



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



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE  
СОВЕТ ЕВРОПЫ

**СЕССИЯ 2010 г.**

**Третья часть**

**21-25 июня 2010 г.**

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## **Содержание**

### **Заключение**

Заключение 279 (2010) – Бюджеты и приоритеты Совета Европы на 2011 финансовый год (док. 12280)

### **Рекомендации**

Рекомендация 1922 (2010) – Средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека в Северокавказском регионе (док. 12276)

Рекомендация 1923 (2010) – Положение в Косово и роль Совета Европы (док. 12281)

Рекомендация 1924 (2010) – Положение рома в Европе и соответствующие действия Совета Европы (док. 12174)

Рекомендация 1925 (2010) – Соглашения о реадмиссии: механизм возвращения нелегальных мигрантов (док. 12168)

Рекомендация 1926 (2010) – Программы добровольного возвращения: действенный, гуманный и экономически эффективный механизм возвращения нелегальных мигрантов (док. 12277)

Рекомендация 1927 (2010) – Ислам, исламизм и исламофобия в Европе (док. 12266)

Рекомендация 1928 (2010) – Демократия в Европе: кризис и перспективы (док. 12279)

Рекомендация 1929 (2010) – Реакция на пандемию H1N1: необходимость повышения транспарентности (док. 12283)

Рекомендация 1930 (2010) – Запрещение сбыта и применения устройства "Москит", предназначенного для разгона молодежи (док. 12186)

Рекомендация 1931(2010) – Борьба с сексистскими стереотипами в СМИ (док. 12267)

Рекомендация 1932 (2010) – Достойные пенсии для женщин (док. 12274)

### **Резолюции**

Резолюция 1738 (2010) – Средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека в Северокавказском регионе (док. 12276)

Резолюция 1739 (2010) – Положение в Косово и роль Совета Европы (док. 12281)

Резолюция 1740 (2010) – Положение рома в Европе и соответствующие действия Совета Европы (док. 12174)

Резолюция 1741 (2010) – Соглашения о реадмиссии: механизм возвращения

нелегальных мигрантов (док. 12168)

Резолюция 1742 (2010) – Программы добровольного возвращения: действенный, гуманный и экономически эффективный механизм возвращения нелегальных мигрантов (док. 12277)

Резолюция 1743 (2010) – Ислам, ислаимзм и исламофобия в Европе (док. 12266)

Резолюция 1744 (2010) – Внеинституциональные участники демократической системы (док. 12278)

Резолюция 1745 (2010) – Политические последствия экономического кризиса (док. 12282)

Резолюция 1746 (2010) – Демократия в Европе: кризис и перспективы (док. 12279)

Резолюция 1747 (2010) – Состояние демократии в Европе и ход осуществления Ассамблей процедуры мониторинга (док. 12275)

Резолюция 1748 (2010) – Вспышка напряженности на Ближнем Востоке (док. 12310)

Резолюция 1749 (2010) – Реакция на пандемию H1N1: необходимость повышения транспарентности (док. 12283)

Резолюция 1750 (2010) – Функционирование демократических институтов в Азербайджане (док. 12270)

Резолюция 1751 (2010) – Борьба с сексистскими стереотипами в СМИ (док. 12267)

Резолюция 1752 (2010) – Достойные пенсии для женщин (док. 12274)

Резолюция 1753 (2010) – Леса: будущее нашей планеты (док. 12284)

**Заключение**  
**279**





Предварительное издание

## **Бюджеты и приоритеты Совета Европы на 2011 финансовый год**

Заключение 279 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея пристально следит за реформами, начатыми генеральным секретарем Совета Европы. Она поддерживает данный процесс, начатый с целью активизации деятельности Совета Европы и повышения политической действенности и влияния Организации в Европе в свете реалий и вызовов 21 века.
2. Совет Европы, в силу его истории, установленных им стандартов и его опыта, является для своих государств-членов гарантом основных ценностей и располагает инструментами, позволяющими противостоять вызовам сегодняшнего дня и ответить на озабоченность европейских граждан на национальном, региональном и местном уровнях.
3. В нынешний период экономической и финансовой нестабильности, при том что государства и граждане Европы прилагают все усилия, для того чтобы вернуть в повестку дня основные принципы надлежащего управления и этики в своих отношениях, существует необходимость еще раз подтвердить позицию Совета Европы как одного из столпов европейской демократической архитектуры, в основе которой лежат права человека, демократия и верховенство права.
4. Ассамблея, обращая внимание на свою резолюцию 1689 (2009) "Будущее Совета Европы в свете его 60-летней истории", надеется, что будет выработана такая политическая стратегия, которая поставит перед Организацией новые масштабные задачи, и призывает генерального секретаря приложить все усилия, для того чтобы Совет Европы играл ведущую роль в страсбургском европейском центре, задающим тон в вопросах демократии и прав человека.
5. Ассамблея убеждена, что предложенные Генеральным секретарем реформы могут быть успешно проведены лишь в том случае, если они будут опираться на подлинный, обстоятельный и постоянный диалог не только между двумя основными органами, но и с другими структурами Организации. Ассамблея разделяет мнение Генерального секретаря о том, что "речь идет не о влиянии или статусе наших структур, а о миссии, которая возложена на нас 60 лет тому назад: защищать и развивать права человека,

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 21 июня 2010 г. (20-е заседание) (см. док. 12280, доклад Комиссии по экономическим вопросам и развитию, докладчик: г-н Чебечи). Текст, принятый Ассамблеей 21 июня 2010 г. (20-е заседание).*

демократию и верховенство права в Европе". В этом контексте Ассамблея полностью поддерживает структуру управления, созданную в Совете Европы генеральным секретарем.

6. Ассамблея считает, что "мягкая безопасность" должна стать основным элементом политической стратегии Совета Европы, поскольку речь идет о личной безопасности и защите прав человека, т.е. о самом смысле существования Организации. В этой области решающим фактором прогресса является "серое вещество". Персонал Совета Европы является, по сути, фундаментом Организации. В связи с этим сотрудники должны быть полностью информированы и вовлечены в работу в качестве мотивированного партнера, заинтересованного в успехе реформ.

