздействие и действительно применялись;

6.8. способствовать взаимному признанию государствами и спортивными федерациями уголовных, административных, дисциплинарных и спортивных санкций;

6.9. обеспечить сотрудничество между судебными властями, а также с национальными и международными полицейскими организациями, в частности с Интерполом, Европолом и Евроюстом, с целью повышения эффективности следственных действий и преследования лиц, виновных в организации договорных игр;

6.10. совместно с национальными и международными операторами тотализаторных систем внедрять эффективные процедуры выявления подозрительных ставок;

6.11. призвать к распространению конвенций ООН против транснациональной организованной преступности и против коррупции (резолюции 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года и 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года) на случаи организации договорных игр с целью стимулирования реформ, необходимых для эффективной борьбы с этой проблемой во всем мире.

7. Кроме того, Ассамблея призывает международные спортивные федерации:

7.1. совместно и согласованно бороться с практикой договорных игр, определив при этом ожидаемый вклад и конкретную роль каждой международной федерации, организации "Спорт-Аккорд" и Международного олимпийского комитета (МОК), которым следует продолжать согласованные действия;

7.2. принять кодексы этики, основанные на Кодексе этики МОК и на "Базовых универсальных принципах надлежащего управления олимпийским и спортивным движением";

7.3. разработать рекомендации, призванные обеспечить, чтобы спортсмены и спортсменки участвовали в информационно-просветительских и учебных программах, в которых особое внимание обращается на вопросы выплаты денег молодым спортсменам;

7.4. создать в каждой спортивной федерации надзорный орган, располагающий соответствующими полномочиями и средствами;

- 7.5. активно сотрудничать с государственными учреждениями, содействовать доступу компетентных национальных органов к дисциплинарным материалам и докладывать им о любых подозрительных операциях;
- 7.6. разработать набор постепенно ужесточаемых и при этом сдерживающих санкций и без колебаний применять их, когда нарушения доказаны;
- 7.7. обеспечить гармонизацию дисциплинарных и спортивных санкций;
- 7.8. запретить спортсменам и официальным лицам делать ставки на соревнованиях, в которых они участвуют.
8. Ассамблея также призывает национальные спортивные федерации:
- 8.1. регулярно рассматривать решения, принимаемые официальными лицами и судьями соревнований;
- 8.2. назначать лиц, отвечающих за вопросы, касающиеся "спортивных тотализаторов и честности спорта" (некто вроде омбудсмана), и устанавливать связи с независимыми компаниями, которые осуществляют мониторинг спортивного тотализатора;
- 8.3. создать службу помощи по телефону для спортсменов, подвергающихся давлению или шантажу.
9. Ассамблея рекомендует операторам спортивных тотализаторов:
- 9.1. сотрудничать с органами государственной власти, спортивными властями и органами, систематически информируя их обо всех подозрительных операциях;
- 9.2. воздерживаться от предоставления возможности делать ставки, считающиеся "весьма рискованными" при высоких начальных ставках и неравных шансах, и ограничивать ставки, которые уже считаются "рискованными";
- 9.3. прояснять все ситуации, связанные с конфликтом интересов, в которых они могут оказаться, и занять общую позицию по данному вопросу;
- 9.4. выделить часть своих прибылей на финансирование создания и функционирования надзорных органов, отвечающих за обеспечение честности спорта и недопущение манипулирования спортивными результатами.



**Резолюция 1877 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **О защите свободы выражения мнений и информации в Интернете и онлайн-информационных ресурсах**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о всеобщем праве человека на свободу выражения мнений и информации в соответствии со статьей 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, далее "Конвенция") и статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Это право как правило реализуется через информационные ресурсы, а в современных условиях – в значительной степени через информационные ресурсы, основанные на новых телекоммуникационных и информационных технологиях (далее – "ИКТ"), таких, как Интернет и онлайн-информационные ресурсы, в том числе мобильные телекоммуникационные устройства.
2. Присоединяясь к Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций от 8 сентября 2000 года, Ассамблея приветствует быстрое расширение общедоступности основанных на ИКТ информационных ресурсов во всем мире. В силу этого недемократическим режимам, как представляется, становится сложнее лишать свое население информации и возможности обмениваться мнениями, которые необходимы для контроля за государством со стороны общества. Ассамблея решительно осуждает ограничения на доступ в Интернет и к онлайн-информационным ресурсам, наложенные правительствами Китая, Беларуси и других стран.
3. Ассамблея также приветствует новые возможности, появившиеся у граждан для публичного распространения через Интернет и онлайн-информационные ресурсы общественно значимой информации, например, касающейся неправомерных действий власти, коррупции и организованной преступности, а также нарушения прав человека. В этой связи Ассамблея выражает признательность журналистам и СМИ за их профессиональную работу по сбору, анализу и распространению первичной информации, взятой из Интернет-источников.
4. Напоминая о своей резолюции 1729 (2010) "Защита разоблачителей", Ассамблея подтверждает право каждого человека на раскрытие общественно значимой

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2012 г. (15-е заседание) (см. док. 12874 и Приложение, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Постанджян). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2012 г. (15-е заседание). См. также рекомендацию [1998 \(2012\)](#)*

информации и соответствующее право общественности на получение информации в соответствии со статьей 10 Конвенции. Государства-члены не должны ограничивать право общественности на получение информации путем ограничения права граждан на раскрытие общественно значимой информации, например посредством расширительного и несоразмерного применения законов о клевете и оскорблении достоинства, а также законодательства о государственной безопасности и о борьбе с терроризмом.

5. Ссылаясь на статьи 10 (пункт 2) и 17 Конвенции, Ассамблея при этом напоминает, что никакое государство, группа лиц или лицо не может пользоваться свободой выражения мнений и информации в ущерб правам и свободам, закрепленным в Конвенции, в частности: праву на жизнь, праву на справедливое судебное разбирательство, праву на уважение частной жизни и защиту собственности. Ассамблея особо указывает на статью 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которой всякая пропаганда войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должны быть запрещены законом.

6. Напоминая о своей рекомендации 1543 (2001) "О расизме и ксенофобии в киберпространстве", Ассамблея сожалеет, что ряд государств-членов до сих пор не подписали и не ратифицировали Дополнительный протокол к Конвенции о преступности в киберпространстве, касающийся установления уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем (СЕД № 189). Данный протокол может применяться, например, к случаям подстрекательства через Интернет к совершению актов насилия и терроризма из расистских или религиозных побуждений.