7. В период, когда все государства-члены переживают финансовые трудности, Ассамблея призывает сотрудников проявить солидарность и понимание некоторых реформ, которые напрямую влияют на их положение. Тем не менее, Ассамблея подчеркивает, что эти реформы должны проводиться в соответствии с действующими в Совете Европы правилами и процедурами. Она будет обеспечивать, чтобы любые принимаемые меры были справедливыми, условия работы персонала были не хуже, чем в других европейских организациях.

8. В том, что касается программы работы, Ассамблея поддерживает новую структуру бюджета-программы, основанную на трех тематических направлениях: права человека, верховенство права и демократия, а также дополнительное направление, охватывающее руководящие органы и прочие расходы. Однако она считает, что включение Парламентской ассамблеи в раздел "Демократия", подраздел "Парламентская демократия", является неправильным, учитывая ее положение как уставного органа Совета Европы.

9. По сути роль и функции Ассамблеи носят межсекторальный характер, охватывая целый ряд областей, а не только демократию. Она выполняет определенные функции, связанные с правами человека (в частности избрание судей в соответствии со статьей 22 Европейской конвенции о правах человека и Комиссара по правам человека в соответствии со статьями 9-11 резолюции (99) 50 Комитета министров), верховенством права (включая процесс расширения в соответствии с уставной резолюцией (51) 30 А Комитета министров, а также соблюдением государствами-членами своих обязательств в соответствии с постановлением "Халонен" 1993 года и последующими документами). В связи с этим Ассамблею следует включить в четвертый раздел, который следует озаглавить "Уставные органы, общие службы и прочее".

10. В том, что касается приоритетных направлений на 2011 год, Ассамблея может одобрить выбор, сделанный Генеральным секретарем, в частности, направлений, требующих в 2011 году особого внимания, а также сокращения числа проектов и переориентации программы деятельности Организации по трем тематическим направлениям с учетом Плана действий, принятого на Варшавском саммите.

11. Ассамблея приветствует, в частности, решение Генерального секретаря расширить возможности Комиссара по правам человека, который является примером защитника ценностей Совета Европы, и прекратить перевод средств из бюджета программ Европейскому суду по правам человека, одновременно освободив его от



любых сокращений бюджета, с тем чтобы позволить ему покрыть некоторое увеличение расходов.

12. Однако такая краткосрочная мера не решает основную проблему адекватного и постоянного финансирования Суда. Ассамблея призывает Комитет министров изучить возможные варианты принятия для Суда отдельного бюджета, который не будет входить в регулярный бюджет, сохранив при этом Суд в структуре Совета Европы. Кроме того, Ассамблея еще раз заявляет о своей полной поддержке Интерлакенского процесса, изложенного в ее резолюции 1726 (2010).

13. Ассамблея полностью поддерживает намерение Генерального секретаря укрепить существующие механизмы мониторинга, для того чтобы обеспечить "мониторинг мониторинга", т.е. помочь соответствующим странам и дать им практические средства преодоления своих трудностей. В этом плане она отмечает, что именно она стала инициатором создания механизмов мониторинга выполнения обязательств, взятых странами при вступлении, о чем говорится, в частности, в постановлении № 488 (1993) (Постановление Халонен) и последующих постановлениях.

14. Более того, Ассамблея предприняла первые шаги в области мониторинга еще в 1989 году, став первой европейской организацией, которая начала направлять наблюдателей на выборы в государства, как входящие, так и не входящие в Совет Европы (за 20 лет более 1500 парламентариев из государств-членов участвовали в миссиях по наблюдению более чем за 130 парламентскими и президентскими выборами), внося, таким образом, значительный вклад в "Европейское избирательное наследие", на котором основана значительная часть мероприятий, проводимых Венецианской комиссией.

15. Для того чтобы повысить действенность и заметность деятельности Совета Европы, жизненно важным элементом реформы должна стать информационная работа. В этом плане следует отметить, что пленарные сессии Парламентской ассамблеи всегда дают возможность привлечь внимание европейских СМИ к Совету Европы. Из этой ситуации можно извлечь существенные выгоды при подготовке новой информационной политики Организации.

16. В том, что касается внешнего присутствия Совета Европы, понимая необходимость оптимизации такого присутствия, особенно в странах, где Совет Европы участвует в масштабных программах сотрудничества, Ассамблея не склонна создавать бюро по связи в крупных городах, таких как Женева и Варшава, где расположены многочисленные международные организации, помимо уже существующего Бюро по связям в Брюсселе.

17. Ассамблея полагает, что создание в столицах структур, подобных той, которая существует в Брюсселе, сопряжено со значительными логистическими затратами, на которые трудно пойти в период сокращения бюджета. Однако, в случае, если это начинание получит поддержку, Ассамблея хотела бы, чтобы такое присутствие организовывалось бы на основе взаимной договоренности, когда офисные помещения предоставляются организацией-партнером, как это обстоит сейчас с Бюро Верховного комиссара по делам беженцев (ВКБ) в Страсбурге.

18. Ассамблея полностью сознает, что реорганизация внешнего присутствия Совета Европы приведет к закрытию информационных бюро. Она призывает Генерального секретаря оговорить возможные решения с заинтересованными государствами-членами, которые позволили бы, насколько это возможно, сохранить сотрудников этих бюро, которые в течение многих лет преданно служили Совету Европы и много сделали для укрепления репутации Организации. Кроме того, Ассамблея хотела бы сохранить информационный пункт, созданный в Минске (Беларусь).

19. В тех случаях, где деятельность была прекращена или приостановлена, Ассамблея хотела бы продолжить мероприятия, связанные с выполнением Европейской конвенции о подделке лекарственных препаратов и аналогичных преступлений, связанных с угрозой здоровью населения (Конвенция MEDICRIME). Кроме того, следует уделять явно больше внимания теме миграции в рамках деятельности Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ECRI) и/или Комиссара по правам человека, в соответствии с рекомендацией 1917 (2010) "Мигранты и беженцы: постоянный вызов для Совета Европы".