7. Ссылаясь на масштабную критику и озабоченность по поводу ограничения основных прав и свобод, главным образом свободы выражения мнения и права на конфиденциальность связи, высказываемые интернет-сообществом и правительствами в связи с Торговым соглашением по борьбе с контрафактной продукцией (АСТА) от 1 октября 2011 года, Ассамблея предлагает государствам-членам, подписавшим АСТА продолжить публичные консультации по вопросу о вытекающем из АСЕА внутреннего законодательства, в частности с учетом резолюции Ассамблеи 1744 (2010) "Внеинституциональные участники демократической системы". Такое внутренне законодательство должно соответствовать, в частности, статьям 6, 8 и 10 Европейской конвенции о правах и статье 1 Протокола (СЕД № 9). Стороны АСТА, являющиеся также Договаривающимися Сторонами Конвенции о преступности в киберпространстве (СЕД №185) или Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД №108) не должны отступать от положений этих конвенций, как это предусмотрено в Статье 1 АСТА.

8. Согласно статье 10 Конвенции, государственные власти обязуются не накладывать ограничений на свободу выражения мнений и информации; она же накладывает на государства-члены обязательство оградить эту основную свободу от угрозы со стороны негосударственных участников и субъектов частного сектора. В этой связи Ассамблея также ссылается на рекомендацию CM/Rec(2007)16 Комитета министров о мерах по повышению общественной ценности Интернета и на декларацию Комитета министров о нейтралитете сетевых ресурсов от 29 сентября 2010 года.

9. Ассамблея отмечает, что доступность основанных на ИКТ информационных ресурсов для каждого отдельного гражданина и для широкой общественности в основном регулируется частными посредниками. Многие из них, такие как Интернет-или сервис-провайдеры и компании мобильной телефонии и связи занимают доминирующее положение по отношению к индивидуальным пользователям в силу своей системной функции или обладания значительной долей рынка. В этой связи Ассамблея приветствует резолюцию 17/4 "Права человека и транснациональные корпорации и другие предприятия", принятую Советом по правам человека Организации Объединенных Наций 16 июня 2011 года.

10. Ассамблея обеспокоена тем, что посредники основанных на ИКТ информационных ресурсов могут неправомерно ограничивать доступность или распространение информации в силу коммерческих или иных соображений, не информируя об этом своих пользователей и в ущерб их правам. Из-за сложности корпоративной и технической структуры таких посредников, зачастую неясной территориальной принадлежности соответствующих компаний и наличия у них партнерских взаимоотношений с компаниями в других странах у пользователей могут возникнуть трудности с обеспечением надлежащей судебной юрисдикции по таким делам.

11. В интересах защиты свободы выражения мнений и информации в Интернете и онлайн-информационных ресурсах Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

11.1. обеспечивать в соответствии со статьей 10 Конвенции и прецедентной практикой Европейского суда по правам человека уважение свободы выражения мнений и информации в Интернете и в онлайн-информационных ресурсах как государственными органами, так и частными субъектами, наряду с защитой личной жизни и персональных данных;

11.2. поощрять посредников основанных на ИКТ информационных ресурсов к введению на основе саморегулирования кодексов поведения, направленных на соблюдение права пользователей на свободу выражения мнений и информации, и к созданию или вступлению в отраслевые объединения, где действуют такие кодексы поведения и имеются полномочия по их применению в отношении членов, нарушающих их;

11.3. обеспечивать, чтобы основанные на ИКТ информационные ресурсы были прозрачны для общественности и информировали пользователей о любых мерах, которые могут иметь последствия для их права на свободу выражения мнений; обеспечение такой прозрачности может требовать обнародования принятых на корпоративном уровне директивных документов, касающихся распространения или доступности информации и мнений;

11.4. выполнять рекомендацию CM/Rec(2007)16 Комитета министров о мерах по повышению общественной ценности Интернета, уделяя при этом особое внимание обязательству не отказывать пользователям в оказании услуг, не допускать дискриминации в оказании услуг и не прекращать оказания услуг пользователям без соответствующего права;

11.5. привлекать посредников основанных на ИКТ информационных ресурсов к ответственности за размещение нелегального контента, если они являются автором такого контента или по законам страны обязаны удалять размещенный другими лицами нелегальный контент; здесь особый акцент необходимо делать на детской порнографии и контенте, содержащем признаки подстрекательства к дискриминации из расистских и ксенофобских побуждений, ненависти, насилию и терроризму;

11.6. стремиться к тому, чтобы посредников основанных на ИКТ информационных ресурсов можно было привлекать к ответственности за нарушение права их пользователей на свободу выражения мнений и информации; это также касается – в соответствии со статьями 10 и 13 Конвенции - обеспечения подсудности национальным судам дел об их нарушениях;

11.7. при необходимости пересмотреть полномочия своих национальных органов регулирования в сфере аудиовизуальных СМИ и связи в интересах укрепления свободы выражения мнений и информации в Интернете и в онлайн-информационных ресурсах в соответствии с настоящей резолюцией.



**Резолюция 1878 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Ситуация в Сирии**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея чрезвычайно обеспокоена ситуацией в Сирии, где за последние 13 месяцев погибло более 11 тысяч человек, десятки тысяч бежали из страны, а сотни тысяч оказались внутренне перемещенными в результате жестокого подавления сирийским авторитарным руководством восстания с демократическими устремлениями.
2. Ассамблея решительно осуждает массовые систематические и грубые нарушения прав человека, равнозначные преступлениям против человечности, совершаемые сирийскими военными и силами безопасности, такие как применение силы в отношении гражданских лиц, произвольные казни, убийства и преследования протестующих, принудительные исчезновения, пытки и сексуальное насилие, в том числе в отношении детей. Аналогичным образом она осуждает нарушения прав человека, совершаемые некоторыми вооруженными группировками, сражающимися с режимом.
3. Ассамблея еще раз подчеркивает, что лица, совершающие преступления против человечности, не могут оставаться безнаказанными, кем бы они ни были. Все сообщения о нарушениях и преступлениях должны надлежащим образом расследоваться, а виновные должны предстать перед правосудием, включая, в соответствующих случаях, Международный уголовный суд.
4. В октябре 2011 года и марте 2012 года Россия и Китай наложили вето на два проекта резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, осуждающие насилие в Сирии. После того, как более чем за год международному сообществу так и не удалось решить, как же поступить с Сирией, Ассамблея отмечает, что сегодня постепенно вырисовывается общая позиция: две резолюции, единогласно принятые Советом Безопасности Организации Объединенных Наций 14 и 21 апреля 2012 года, санкционируют направление в Сирию невооруженных военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, которые должны будут информировать о том, как соблюдается полное прекращение вооруженного насилия.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 апреля 2012 г. (16-е заседание) (см. док. 12906, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Марченаро, и док. 12911, заключение Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Сантини). Текст, принятый Ассамблеей 26 апреля 2012 г. (16-е заседание).*

Формирующееся единство может, наконец, стать основой для эффективных действий международного сообщества в ситуации, чрезвычайный характер и серьезность которой не оставляют места для геополитических соображений отдельных стран.

5. Ассамблея полностью поддерживает мирный план из шести пунктов, предложенный специальным посланником Организации Объединенных Наций и Лиги арабских государств г-ном Кофи Аннаном, и призывает все стороны конфликта выполнять его в полном объеме. Хотя уровень насилия значительно снизился, после того как 12 апреля было объявлено о прекращении огня, Ассамблея с сожалением отмечает продолжающиеся нарушения перемирия и увеличение числа погибших. Она призывает немедленно вывести правительственные войска и вооружение из населенных пунктов.

6. Мирный план Кофи Аннана должен дать каждому шанс на успех, с тем чтобы избежать полномасштабной гражданской войны. Поэтому Ассамблея приветствует направление на места наблюдателей Организации Объединенных Наций и призывает сирийские власти и международное сообщество обеспечить предоставление наблюдателям полной свободы передвижения и доступа ко всей территории страны, а также средства, необходимые для отслеживания соблюдения как перемирия, так и права на мирные демонстрации.

7. Однако Ассамблея подчеркивает, что мирный план Кофи Аннана предусматривает не только объявление перемирия под контролем ООН и гарантирование столь необходимой гуманитарной помощи. Его выполнение и полное прекращение насилия должно, в конечном итоге, гарантировать создание пространства, на котором демократические преобразования в Сирии могут произойти мирным путем. То есть, необходимо постепенно создать условия для политического процесса, "возглавляемого самими сирийцами", о чем говорится в мирном плане, и, в конечном итоге, для свободных и справедливых выборов. Сирийский народ должен свободно строить собственное будущее. Для облегчения этой задачи Ассамблея призывает Совет Безопасности Организации Объединенных Наций незамедлительно объявить эмбарго на ввоз в Сирию всех видов оружия и сопутствующих материалов.

8. Государствам-членам Совета Европы следует приложить все усилия для обеспечения соблюдения согласованного мирного плана, включая санкции, согласованные Европейским союзом, Лигой арабских государств и некоторыми государствами, применение которых координируется Группой друзей сирийского народа. Ассамблея подчеркивает, что эти санкции направлены не против сирийского народа, а против отдельных лиц и институтов, ассоциируемых с репрессиями, поддержкой режима или получением для себя выгод от этого режима.

9. Диктатура, угнетавшая сирийский народ в течение нескольких десятилетий, не имеет будущего. Невозможно предсказать, сколько потребуются времени, и сколько еще это причинит страданий, но, по-видимому, ясно, что режиму Асада приходит конец. Это налагает серьезную ответственность как на международное сообщество, так и на оппозицию внутри страны.

10. Население Сирии представляет собой мозаику этнических, культурных и религиозных групп, и это многообразие наряду с территориальной целостностью Сирии должно быть сохранено в будущей Сирии после Асада. Ассамблея призывает

различные группы внутренней оппозиции объединиться, для того чтобы считаться легитимной альтернативой, предлагающей всем сирийским гражданам, независимо от их этнического происхождения, культурной или религиозной принадлежности, перспективу мирной демократической и плюралистической Сирии. Отмечая недостаточное представительство христиан в Сирийском национальном совете, Ассамблея полагает, что любая власть, которая придет в будущем на смену Асаду, должна гарантировать такую же религиозную терпимость в отношении христиан, которая проявляется до настоящего времени.

11. Ассамблея отмечает, что соблюдение прав человека, признание этнических, культурных и религиозных меньшинств и выбор в пользу диалога и демократии - это не просто декларирование принципов, но и предпосылки для объединения и укрепления оппозиции. В настоящее время она разделена ввиду отсутствия ясности относительно фундаментальных принципов и возникающего у различных групп меньшинств страха преобразований, которые они воспринимают как угрозу.

12. Поэтому Ассамблея настаивает на необходимости соблюдения прав человека уже сейчас, а любые нарушения, в том числе со стороны оппозиции, должны решительно осуждаться и прекращаться, с тем чтобы однозначно дать понять, что права человека и права меньшинств будут реально соблюдаться в новой Сирии. Построение этой новой Сирии потребует активного участия всех слоев сирийского общества в энергичных усилиях по установлению мира и восстановлению после драматического года раскола и насилия.

13. Ассамблея поддерживает любые усилия как на международном, так и на национальном уровне, направленные на содействие формированию новой демократической и плюралистической Сирии, уважающей права человека и права этнических, культурных и религиозных меньшинств. Она призывает международное сообщество поддержать инициативы, направленные на объединение оппозиции с целью осуществления в Сирии демократических преобразований. Она призывает к осторожности в отношении этих сил, которые в силу особых геополитических интересов или по фракционным соображениям, - в Сирии, как и в других странах "арабской весны", - оказывают политическую и финансовую поддержку экстремистским группам.

14. Учитывая, что полтора миллиона людей остро нуждаются в гуманитарной помощи, Ассамблея настоятельно призывает в качестве первоочередной задачи оказать беспрепятственную гуманитарную помощь раненым, беженцам и перемещенным лицам, а также всем, кто в ней нуждается. Гуманитарные поставки и услуги должны осуществляться в условиях, обеспечивающих защиту гражданских лиц и социальных работников. Ассамблея, приветствуя гостеприимство, проявленное Турцией, и выражая признательность турецким властям, считает важным построить на будущее в соответствующих местах лагеря для беженцев, расположив их вдали от границы с Сирией, с тем чтобы обеспечить более высокий уровень безопасности беженцев.

15. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы позитивно реагировать на призывы соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций с целью удовлетворения гуманитарных потребностей десятков тысяч людей, бегущих из Сирии в Турцию, Ливан, Ирак и Иорданию, а также примерно полутора миллионов людей, пострадавших от кризиса в самой Сирии. Ассамблея настоятельно призывает все

## *Резолюция 1878*

соседние страны разрешать беженцам из Сирии въезжать на свою территорию и получать защиту не опасаясь выдворения, и призывает все государства-члены Совета Европы обеспечивать отдельным сирийцам, находящимся в поиске убежища, надлежащую защиту либо в форме предоставления убежища, либо в форме вспомогательной (субсидиарной) защиты.



**Резолюция 1879 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Положение внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и лиц, возвращающихся в места постоянного проживания, в Северо-Кавказском регионе**

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея подчеркивает неизменную важность решения застарелой проблемы перемещения людей на Северном Кавказе в ее гуманитарных аспектах. К концу 2011 года в регионе насчитывалось не менее 28 450 внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), 350 тыс. ВПЛ, вернувшихся в места постоянного проживания, и 30 тыс. беженцев. Сохраняющиеся в некоторых частях региона проблемы в сфере безопасности (террористические угрозы) по-прежнему серьезно затрудняют достижение долговременных решений для каждого человека.

2. Ассамблея признает серьезные усилия, предпринятые федеральными, региональными и местными органами власти со времени представления предыдущего доклада Ассамблеи, по которому была принята резолюция 1404 (2004) "О гуманитарной ситуации перемещенного населения Чечни". Представляется, что органы власти в Москве, Северной Осетии и Ингушетии все более практично и реалистично подходят к нормализации условий жизни лиц, оказавшихся перемещенными в результате конфликтов.