20. В том, что касается передачи некоторых неприоритетных направлений деятельности в систему частичных соглашений, Ассамблея согласна с подходом Генерального секретаря, который позволяет продолжить некоторые мероприятия в более ограниченных масштабах, позволяя таким образом государствам продолжать сотрудничество в этих областях, если они того пожелают. Исходя из этого, Ассамблея предлагает Комитету министров внести изменения в резолюцию (96) 30, с тем чтобы снизить минимальное число стран, требуемое для заключения таких соглашений.

21. Ассамблея, принимая к сведению новый проект бюджета, выражает сожаление по поводу того, что предложения Генерального секретаря не предполагают реализации начиная с 2011 года идеи, которую она отстаивает начиная с 2003 года, а именно принятие для Организации бюджета на двухлетний период или рамочного бюджета на несколько лет.

22. В отношении неизрасходованного остатка бюджета на 2009 год Ассамблея поддерживает предложение Генерального секретаря использовать положительное сальдо для финансирования резерва на непредвиденные расходы. Эта мера соответствует пожеланию, высказанному Ассамблеей в своем заключении по бюджету на 2009 год, в котором она рекомендовала Комитету министров внести изменения в статью 70 Финансовых правил таким образом, чтобы неизрасходованный остаток, находящийся в распоряжении Организации, помещался на резервный счет и использовался по решению Комитета министров.

23. И наконец, Ассамблея хотела бы обратить внимание Комитета министров на тот факт, что увеличение в бюджете Совета Европы доли расходов на персонал вытекает из стратегических решений, призванных укрепить более эффективные сектора Совета Европы, в частности деятельность в области прав человека. Однако значительная часть расходов различных органов, действующих в этом секторе, таких как Европейский суд по правам человека, Комиссар по правам человека, Департамент по вопросам исполнения решений Суда и даже некоторые механизмы мониторинга исполнения Конвенции, связана с выплатой заработной платы. Именно по этой причине Ассамблея предлагает Комитету министров не превращать в догму сохранение установленного соотношения между оперативными расходами и расходами на персонал.

24. В заключение в своей рекомендации 1886 (2009) Ассамблея предложила сделать Совет Европы "Давосом демократии". Совершенно очевидно, что Организация должна двигаться к достижению именно этой цели, поскольку, как отметил премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Юнкер в своем докладе, озаглавленном "Совет Европы – Европейский союз: одна амбиция для европейского континента", Совет Европы является *"полномасштабной фабрикой демократии"*.



**Рекомендации  
1922 - 1932**





Предварительное издание

## **Средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека в Северокавказском регионе**

Рекомендация 1922 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1738 (2010) "Средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека в Северокавказском регионе" и напоминает Комитету министров о том, что считает ситуацию в Северокавказском регионе, особенно в Чеченской Республике, Ингушетии и Дагестане, наиболее серьезной и деликатной с точки зрения соблюдения прав человека и верховенства права на всем географическом пространстве Совета Европы и Европейской конвенции о правах человека.

2. Вследствие изложенного, она призывает Комитет министров:

2.1. уделять самое пристальное внимание развитию ситуации с правами человека на Северном Кавказе;

2.2. при обеспечении исполнения решений Европейского суда по правам человека, касающихся этого региона, делать упор на скорейшее и полное раскрытие дел, по которым Суд констатировал отсутствие эффективного расследования;

2.3. будучи твердо убеждена, что подлинное и стабильное примирение возможно лишь через память и установление истины, изучить возможность создания в Совете Европы и при участии неправительственных организаций, работающих в этой сфере, системы архивирования свидетельств, документов и доказательств нарушений прав человека в этом регионе.

3. Ассамблея рекомендует Комитету министров осуществлять мониторинг обязательств, взятых на себя Российской Федерацией в сфере демократии, прав человека и верховенства права, в связи с ситуацией в Северокавказском регионе (Декларация Комитета министров о соблюдении обязательств, принятых государствами-членами Совета Европы, от 10 ноября 1994 г., п. 1, пп. 3).

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (21-е заседание) (см. док. 12276, доклад Комиссии юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Марти, и док. 12301, заключение Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-жа Брассер). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (21-е заседание)..*







Предварительное издание

## Положение в Косово<sup>1</sup> и роль Совета Европы

Рекомендация 1923 (2010)<sup>2</sup>

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1739 (2010) "Положение в Косово и роль Совета Европы", Парламентская ассамблея полагает, что даже при наличии у государств-членов Совета Европы разногласий в отношении статуса Косово, они должны быть едины в вопросах активизации работы Совета Европы в Косово в интересах всех его жителей.

2. Хотя более чем две трети государств-членов Совета Европы признали Косово как независимое государство, Организация придерживается нейтрального подхода в отношении статуса Косово. Ассамблея убеждена, что в нынешних условиях деятельность Совета Европы в Косово должна быть нацелена на повышение стандартов в области демократии, защиты прав человека и верховенства права, с тем, чтобы вне зависимости от статуса Косово права его жителей реализовывались на уровне требований Совета Европы.

3. В этой связи Совету Европы следует расширить сферу своей деятельности в Косово и продемонстрировать прагматизм, гибкость и творческий подход в поиске решений, которые позволят реализовать в Косово самый широкий спектр направлений деятельности и механизмов Совета Европы с учетом требований его нынешнего нейтрального подхода к вопросу о статусе Косово.

4. В свете изложенного Ассамблея рекомендует Комитету министров:

4.1. четко сформулировать политическое намерение Совета Европы внести вклад в повышение стандартов в области демократии, прав человека и верховенства права в Косово и рассматривать их в качестве приоритетного направления работы Организации;

---

<sup>1</sup> Все упоминания в настоящем документе Косово, его территории, институтов и населения следует понимать в полном соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и без какого-либо ущерба для статуса Косово.