3. Однако меры, принимаемые властями в отношении внутренне перемещенных лиц, все еще недостаточно эффективны. Повсеместная проблема отсутствия подотчетности и контроля за расходами, упомянутая в предыдущих докладах, по-прежнему не решена. Внимание, как правило, сосредоточивается на узкой проблематике помощи с жильем, которая не всегда оказывается достаточной или последовательной.

4. Ассамблея признает, что отсутствие убедительных данных о численности и положении ВПЛ, в том числе ВПЛ, вернувшихся в места постоянного проживания, серьезно затрудняет решение проблемы внутренне перемещенных лиц на Северном Кавказе. Долговременных решений невозможно достичь до тех пор, пока не будут

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 апреля 2012 г. (17-е заседание) (см. док. 12882, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Дендиас, и док. 12899, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Бек). Текст, принятый Ассамблеей 26 апреля 2012 г. (17-е заседание).*

собраны точные данные, соответствующие международному определению ВПЛ, для установления того, сохраняются ли у людей особые потребности и проблемы, обусловленные их перемещением. Определение, подсчет и мониторинг ВПЛ крайне важны для того, чтобы принимаемые меры позволяли решать все остающиеся проблемы внутренне перемещенных лиц, связанные с их защитой и оказанием им помощи.

5. Ассамблея по-прежнему серьезно озабочена трудностями, с которыми все еще сталкиваются лица, перемещенные внутри страны в результате конфликтов в регионе. Хотя 124 700 человек получили компенсацию в объеме 26,43 млрд. рублей, многим было отказано в государственной поддержке, либо ее оказание прекращено. Некоторые к тому же до сих пор не могут получить регистрацию по фактическому месту жительства, которая на практике необходима для пользования некоторыми правами. Для многих государственные пособия являются основным источником дохода. Ограниченность доходов при неэффективных, по большей части, механизмах выплаты компенсации за имущество и недостаточной государственной помощи на обустройство жильем приводит к тому, что жилищные условия большинства людей по-прежнему не отвечают минимальным требованиям.

6. Ассамблея озабочена тем, что жизнь этих людей может еще более ухудшиться, если меры государственного реагирования не станут более эффективными. Учреждения Организации Объединенных Наций в конце 2011 года покинули Северный Кавказ и не будут начинать там новых проектов для ВПЛ. В условиях, когда усилия российских властей не вполне заменяют работу Организации Объединенных Наций и финансирование со стороны уходящих доноров, становится все меньше организаций, куда ВПЛ могут обратиться за помощью, и все сложнее отслеживать гуманитарное положение ВПЛ, ВПЛ, вернувшихся в места постоянного проживания, и беженцев.

7. Ассамблея с оптимизмом отмечает, что Российская Федерация – это богатое государство с большими возможностями, которое в состоянии разрешить остающиеся проблемы внутренне перемещенных лиц. Ликвидация застарелых ситуаций, связанных с перемещением людей на Северном Кавказе, потребует твердой политической воли и выделения ресурсов, а возможно и расширения возможностей некоторых государственных учреждений. Она также потребует придать правозащитный характер предпринимаемым действиям, сочетать их с более прозрачными процедурами, более тесным общением с ВПЛ и расширением участия в этих процессах самих внутренне перемещенных лиц.

8. С учетом изложенного Ассамблея призывает

8.1 Правительство Российской Федерации:

8.1.1. привести законодательство о вынужденных переселенцах в соответствие с Руководящими принципами ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны и другими соответствующими международными нормами, в частности использовать определение перемещенных внутри страны лиц, содержащееся в Руководящих принципах, и отменить требование, согласно которому вынужденные переселенцы, для того чтобы считаться таковыми, должны пересечь одну из внутренних границ;

- 8.1.2. провести обследование с использованием определения перемещенных внутри страны лиц, содержащегося в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, с тем чтобы определить фактическую численность, местонахождение и потребности лиц, вынужденных вследствие конфликта покинуть Чечню и Северную Осетию-Аланию или покинуть места постоянного проживания в пределах этих республик, а также нерешенные проблемы, требующие действий для достижения решений на длительную перспективу;
- 8.1.3. подготовить и реализовать подкрепленный соответствующими финансовыми ресурсами план действий по решению всех обусловленных перемещением нерешенных проблем, которые будут выявлены в ходе вышеупомянутого общенационального обследования, и обеспечить, чтобы все принимаемые меры и решения определялись нуждами и правами ВПЛ;
- 8.1.4. обеспечить, чтобы сумма компенсации за уничтоженное имущество была достаточной для покупки, строительства или восстановления жилья – в частности, приняв меры к недопущению требования "откатов";
- 8.1.5. включить создание рабочих мест и строительство социального жилья в число приоритетов *Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года* и обеспечить, чтобы лица, оказавшиеся вынужденными переселенцами вследствие конфликтов в Чечне и Северной Осетии-Алании, получили облегченный доступ к этим инициативам, а также получили возможности для профессиональной переподготовки и получения микрокредитов для начала предпринимательской деятельности;
- 8.1.6. упразднить регистрацию по месту жительства на политическом уровне и на практике согласно обязательствам, взятым на себя Россией при вступлении в Совет Европы (заключение 193 (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы и рекомендация 1544 (2001) Ассамблеи "Применение системы прописки в отношении мигрантов, лиц в поиске убежища и беженцев в государствах-членах Совета Европы");
- 8.1.7. усилить надзор за бюджетными расходами в республиках Северного Кавказа и сделать их более прозрачными, осуществляя бюджетные трансферты на основании достижения и публикации основных показателей планов развития; приложить особые усилия с целью искоренения коррупции в соответствии с рекомендациями Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