<sup>2</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (22-е заседание)* (см. док. 12281, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н фон Сюдов, и док. 12302, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик г-н Омтцигт). *Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (22-е заседание)*.

4.2. уделять приоритетное внимание мерам по достижению верховенства права, активизации борьбы с коррупцией, организованной и экономической преступностью и укреплению судебной системы в Косово;

4.3. продолжать свою работу в области образования, а также защиты и восстановления культурного наследия в Косово, которая играет основополагающую роль в развитии межэтнического диалога и примирения;

4.4. содействовать продолжению и дальнейшему развитию мероприятий, объединяющих представителей различных общин Косово;

4.5. занимать активную позицию в переговорах по новым формам взаимодействия, обеспечивающим возможность продолжения деятельности Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) и Консультативного комитета по защите национальных меньшинств в Косово, и обеспечить, чтобы доклады, подготовленные данными органами, направлялись напрямую тем структурам, которые обладают реальной и эффективной властью в соответствующей сфере и могут впоследствии выполнять соответствующие рекомендации;

4.6. инициировать подготовку политико-экономического обоснования расширения деятельности других мониторинговых механизмов Совета Европы в Косово;

4.7. провести исследование по вопросам актуальности и применимости в отношении Косово прецедентных решений Европейского суда по правам человека по вопросам возврата имущества или предоставления соответствующей компенсации;

4.8. поддержать деятельность, направленную на обеспечение равноправия полов, борьбу с насилием в отношении женщин, включая бытовое насилие, и противодействие торговле людьми в Косово;

4.9. инициировать мероприятия, направленные на укрепление независимости СМИ в Косово;

4.10. активизировать работу в отношении положения общин рома, ашкали и "египтян" в Косово;

4.11. повышать роль, популяризировать работу и расширять возможности офиса Совета Европы в Приштине, в частности, путем укрепления его ресурсной базы и наращивания его возможностей политического анализа и раннего предупреждения;

4.12. продолжать тесное взаимодействие со сложной институциональной структурой, сложившейся в Косово, в том числе с международными структурами и институтами Косово, и укреплять контакты с гражданским обществом и неправительственными организациями;

4.13. стремиться к тому, чтобы нейтральный подход в вопросе о статусе не мешал прямым рабочим контактам между сотрудниками Совета Европы и властями Косово на всех уровнях, когда это оправдано необходимостью беспрепятственного осуществления деятельности Совета Европы с соблюдением нейтралитета в вопросе о статусе Косово.





Предварительное издание

## **Положение рома в Европе и соответствующие действия Совета Европы**

Рекомендация 1924 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 1740 (2010) "Положение рома в Европе и соответствующие действия Совета Европы", подчеркивает, что положение рома представляет собой общую проблему, касающуюся всех государств-членов Совета Европы. Она полагает, что данный вопрос носит достаточно критический характер, для того чтобы Совет Европы активизировал свою деятельность в этой области, в частности, повысив наглядность осуществляемых мероприятий, не допуская при этом, чтобы достигнутые им результаты были размыты или неверно интерпретированы.

2. Совет Европы, который является пионером в активизации защиты рома, должен придать новый импульс давно начатой работе по усилению защиты и социальной интеграции рома.

3. Приветствуя тот факт, что в период председательства Испании (ноябрь 2008 года – май 2009 года) состоялась тематическая дискуссия по этому вопросу, Ассамблея предлагает Комитету министров:

3.1. по-прежнему считать вопрос о положении рома в Европе одним из наиболее приоритетных вопросов в своей повестке;

3.2. при рассмотрении вопросов, касающихся рома, обращать особое внимание на положение женщин и девушек рома, которые подвергаются двойной, а то и тройной дискриминации: как рома со стороны других лиц, а также как женщины и девушки и со стороны других лиц, и внутри самой общины рома;

3.3. создать должность и соответствующее бюро координатора деятельности Совета Европы в отношении рома/цыган, для того чтобы позволить такому координатору выступать в роли советника генерального секретаря, а также эффективно координировать деятельность Организации;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (22-е заседание) (см. док. 12174, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Береньи, док. 12207, заключение Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-жа Мемекан, и док. 12236, заключение Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Ковач). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (22-е заседание).*

3.4. создать должность тематического координатора в Комитете министров, опираясь на успешный опыт работы Тематического координатора по детским вопросам;

3.5. активизировать сотрудничество в этом плане с другими международными организациями, в частности, в рамках неформальной контактной группы международных организаций и учреждений, занимающихся вопросами, касающимися рома, синти и кочевников;

3.6. активизировать усилия по скорейшей ратификации государствами-членами, которые еще не сделали этого, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148) и Протокола № 12 к Европейской конвенции о правах человека.



Предварительное издание

## **Соглашения о реадмиссии: механизм возвращения нелегальных мигрантов**

Рекомендация 1925 (2010)<sup>1</sup>

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1741 (2010) "Соглашения о реадмиссии: механизм возвращения нелегальных мигрантов", Парламентская ассамблея обращает внимание на роль соглашений о реадмиссии в политике возвращения нелегальных мигрантов, проводимой государствами-членами Европейского союза, а также на тот факт, что применение этих соглашений вызывает озабоченность с точки зрения соблюдения прав человека.

2. Комитету министров предлагается принять к сведению рекомендации Ассамблеи государствам-членам, изложенные в указанной выше резолюции, и настоятельно призвать государства-члены выполнять эти рекомендации.