- 8.1.8. обеспечить в регионе стабильную безопасность в соответствии с международными правозащитными стандартами, а также эффективное разрешение конфликтов;
  - 8.1.9. положить конец безнаказанности лиц, виновных в грубых нарушениях права человека, таких как убийства, насильственные исчезновения и пытки, в частности посредством ужесточения федерального надзора за действиями региональных служб безопасности и правоохранительных органов и скрупулезного выполнения многочисленных решений Европейского суда по правам человека;
  - 8.1.10. принять адекватные меры по обеспечению независимости национальных правозащитных механизмов на Северном Кавказе, поддержать их, дав возможность на постоянной основе отслеживать ситуацию с правами человека ВПЛ и выполнение властями обязанностей и обязательств в отношении ВПЛ
  - 8.1.11. содействовать работе неправительственных (НПО) и других организаций, занимающихся вопросами ВПЛ в регионе;
  - 8.1.12. продолжать пользоваться помощью соответствующих международных организаций, в частности Организации Объединенных Наций, в выполнении содержащихся в настоящем докладе рекомендаций, включая анализ положения ВПЛ и план действий.
- 8.2. Правительство Чеченской Республики:
- 8.2.1. постепенно закрыть все общежития, где в необходимых случаях размещаются лица, оказавшиеся перемещенными в результате конфликта, и обеспечить строгое соответствие применяемых процедур международным нормам;
  - 8.2.2. рассмотреть возможность приобретения жилья на рынке недвижимости или облегчения доступа к муниципальному жилью с надежным правом владения для лиц, которые вследствие конфликтов не имеют постоянного жилища и не могут вернуться в места прежнего проживания;
  - 8.2.3. ускорить процесс выплаты компенсации за уничтоженное имущество;
  - 8.2.4. увеличить и разнообразить предлагаемый выбор стабильных рабочих мест и рассматривать возможность привлечения к местным работам местных компаний и работников вместо найма зарубежных компаний;
  - 8.2.5. обеспечить, чтобы неправительственные организации, занимающиеся в республике правозащитными и гуманитарными

вопросами, включая права ВПЛ, могли работать свободно, беспрепятственно и не подвергаясь запугиванию; полностью расследовать и пресечь все преступные действия в отношении таких правозащитников, а также в отношении лиц, вернувшихся в места постоянного проживания, включая видных представителей прежних правительств;

- 8.2.6. воздерживаться от запугивания чеченских беженцев, проживающих в других регионах Российской Федерации или за рубежом, и от оказания на них давления с целью заставить их вернуться в Чеченскую Республику и публично заявить о подчинении нынешним властям; полностью расследовать обстоятельства убийства в Вене Умара Исраилова и наказать вдохновителей и организаторов этого преступления.

### 8.3. Правительство Республики Ингушетия:

- 8.3.1. обеспечить, чтобы в программе "Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2012-2016 годы" эффективно решались жилищные проблемы ВПЛ, в частности путем предложения разнообразных решений согласно пожеланиям ВПЛ относительно расселения;
- 8.3.2. облегчить доступ к муниципальному жилью с надежным правом владения лицам, перемещенным внутри страны из Чеченской Республики и Республики Северная Осетия-Алания, которые не имеют постоянного жилья или статуса вынужденного переселенца, в местах, где они хотели бы проживать;
- 8.3.3. обеспечить, чтобы временные поселения, где проживают перемещенные лица, не закрывались до тех пор, пока проживающим там лицам не будет предоставлено другое жилье или не оказана помощь с переселением, и обеспечить, чтобы эти лица получали ясную информацию о порядке действий и имели возможность участвовать в процессе принятия решений.

### 8.4. Правительство Республики Северная Осетия-Алания:

- 8.4.1. активнее продолжать процесс примирения, особенно в районах возвращения или поселения людей, перемещенных в результате конфликта 1992 года, формируя политический и культурный климат уважения, толерантности и отсутствия дискриминации;
- 8.4.2. создать механизм для решения проблемы вторичного занятия домов людей, которые были перемещены внутри страны из-за конфликта 1992 года и желают вернуться;
- 8.4.3. ускорить процесс выплаты жилищного пособия в качестве компенсации за имущество, уничтоженное в период конфликта;

- 8.4.4. облегчить получение документов людям, перемещенным в результате конфликта 1992 года, и беженцам, в частности жителям новостроек в поселках Новый и Майский;
- 8.4.5. приложить все усилия к разрешению критической жилищной ситуации этнических осетин – беженцев, спасавшихся от конфликтов начала 90-х годов в Грузии, за счет федерального, регионального или международного донорского финансирования.

9. Ассамблея отмечает обширную работу, проделанную за эти годы в регионе местными и международными учреждениями и НПО. Эта работа помогла защитить принудительно перемещенные группы населения на Северном Кавказе и в известной мере облегчила людям боль затянувшегося пребывания вдали от дома. Ассамблея призывает эти организации не закрывать представительства в регионе, продолжать улучшать жизнь перемещенных лиц и поддерживать правительство в выполнении его основной обязанности - защищать перемещенных лиц и оказывать им помощь.

10. Ассамблея призывает государства-члены оказать Российской Федерации экспертную помощь и содействие в проведении комплексного исследования с целью установления фактической численности, местонахождения и обусловленных перемещением потребностей лиц, покинувших Чеченскую Республику и Республику Северная Осетия-Алания или места постоянного проживания в пределах этих республик, в плане помощи и защиты, а также через Банк развития Совета Европы принять участие в финансировании возможных проектов, направленных на улучшение жилищных условий ВПЛ в регионе.



**Резолюция 1880 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Меры, принимаемые Комитетом министров в связи с деятельностью Парламентской ассамблеи**

Парламентская ассамблея

1. Согласно статье 1 Устава Совета Европы, Организация осуществляет свою деятельность при помощи двух органов: Комитета министров и Парламентской ассамблеи. Эти два института несут совместную ответственность за деятельность Организации, а их взаимодействие имеет жизненно важное значение для обеспечения ее эффективной и согласованной работы.
2. Ассамблея приветствует прогресс в межинституциональном диалоге, достигнутый благодаря соглашению об "Укреплении диалога между Парламентской ассамблеей и Комитетом министров", совместно принятом обоими органами в 2009 году. Содержащиеся в нем предложения, наряду с предложениями Генерального секретаря Совета Европы, сделанными им в 2010 году в докладе "Укрепление диалога и сотрудничества между Парламентской ассамблеей и Комитетом министров", образуют надежную основу для продвижения активного, открытого и прозрачного диалога. Теперь настало время для их реализации на практике.
3. Как указывается в резолюции 1689 (2009) и рекомендации 1886 (2009) "Будущее Совета Европы в свете его 60-летней истории", перестройка методов и введение нового порядка работы не обязательно влекут за собой изменение Правил процедуры, однако зависят от политической воли и действий.
4. В свете вышеуказанного, в отношении совершенствования методов своей работы Ассамблея постановляет внедрить ряд передовых методов и процедур, направленных на укрепление взаимодействия между Парламентской ассамблеей и Комитетом министров и оптимизацию результативности, эффективности и взаимодополняющего характера их деятельности в целях повышения авторитета Организации в целом.
5. В этой связи Ассамблея обязуется:
  - 5.1. в отношении рекомендаций в адрес Комитета министров:

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 26 апреля 2012 г. (17-е заседание) (см. док. 12887, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, докладчик: г-н Головатый). *Текст, принятый Ассамблеей* 26 апреля 2012 г. (17-е заседание). См. также рекомендацию 1999 (2012).