3. Ассамблея полагает необходимым значительно активизировать усилия для изучения последствий применения соглашений о реадмиссии для нелегальных мигрантов и лиц в поиске убежища, начиная со сбора и оценки соответствующих статистических данных. В связи с этим Ассамблея предлагает Комитету министров:

3.1. определить правозащитные критерии для отбора стран, с которыми можно начинать переговоры на предмет заключения соглашений о реадмиссии;

3.2. подготовить рекомендации в отношении ведения переговоров и применения соглашений о реадмиссии таким образом, чтобы обеспечивать соблюдение и защиту прав человека с учетом установленных наиболее эффективных форм работы и, в частности, изучить следующие вопросы:

3.2.1. предусматривает ли процесс реадмиссии, проводимой государствами-членами, осуществление достаточных программ по наращиванию потенциала и оказанию помощи с целью реинтеграции возвращаемых лиц, в частности, при возвращении представителей меньшинств;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (22-е заседание) (см. док. 12168, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-н Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (22-е заседание).*

3.2.2. последствия применения соглашений о реадмиссии, которые предусматривают возвращение граждан третьих стран в страны, где им не гарантирован доступ к системе получения убежища;

3.2.3. пути, позволяющие избегать ситуаций, при которых возвращаемые лица не имеют доступа к минимальным социальным правам и серьезным жизненным перспективам;

3.2.4. применение соглашений о реадмиссии, переговоры по которым ведет Европейский союз, и последствия с точки зрения прав человека, вытекающие из применения процедур ускоренной реадмиссии, предусмотренной в некоторых из этих соглашений (с Россией, Украиной и другими странами).





Предварительное издание

## **Программы добровольного возвращения: действенный, гуманный и экономически эффективный механизм возвращения нелегальных мигрантов**

Рекомендация 1926 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1742 (2010) "Программы добровольного возвращения: действенный, гуманный и экономически эффективный механизм возвращения нелегальных мигрантов" и высоко оценивает усилия Комитета министров, который в своих "Двадцати руководящих принципах принудительного возвращения", принятых в мае 2005 г., призывает государства-члены отдавать предпочтение не принудительному, а добровольному возвращению.

2. Ассамблея настоятельно призывает Комитет министров содействовать более широкому использованию программ добровольного возвращения и провести при содействии одного из межправительственных комитетов (например, Европейского комитета по миграции (CDMG)) дополнительные исследования и мониторинг программ оказания помощи в добровольном возвращении, осуществляемых государствами-членами Совета Европы.

3. Ассамблея также рекомендует Комитету министров поручить одному из своих межправительственных комитетов (например, Европейскому комитету по миграции (CDMG)) подготовить совместно с Международной организацией по миграции руководство по оказанию содействия в добровольном возвращении, с тем чтобы способствовать более широкому использованию этого механизма возвращения в государствах-членах Совета Европы. Такое руководство могло бы стать полезным дополнением разработанных Комитетом министров "Двадцати руководящих принципов принудительного возвращения".

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (22-е заседание) (см. док. 12177, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-жа Тюркэне). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (22-е заседание).*





Предварительное издание

## Ислам, исламизм и исламофобия в Европе

Рекомендация 1927 (2010)<sup>1</sup>

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1743 (2010) "Ислам, исламизм и исламофобия в Европе", Парламентская ассамблея придает особую значимость активизации деятельности Совета Европы и его государств-членов в данной области. В соответствии с его Уставом, приоритетной задачей Совета Европы является деятельность по обеспечению свободы мысли, совести и религии, и одновременно борьба с религиозной нетерпимостью и дискриминацией, а также маскируемыми религиозными мотивами посягательствами на отстаиваемые им ценности. Государствам-членам следует руководствоваться данной рекомендацией и резолюцией 1743 (2010).

2. Для каждодневного построения демократического общества, основанного на принципах верховенства права и общепризнанных правах человека, Совет Европы должен предпринимать еще больше усилий, направленных на то, чтобы эти ценности стали неотъемлемой частью европейской культуры. Деятельность Совета Европы в области образования и культуры является неперенным условием как европейской интеграции, базирующейся как на общих ценностях, так и на полном понимании и уважении прав человека, в том числе политических и социальных, а также культурных прав и свобод. Совету Европы следует также стремиться к тому, чтобы отстаиваемые им ценности воспринимались и продвигались и в других регионах мира.

3. В силу положений своего Устава, географической сферы деятельности и накопленного опыта Совет Европы должен служить общеевропейским форумом для обсуждения единой стратегии укрепления демократической стабильности, противостоящей исламизму, исламофобии и другим видам политического экстремизма в Европе. В связи с этим Ассамблея призывает Комитет министров:

3.1. обеспечить, используя регулярный бюджет, а также добровольные взносы, адекватное финансирование нормотворческой деятельности, а также мер по содействию и организации сотрудничества государств-членов с соседними регионами в вопросах культуры и образования, а также миграции и беженцев;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2010 г. (23-е заседание) (см. док. 12266, доклад Комиссии по культуре, науке и образованию, докладчик: г-н Йенсен, док. 12303, заключение Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Хенкок, док. 12305, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Р.Гусейнов, и док. 12304, заключение Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Мемекан). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2010 г. (23-е заседание).*

3.2. приложить дополнительные усилия для распространения знаний об исламе и других религиях в школах и учреждениях последующего образования, а также для организации изучения ислама в высших учебных заведениях и исследовательских центрах Европы, с тем, чтобы просвещать студентов, преподавателей религиозных дисциплин и религиозных деятелей;

3.3. стремиться расширить географию применения конвенций Совета Европы в сфере культуры и образования, открыв их для подписания государствами, не являющимися членами Совета Европы, в частности, государствами Евразии, Северной Африки и Ближнего Востока; в особенности это касается Конвенции о признании квалификаций, касающихся высшего образования в европейском регионе (СЕД № 165), Европейской рамочной конвенции о значении культурного наследия для общества (СЕД № 199) и Европейской конвенции о трансграничном телевидении и Протокола о внесении в нее изменений (СЕД №№ 132 и 171);

3.4. рассмотреть возможность включения в сферу Европейской культурной конвенции (СЕД № 18) неевропейских государств, например, разработав протокол к этой конвенции о просвещении в сфере прав человека и демократии;

3.5. активно стремиться к присоединению государств Северной Африки и Ближнего Востока к Европейскому центру Совета Европы за глобальную взаимозависимость и солидарность (Центр "Север – Юг") и, в частности, усилить программы, направленные на достижение гендерного равенства, особенно на борьбу со всеми проявлениями насилия в отношении женщин и расширение участия женщин в процессе принятия общественно значимых решений. В этой связи Ассамблея приветствует присоединение к Центру "Север-Юг" Марокко и Кабо Верде;

3.6. рассмотреть возможность участия в работе Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) государств, не являющихся членами Совета Европы, в частности, государств Северной Африки, Ближнего Востока и Евразии;

3.7. рассмотреть возможность открытия для подписания государствами, не являющимися членами Совета Европы, особенно государствами Северной Африки, Ближнего Востока и Евразии, Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (СЕД № 106);

3.8. разработать совместные программы сотрудничества Совета Европы и Альянса цивилизаций Организации Объединенных Наций;

3.9. продолжить важную деятельность по развитию межкультурного диалога и его религиозного измерения, в частности, проводимые на регулярной основе "дискуссии по религиозным аспектам межкультурного диалога", а также содействовать участию в них Ассамблеи в целях повышения роли межпарламентского сотрудничества в этом процессе;

3.10. призвать к подписанию и ратификации Европейской конвенции о правовом статусе рабочих-мигрантов (СЕД № 93) и Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СЕД № 144) те государства-члены Совета Европы, которые еще не сделали этого; социальная и политическая интеграция мигрантов, часто являющихся мусульманами, будет необходимым условием социальной сплоченности и стабильности;

3.11. стремиться разработать единые политические подходы со стороны всех государств-членов Совета Европы к неевропейским государствам, оказывающим поддержку исламу в Европе, и в связи с этим призвать те государства-члены, которые еще не сделали этого, подписать и ратифицировать Европейскую конвенцию о пресечении терроризма и Протокол о внесении в нее изменений (СЕД №№ 90 и 190), а также Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма (СДСЕ № 196) в целях укрепления политического и правового сотрудничества в этой сфере;

3.12. призвать Швейцарию ввести мораторий и как можно скорее отменить запрет на возведение минаретов при мечетях, что в соответствии со статьями 9 и 14 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) является дискриминацией мусульманских общин; возведение минаретов, как и возведение колоколен христианских церквей, должно стать возможным при условии соблюдения требований общественной безопасности и городского планирования;

3.13. призвать государства-члены Совета Европы не вводить общий запрет на ношение одежды, полностью закрывающей лицо, или иной религиозной или специальной одежды, защитив при этом женщин от любого физического или психологического принуждения, а также их право на свободный выбор – носить или нет религиозную или специальную одежду, и обеспечив женщинам-мусульманкам равные возможности для участия в общественной жизни, получения образования и ведения профессиональной деятельности; установленные законом ограничения такой свободы могут быть оправданы, если они необходимы в демократическом обществе, в частности, в целях безопасности или тогда, когда общественные или профессиональные обязанности требуют от выполняющих их лиц соблюдать религиозный нейтралитет или не закрывать лицо;

3.14. активизировать усилия по скорейшей разработке и принятию конвенции о борьбе с насилием в отношении женщин, включая бытовое насилие;

3.15. предложить государствам гарантировать сводное выражение женщинами своего мнения, установив, с одной стороны, наказание за любые формы принуждения, давления или насилия с целью заставить женщин носить чадру или паранджу, а с другой стороны, создав социально-экономические условия, позволяющие женщинам сделать осознанный выбор, используя для этого меры, позволяющие на практике обеспечить равные возможности для женщин и мужчин в плане доступа к образованию, профессиональной подготовке и жилью.





Предварительное издание

## Демократия в Европе: кризис и перспективы

Рекомендация 1928 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1746 (2010) "Демократия в Европе: кризис и перспективы", в которой она с озабоченностью отмечает, что недавний мировой экономический кризис обострил симптомы кризиса демократии, наблюдаемые уже в течение определенного времени, включая отсутствие норм и правил, позволяющих принять вызовы глобализации, а также нарастающее безразличие граждан к существующим в настоящее время институционализированным процедурам демократии.

2. Ассамблея полагает, что проистекающий отсюда кризис системы представительства может быть преодолен за счет активизации демократических процессов, основанных на участии граждан, а также на формировании новой культуры политической ответственности, характеризующейся отзывчивостью и подотчетностью, а также транспарентностью действий людей, находящихся у власти.

3. Полагая, что право на участие в ведении общественных дел, будь то на локальном, региональном, национальном или европейском уровнях, является одним из прав человека и одной из основных политических свобод, Ассамблея постановила продолжить осмысление ситуации в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) с целью разработки дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека, гарантирующего данное право. Она также постановила организовать открытые публичные дебаты в контексте разработки проекта этого нового протокола, прежде чем предлагать текст проекта Комитету министров, с тем чтобы сам этот процесс открыл возможности для расширения публичной дискуссии и повышения уровня информированности в отношении необходимости активизации участия граждан в общественной жизни и более широкого вовлечения всех людей в ведении общественных дел.

4. Ассамблея, напоминая о своем предложении, ранее сформулированном в резолюции 1886 (2009) "Будущее Совета Европы в свете его 60-летней истории", и подчеркивая, что из трех основных направлений деятельности Совета Европы именно вопросы демократии требуют усиления, дальнейшей концептуализации и повышения наглядности, рекомендует Комитету министров:

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2010 г. (24-е заседание) (см. док. 12279, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Гросс). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2010 г. (24-е заседание).*

4.1. учредить Страсбургский демократический форум как "зонтичную" структуру, которая стала бы международным информационно-справочным центром по вопросам демократии, а также лабораторией новых идей и предложений в области демократии, обеспечивала бы синергетический эффект между соответствующими структурами и направлениями деятельности Совета Европы, такими как форум "За будущее демократии", двухгодичные дебаты в Ассамблее по вопросу состояния демократии, Венецианская комиссия, Летний университет демократии и сеть школ политических исследований;

4.2. возложить на хорошо известную личность, которая станет чем-то вроде "посланника демократии", функции руководителя и ведущего Страсбургского демократического форума, а также распространение на постоянной основе идей Совета Европы по вопросам демократии, вызывающим в настоящее время живой интерес.