5.1.1. обеспечивать, чтобы направляемые на рассмотрение комиссиям вопросы были политически значимыми для Организации и ее государств-членов;

5.1.2. без какого-либо ограничения ее функций по изучению новых проблем и выдвижению новых идей, принимать четко и сжато сформулированные рекомендации, которые будут содержать последовательные предложения в русле приоритетов Совета Европы, установленных, например, в плане действий, принятом на Третьей встрече глав государств и правительств Совета Европы в 2005 году, и касающиеся только тех сфер, где необходимы совместные действия на межправительственном уровне;

5.2. в отношении письменных вопросов в адрес Комитета министров обеспечивать, чтобы ее члены ответственно относились к этой процедуре, соблюдая интересы Ассамблеи; в этой связи она постановляет, что в отношении письменных вопросов в адрес Комитета министров будут применяться критерии приемлемости, изложенные в "Рекомендациях, касающихся вопросов приглашенным ораторам", принятых в резолюции 1658 (2009) "Вопросы к Комитету министров" и, в частности, они должны представлять общий интерес и входить в сферу компетенции Организации и сферу ответственности Комитета министров;

5.3. в отношении работы, проводимой Комитетом министров в связи с рекомендациями и заключениями Ассамблеи:

5.3.1. сделать нормой для комиссий внимательное изучение ответов Комитета министров на рекомендации Ассамблеи и шагов, предпринятых в связи с заключениями, в частности путем:

5.3.1.1. использования метода, применяемого Комиссией по юридическим вопросам и правам человека и Комиссией по политическим вопросам и демократии при рассмотрении ответов Комитета министров;

5.3.1.2. подготовки при необходимости доклада о шагах, предпринятых в связи со статутными заключениями или рекомендациями;

5.3.2. развивать подлинный диалог с Комитетом министров, используя имеющиеся в распоряжении членов Ассамблеи и комиссий как официальные возможности (вопросы в письменной форме в адрес Комитета министров и вопросы в устной форме в адрес председателя Комитета министров), так и пути, не предусмотренные официальной процедурой (письмо председателя комиссии; заявление комиссии или пресс-релиз) для прояснения ответов Комитета министров;

5.4. в отношении рабочего взаимодействия с Комитетом министров и межправительственными комитетами:

5.4.1. способствовать внедрению в работу комиссий Ассамблеи активного подхода, направленного на развитие рабочего взаимодействия с соответствующими вспомогательными органами Комитета министров (группами докладчика, тематическими координаторами, рабочими группами) путем развития контактов членов комиссий Ассамблеи, докладчиков и докладчиц по вопросам общего характера с этими органами и отслеживания их работы;

5.4.2. развивать рабочее взаимодействие с межправительственными руководящими комитетами и группами экспертов и участие в их работе докладчиков Ассамблеи и докладчиц по вопросам общего характера, в частности таким образом, чтобы у Ассамблеи была возможность продвигать свою точку зрения на ранних стадиях работы, в особенности по вопросам подготовки проектов договоров;

5.5. в отношении развития институционального взаимодействия и максимальной активизации деятельности Совета Европы на национальном уровне:

5.5.1. призывать национальные делегации в Ассамблее тех государств-членов, которые планируют заступать на пост председателя Комитета министров Совета Европы, инициировать по линии своих парламентов обсуждение разрабатываемых приоритетов с участием правительств и последующее отслеживание этой работы;

5.5.2. с учетом положений резолюции 1640 (2008) "Использование членами Ассамблеи своих двойных парламентских полномочий – национальных и европейских", а также обязательств членов Ассамблеи в связи с проведением реформы ПАСЕ, призывать своих членов содействовать продвижению и повышению роли и значимости деятельности Ассамблеи и, в целом, поддерживать деятельность Совета Европы на уровне своих парламентов.

6. Наряду с этим, Ассамблея ожидает, что Комитет министров:

6.1. возьмет на себя обязательство по учреждению официальной процедуры проведения консультаций с Ассамблеей по проектам новых международно-правовых документов. Важно, чтобы Ассамблея получала запросы о выработке статутных заключений не менее чем за три месяца до планируемой даты принятия проекта документа; Ассамблея также должна получать информацию в письменном виде о шагах, предпринятых в связи с поправками, содержащимися в статутных заключениях;

6.2. обязуется вести активную работу по глубокому и подробному рассмотрению рекомендаций Ассамблеи, предпринимать практические шаги в этой связи и предоставлять своевременные и содержательные ответы в сроки, не превышающие шесть месяцев;

6.3. вносить существенный вклад в работу Совместного комитета в целях выработки общей позиции по важным вопросам, касающимся функционирования Организации и укрепления внешней деятельности Совета Европы.





**Резолюция 1881 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Проведение надлежащей политики в отношении налоговых гаваней**

Парламентская ассамблея

1. Здоровая налоговая система – это краеугольный камень государственных финансов: она является основой демократического правления, авторитета государства, макроэкономической стабильности и социальной сплоченности. Ее неустойчивое равновесие основано на уплате налогов всеми налогоплательщиками - как частными лицами, так и предприятиями. Серьезную озабоченность вызывает тот факт, что некоторые действия со стороны "непрозрачных" территорий, налоговых гаваней или оффшорных финансовых центров способствуют массовой минимизации налогов, уклонению от налогов и налоговому мошенничеству, которые наносят серьезный ущерб государственным интересам государств-членов Совета Европы, а также многих других стран, особенно развивающихся.

2. Парламентская ассамблея озабочена масштабами оффшорной финансовой системы, включая налоговые гавани, и ее влиянием на государственные финансы, стабильность финансовых рынков и общество в целом. В ситуации, когда все страны частично поступились своим суверенитетом в пользу глобализации и мировой экономики, устранение глобальных нарушений, обусловленных неблагоприятными или хищническими действиями в налоговой сфере является и моральным долгом, и общим делом.

3. Благодаря растущему возмущению общественности активизировалось международное сотрудничество, – в частности, на уровне "Группы двадцати", – с целью решения глубинных проблем налоговых гаваней: банковская тайна, отсутствие прозрачности и реального контроля со стороны общественности, нормативно-правовой демпинг, хищнические налоговые схемы и недобросовестное ведение финансового учета внутри транснациональных компаний (в частности, недобросовестное трансфертное ценообразование). Однако ситуация далека от удовлетворительной, и нужны новые шаги для устранения пробелов и лазеек в законодательстве и обеспечения более действенного консолидированного контроля над оффшорными финансовыми системами и территориями, которые рассматриваются как налоговые гавани.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 апреля 2012 г. (18-е заседание) (см. док. 12894, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Ван дер Мален). Текст, принятый Ассамблеей 27 апреля 2012 г. (18-е заседание)*

4. В связи с этим Ассамблея призывает Банк международных расчетов (БМР), Международный валютный фонд (МВФ) и Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) при каждой возможности дополняя усилия друг друга активизировать свою деятельность по измерению и анализу финансовых потоков в сторону или со стороны оффшорных финансовых центров и территорий, считающихся налоговыми гаванями, а также их взаимодействия с официальными экономическими структурами других государств.