5. Ассамблея также предлагает Комитету министров продолжать участвовать наряду с другими структурами, и в частности с Европейским союзом, в разработке руководящих принципов регулирования процесса глобализации при полном соблюдении прав человека, включая социальные права, экологических императивов и верховенства права.





Предварительное издание

## **Реакция на пандемию H1N1: необходимость повышения прозрачности**

Рекомендация 1929 (2010)<sup>1</sup>

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1749 (2010) "Реакция на пандемию H1N1: необходимость повышения прозрачности", Парламентская ассамблея отмечает настоятельную необходимость тщательного анализа решений, принятых в последнее время органами здравоохранения на международном, европейской, национальном уровне в ходе пандемии H1N1, принимая во внимание тот факт, что отсутствие прозрачности при принятии общественно значимых решений, подрывает демократические принципы и нормы надлежащего управления.

2. В период, когда нынешняя пандемия H1N1 вступает в свою заключительную фазу, в частности в Европе, и когда ВОЗ, европейские институты, национальные правительства только начали процесс внутреннего анализа реакции на эту пандемию, Ассамблея настоятельно призывает все заинтересованные власти признать недостатки, выявленные Ассамблеей, и принять меры, рекомендуемые в ее резолюции 1749 (2010).

3. Ассамблея полагает, что лишь комплексный и прозрачный анализ самих решений, связанных с пандемией H1N1, равно как и механизмов их принятия, а также последующая переориентация политики здравоохранения и систем управления, позволят восстановить доверие населения к основным институтам здравоохранения и обеспечить выполнение их рекомендаций национальными правительствами и гражданами европейских стран при возникновении в будущем ситуаций, сопряженных с серьезной опасностью для здоровья населения.

4. Ассамблея полагает, что вопрос надлежащего управления в сфере здравоохранения должен стать одним из приоритетных направлений деятельности на межправительственном уровне в Совете Европы, учитывая значение демократической подотчетности и прозрачности при принятии решений в сфере здравоохранения. В связи с этим Ассамблея приветствует недавно принятую рекомендацию CM/Rec(2010)6 Комитета министров государствам-членам по вопросам надлежащего управления системами здравоохранения и последующие шаги, намеченные с целью выполнения этой рекомендации. Она поддерживает создание при Европейском комитете по

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 июня 2010 г. (26-е заседание) (см. док. 12283, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и делам семьи, докладчик: г-н Флинн). Текст, принятый Ассамблеей 24 июня 2010 г. (26-е заседание).*

здравоохранению (CDSP) Комитета экспертов для оценки и мониторинга выполнения рекомендации CM/Rec(2010)6.

5. Кроме того, Ассамблея призывает Комитет министров:

5.1. поручить Европейскому комитету по здравоохранению (CDSP) и соответствующим органам:

5.1.1. принимать во внимание резолюцию 1749 (2010) Ассамблеи при формулировании программы работы и индикаторов, которыми следует руководствоваться в процессе мониторинга надлежащего управления в сфере здравоохранения;

5.1.2. не только "осуществлять мониторинг и оценку", но и активизировать надлежащее управление в сфере здравоохранения во всех государствах-членах Совета Европы, используя, когда это признано целесообразным, наиболее приемлемые методы работы, такие как программы содействия или обмен эффективными формами и методами работы;

5.1.3. начать параллельный рабочий процесс с целью разработки кодекса Совета Европы по вопросам надлежащего управления, принимая во внимание выявленные в ходе кризиса H1N1 угрозы системе надлежащего демократического управления, а также уроки этого кризиса;

5.2. поощрять государства-члены к активному участию в этих мероприятиях Совета Европы и пропагандировать рекомендацию CM/Rec(2010)6 с целью ее скорейшего выполнения на национальном уровне, а также принимать ее во внимание при анализе мер, предпринимавшихся в связи с пандемией H1N1 на национальном уровне;

5.3. внимательно следить за будущими дебатами по вопросам надлежащего управления в сфере здравоохранения в Ассамблее и учитывать результаты таких дебатов при определении направлений межправительственной деятельности на уровне Совета Европы.



Предварительное издание

## **Запрещение сбыта и применения устройства "Москит", предназначенного для разгона молодежи**

Рекомендация 1930 (2010)<sup>1</sup>

1. Европейский молодежный форум обратил внимание Парламентской ассамблеи на устройство "Москит", предназначенное для разгона молодежи, и обратился к Ассамблее с просьбой занять определенную позицию в отношении применения этого устройства. Были обозначены такие проблемы, как воздействие этого устройства на здоровье детей и молодежи, а также их дискриминация.
2. "Москит" – это коммерческое название акустического устройства для разгона молодежи, которое в настоящее время имеется на рынке и применяется в ряде государств-членов Совета Европы. К ним относятся Великобритания, где применяется около 3 500 таких устройств, Бельгия, Франция, Германия, Ирландия, Нидерланды и Швейцария.
3. Устройство "Москит" испускает сильный пульсирующий акустический сигнал, создающий звуковое давление 75-95 дБ в частотном диапазоне 16-18 кГц. Такого рода шум слышат практически все молодые люди в возрасте до 20 лет и почти никто старше 25 лет. Шум, производимый устройством "Москит", является чрезвычайно раздражительным, а зачастую и болезненным для большинства несовершеннолетних и быстро вынуждает их покинуть территорию, на которой слышим этот шум.
4. Устройство используется для того, чтобы помешать подозрительным подросткам празднично шататься в местах, где их присутствие нежелательно, или там, где они могли бы повредить репутации или атмосфере места: перед торговыми центрами, в переходах и на углах, где молодежь любит собираться и проводить время. Эти устройства устанавливаются и применяются органами власти, хозяевами магазинов, а иногда и школами или отдельными местными жителями. В большинстве случаев установка этих акустических устройств в тех или иных конкретных местах производится без предварительного предупреждения или информирования.
5. Люди старшего возраста не сознают, что подвергаются такого рода сильному акустическому воздействию, поскольку оно находится вне слышимого ими диапазона.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2010 г. (27-е заседание) (см. док. 12186, доклад Комиссии по культуре, науке и образованию, докладчик: г-н Вах, и, док. 12261, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и делам семьи, докладчик: г-н Волонте). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2010 г. (27-е заседание).*

Многие дети, особенно младенцы, очень остро реагируют на этот звук. Они часто плачут и кричат, закрывают уши к удивлению своих родителей, которые, не слыша звук, не понимают причину происходящего.