5. Ассамблея также предлагает МВФ и ОЭСР:

5.1. усилить надзор за налоговыми режимами своих государств-членов и стимулировать меры по улучшению ситуации, направленные на устранение неблагоприятной налоговой практики;

5.2. изучить пути усиления корпоративной социальной ответственности и этики и подготовить предложения с целью более четкого определения ответственности транснациональных предприятий перед обществом во всех странах, где они осуществляют свою деятельность;

5.3. дать рекомендации своим государствам-членам по введению практики представления странами докладов с целью усиления подотчетности корпораций налоговым органам и более широкого раскрытия финансовой информации (в частности, по издержкам, прибылям и уплаченным налогам) о деятельности транснациональных компаний во всех странах, где они осуществляют свою деятельность и по всем секторам, начиная с финансового;

5.4. рассмотреть возможность в установления "налоговых гаванях" минимально приемлемых ставок налогообложения для минимизации потерь национальных бюджетов

6. В этом контексте Ассамблея приветствует вступление в силу в 2011 году Конвенции о взаимной административной помощи в налоговой области с изменениями, внесенными в нее дополнительным протоколом (СДСЕ №208), после ее принятия в 2010 году. Совету Европы и ОЭСР следует активно содействовать применению этого правового инструмента не только своими государствами-членами и зависящими от них территориями, но и их экономическими партнерами во всем мире. Кроме того, они могли бы в ближайшем будущем совместно оценивать практику применения этой конвенции.

7. Ассамблея приветствует результаты Каннского саммита "Группы двадцати" (3-4 ноября 2011 г.), на котором лидеры стран "Группы двадцати" обязались подписать Конвенцию о взаимной административной помощи в налоговой области с внесенными в нее изменениями, настоятельно рекомендовали другим странам присоединиться к конвенции и обязались "считать, что автоматический обмен информацией на добровольной основе вполне уместен и соответствует положениям Конвенции".

8. Кроме того Ассамблея решительно поддерживает принимаемые Европейским союзом (ЕС) меры по постепенной гармонизации налоговой практики своих государств-членов, в частности усилия по внедрению начиная с 2015 года

автоматического обмена информацией по некоторым категориям доходов и капиталов. Она считает, что этот процесс мог бы быть ускорен, и что аналогичные усилия следует предпринимать и странам, не входящим в ЕС.

9. Действуя в том же духе, Ассамблея настоятельно призывает государства-члены Европейского союза поддержать усилия по введению практики обязательного представления каждой страной информации (в частности, по издержкам, прибылям и уплаченным налогам), относительно финансовой отчетности транснациональных предприятий, зарегистрированных или осуществляющих свою деятельность в Европейском союзе. В дальнейшем такая практика должна быть постепенно распространена на все страны-члены Совета Европы и ОЭСР, а также на все страны, входящие в "Группу двадцати".

10. Для достижения подотчетности правительств по налоговым вопросам Ассамблея призывает национальные парламенты:

10.1. рассмотреть налоговые стандарты, стратегии и порядок сбора налогов в своих странах с целью выявления возможно и легальных, но неэтичных приемов искусственной минимизации налогов и исправления обнаруженных таким образом перекосов;

10.2. пристально следить за работой правительств по применению национального налогового законодательства, организации сбора налогов и соблюдению международных обязательств в налоговой сфере;

10.3. тщательно проанализировать и, при необходимости, пересмотреть до их ратификации все проекты двусторонних соглашений в налоговой сфере, особенно с "непрозрачными" территориями и странами, считающимися налоговыми гаванями

10.4. принять положения национального законодательства, разрешающие юридическим лицам, зарегистрированным на оффшорных территориях, осуществлять предпринимательскую деятельность в стране лишь в случае раскрытия в полном объеме информации о своих учредителях и конечных бенефициарах.

11. Будучи убеждена, что соблюдение налогового законодательства всеми налогоплательщиками и проявление должной осмотрительности всеми посредниками в налоговой сфере являются крайне важными для поддержания надлежащего управления, справедливости и процветания, Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

11.1. усилить давление, прежде всего на государства, имеющие непосредственное влияние на указанные в докладе "непрозрачные" территории и налоговые гавани, добиваясь от них более активного сотрудничества в налоговых вопросах и постепенной отмены финансовой банковской тайны;

11.2. выявлять и отменять положения законов, позволяющие держать анонимные счета, вести забалансовый финансовый учет и разрешающие акции на предъявителя;

11.3. обеспечить надлежащую регистрацию всех структур (в частности, трастовых компаний и фондов) и установление конечных бенефициарных владельцев, особенно в отношении финансовых потоков из европейских стран и зависящих от них территорий или в эти страны и территории;

11.4. обеспечить, чтобы реестры юридических лиц содержали набор стандартной информации о зарегистрированных акционерах, органах управления, членах правлений и об истории компаний, а также предусматривали возможность онлайн-доступа к таким данным;

11.5. поддерживать усилия по гармонизации европейской корпоративной политики в налоговой сфере, в частности посредством перехода на единую консолидированную базу налогообложения в качестве первого шага к взиманию налогов с прибылей транснациональных корпораций на основании формулы, учитывающей реальную экономическую сущность их деятельности в различных странах (т.е. объем реализации продукции, инвестированные активы и занятость);

11.6. продвигаться в направлении автоматического обмена информацией в налоговой сфере и надлежащим образом применять меры по защите персональных данных, в частности, Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СЕД №. 108) и дополнительный протокол к ней (СЕД №. 181), в том числе в рамках отношений со своими международными экономическими партнерами;

11.7. ставить перед органами финансовой разведки более широкие задачи, чем выявление фактов отмывания денег, чтобы помимо этого содействовать борьбе с уклонением от налогов;

11.8. укреплять путем расширения следственных полномочий, подготовки кадров и выделения дополнительных ресурсов потенциал национальных налоговых органов с целью повышения эффективности проверок, преследования и возврата в страну средств, утраченных в результате уклонения от налогов с использованием "непрозрачных" территорий, налоговых гаваней и оффшорных финансовых центров;

11.9. добиваться совершенствования корпоративной налоговой отчетности, а также финансовой отчетности крупных национальных предприятий и транснациональных компаний в каждой стране, где они осуществляют свою деятельность;

11.10. пересмотреть свою политику в отношении трансфертного ценообразования для уменьшения возможностей транснациональных компаний манипулировать в отчетности данными о прибылях и причитающихся с них налогах;

11.11. изменять положения законодательства, в частности, положения о налоговых льготах, которые используются для того, чтобы обходить национальные нормы и уклоняться от надлежащей проверки или регламентации в налоговой сфере на национальном и международном уровне;

11.12. присоединиться, если они этого еще не сделали, к Глобальному форуму по вопросам прозрачности и обмена информацией в сфере налогообложения, и активизировать данный процесс путем перехода от дружественных проверок к экспертным;

11.13. использовать Комитет экспертов ООН по международному сотрудничеству в налоговых вопросах в качестве наиболее приемлемого форума как для установления стандартов, так и для поддержки развивающихся стран в их усилиях по борьбе с недобросовестной налоговой практикой.

12. Наконец, Ассамблея предлагает ОЭСР и Европейской комиссии совместно заниматься оптимизацией наиболее распространенных налоговых моделей, оказанием развивающимся странам помощи в противодействии недобросовестному трансфертному ценообразованию и максимизацией налоговых поступлений в странах, где транснациональные компании осуществляют значительную часть своей деятельности.





**Резолюция 1882 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Достойные пенсии для всех**

Парламентская ассамблея

1. Европейские пенсионные системы сталкиваются с вызовами демографического развития, которые угрожают стабильности контактов между поколениями, существующих с начала XX века: тенденция к старению населения, средней продолжительности жизни значительно превышает пенсионный возраст, дисбаланс между числом пенсионеров и числом лиц трудоспособного возраста, финансирующих пенсионную систему – это лишь несколько примеров таких вызовов. В сегодняшнем контексте экономического и финансового кризиса национальные программы жесткой экономии, принятые многими государствами-членами не только отражаются на пенсионных системах но ведут к появлению новых форм социального неравенства между пенсионерами.
2. Парламентская ассамблея, сознавая усилия, предпринимаемые правительствами многих государств-членов с целью повышения жизнеспособности своих пенсионных систем, озабочена сохранением адекватных уровней пенсий, дающих возможность пенсионерам иметь достойный уровень жизни.
3. В связи с этим она считает, что пенсионеры требуют особой защиты в соответствии со статьей 23 пересмотренной Европейской социальной хартии (СДСЕ № 163), которая гласит, что Стороны обязуются помимо прочего обеспечить предоставление пожилым людям "достаточных средств, позволяющих им вести достойную жизнь и играть активную роль в государственной, общественной и культурной жизни"
4. Для того, чтобы европейские пенсионные системы могли противостоять текущим демографическим тенденциям в Европе и финансово-экономическому кризису они не должны быть ориентированы исключительно на накопительные схемы. Хотя использование таких методов финансирования пенсий и может представлять собой один из вариантов решения проблемы демографических тенденций, они оказываются менее устойчивыми к финансовым и экономическим потрясениям. Преобладание накопительных компонентов может сделать пенсионные системы более уязвимыми, т.е. менее устойчивыми к рискам финансовых рынков. Поэтому для обеспечения

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 апреля 2012 г. (18-е заседание) (см. док. 12896, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Жака). Текст, принятый Ассамблеей 27 апреля 2012 г. См. также рекомендацию 2000 (2012).*

жизнеспособности и устойчивости пенсионных систем необходимо сбалансировать их накопительную и распределительную составляющие.

5. Учитывая продолжающийся финансово-экономический кризис, сложность пенсионных систем и большое количество возможных вариантов, для того, чтобы иметь возможность сохранить принцип солидарности между поколениями потребуются, к тому же, решить проблему дефицита государственного бюджета в целом и проблему дефицита государственных пенсионных фондов, в частности. В этой связи реальное оживление экономики, которое пошло бы на пользу и отдельным семьям, станет решающим фактором в развитии позитивных тенденций в европейских пенсионных системах.

6. Парламентская ассамблея призывает все государства-члены Совета Европы применять в своей национальной политике следующие принципы:

6.1. на общем уровне:

6.1.1. применять такие пенсионные системы, которые отражают всю сложность современных трудовых отношений и укладов жизни;

6.1.2. продолжать бороться с сохраняющимися элементами неравенства в пенсионных системах, особенно неравенства между мужчинами и женщинами;

6.1.3. инициировать или завершить пенсионные реформы, которые позволяют сохранить и долговечность существующих систем (в том числе при будущих финансово-экономических кризисах), и адекватный размер пенсий;

6.1.4. предоставлять ясную и понятную для всех информацию о возможных последствиях действующих пенсионных схем, особенно для обеспечения достаточной поддержки будущих реформ;

6.2. в плане устойчивости систем:

6.2.1. адаптировать пенсионный возраст, а также размеры взносов и период их выплаты с учетом возрастающей продолжительности жизни;

6.2.2. разрабатывать национальные пенсионные системы на нескольких опорах и предусматривать сочетание нескольких источников пенсионного дохода (накопительная и распределительная составляющие), сохраняя и укрепляя при этом солидарность между поколениями и внутри поколений, что подтверждает центральную роль государства и государственных пенсий как краеугольного камня пенсионных систем;

6.2.3. развивать международное сотрудничество в пенсионной сфере, учитывая, что пенсионное обеспечение все в большей степени становится международным вопросом, выходящим за пределы Европейского союза (специалисты-мигранты, международные пенсионные фонды, пенсионеры, проживающие за пределами своей страны и т.д.

6.2.4. ограничивать, когда это возможно, доступ к механизмам досрочного выхода на пенсию и другие возможности раннего ухода с рынка труда;

6.3. в отношении адекватного уровня пенсий:

6.3.1. обеспечивать пенсионерам соответствующий уровень жизни путем предоставления им через государственную распределительную пенсионную систему минимального дохода, по меньшей мере равного официальному общенациональному уровню бедности;

6.3.2. проводить политику, стимулирующую создание рабочих мест с достаточной оплатой труда, с тем чтобы работающие могли обеспечить себя к моменту выхода на пенсию и развивать такие дополнительные способы обеспечения;

6.3.3. при выделении ресурсов для государственных пенсионных фондов учитывать новые формы жизненного уклада семей и увеличение средней продолжительности жизни;

6.3.4. находить надлежащие решения для людей, у которых были периоды, в течение которых они не делали пенсионных взносов (например, люди (это в основном женщины) с семейными обязанностями или люди с низкими заработками, которые не могли делать выплат или накоплений для получения достойных пенсий);

6.3.5. оказывать финансовую поддержку родителям с детьми-иждивенцами, чтобы дать им возможность растить и поддерживать своих детей, одновременно откладывая достаточные суммы для себя на период после окончания трудовой деятельности;

6.3.6. предусматривать специальные варианты решений для категорий лиц, нуждающихся в особой защите и в меньшей степени способных подготовиться к пенсионному периоду (инвалиды, мигранты и т.д.);

6.3.7. облегчать для пожилых работников продолжение трудовой деятельности с постепенно снижаемой нагрузкой и позволять им получать одновременно пенсию и зарплату при неполной занятости;

6.4. в качестве дополнения к мерам, касающимся пенсионных систем и как элемент общей политики в отношении пожилых людей развивать такие инновационные подходы, как услуги для пожилых людей (основанные, например, на схемах взаимопомощи), которые могли бы дополнять меры, принимаемые в отношении пенсий.