6. Подростки, подвергаемые такого рода звуковому воздействию, вынуждены покидать зону его действия. Они чувствуют, что устройство "Москит" применяется против них в качестве оружия независимо от того, хорошо они себя ведут или плохо. Они чувствуют, что стали жертвами и были оскорблены, рассматривая такое отношение как несомненную дискриминацию подростков. Они чувствуют, что к ним относятся как к потенциальным нарушителям спокойствия и порядка и, как следствие, у них углубляется ощущение отчужденности.

7. Применение устройства "Москит" может быть сопряжено и с ущербом здоровью, хотя уровень звука, производимого данным устройством, не превышает уровень звука, допускаемый трудовым законодательством для непродолжительного воздействия. Эти нормы не применимы к детям, несовершеннолетним или беременным женщинам, которые, несомненно, должны быть защищены лучше, чем взрослые работники.

8. Проведенные исследования показывают, что воздействие звука устройства "Москит" не создает для взрослых или молодежи опасности лишиться слуха. Однако, хотя и не имеется никаких свидетельств того, что данное устройство может оказывать иные виды воздействия на здоровье человека, требуется проведение дополнительных медицинских исследований. Так, например, неизвестно, как влияет высокочастотный шум на не родившихся детей. В связи с этим необходимо применять принцип предосторожности.

9. Ассамблея полагает, что применение устройства "Москит" представляет собой несоразмерное нарушение статьи 8 Европейской конвенции о правах человека, которая защищает право на уважение частной жизни, включая право на личную неприкосновенность. И хотя такое вмешательство не является прямым результатом действий органов государственной власти, государства-участники обязаны гарантировать эффективное соблюдение этого права и принимать, в случае необходимости, адекватные защитные меры. Применение этих устройств может, в зависимости от обстоятельств, представлять собой нарушение статьи 11 Конвенции, которая гарантирует право на свободу мирных собраний.

10. По мнению Ассамблеи, применение для разгона подростков акустических устройств типа "Москит" несовместимо и с общим запретом дискриминации, в том что касается пользования любыми предусмотренными законом правами в соответствии со статьей 1 Протокола 12 к Конвенции, а также нарушает статью 14 Конвенции, которая гласит, что пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по любым основаниям, таким как "рождение или по любым иным признакам". После проведения в Великобритании общенациональной кампании против дискриминационного характера воздействия устройства "Москит" в ноябре 2008 года в продаже появилась новая версия данного устройства, которая позволяет пользователю снижать частоту, делая, таким образом, звук слышимым для людей любого возраста. Однако до тех пор, пока существует возможность установить частоту на более высоком уровне и учитывая предназначение устройства, потенциально сохраняется вероятность его дискриминационного воздействия.

11. Ассамблея подчеркивает, кроме того, что эти устройства, причиняющие молодым людям акустическую боль и применяемые в отношении молодежи как в отношении нежелательных птиц или насекомых, являются вредными, весьма оскорбительными и могут, таким образом, являться причиной унижающего достоинство обращения, запрещенного статьей 3 Конвенции. В соответствии с этим положением, дети и другие уязвимые лица имеют право на защиту от любых грубых посягательств на их физическую и психическую неприкосновенность.

12. Кроме того, Ассамблея отмечает, что устройство "Москит" противоречит Конвенции ООН о правах ребенка, в частности, в том что касается здоровья и безопасности. Данная Конвенция обязывает договаривающиеся стороны "обеспечивать защиту ребенка от всех форм дискриминации или наказания" (статья 2.2), признает право детей на свободу мирных собраний (статья 15) и требует от государств-участников принимать "все необходимые законодательные, административные, социальные и просветительные меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления" (статья 19.1).

13. И, наконец, устройство "Москит" отнюдь не является разумным способом решения проблем антиобщественного поведения, поскольку его применение лишь перемещает данную проблему (в другое место поблизости). Его применение не устраняет коренных причин проблем и, естественно, не поощряет подростков к ответственному поведению, давая, скорее, обратные результаты.

14. Ассамблея приветствует тот факт, что сенатом Бельгии настоящее время рассматривает законопроект, предусматривающий запрещение производства, маркетинга и продажи таких устройств, а также инициативы некоторых местных органов власти, которые запретили применение устройств типа "Москит". Однако Ассамблея выражает сожаление, что ни одно из государств-членов Совета Европы до сих пор не запретило их. Кроме того, в апреле 2008 года Европейская комиссия также приняла решение не запрещать эти устройства.

15. В связи с этим Ассамблея рекомендует национальным парламентам, национальным правительствам и местным органам власти государств-членов Совета Европы в рамках осуществления своих функций и полномочий принять соответствующие меры для:

15.1. запрета установки и применения во всех общественных местах устройств типа "Москит", которое дискриминационно воздействует на молодежь;

15.2. запрета маркетинга и продажи устройств для разгона типа "Москит" или, по крайней мере, потребовать, чтобы владельцы или администраторы непубличных объектов четко предупреждали и информировали о том, что они намерены применять такого рода акустические устройства в пределах зоны своей ответственности;

15.3. содействовать по согласованию с молодежными форумам на местном уровне созданию на открытом воздухе и в помещениях объектов для

физических и интеллектуальных занятий, а также проведения досуга, частности зоны зеленых насаждений, спортивные залы, бассейны, игровые площадки, традиционные и мультимедийные библиотеки.

16. Ассамблея рекомендует Комитету министров:

16.1. настоятельно призвать национальные органы власти принять законодательство, запрещающее все виды устройств для разгона типа "Москит", считая это требованием, вытекающим из необходимости обеспечения в полном объеме защиты прав человека молодых людей;

16.2. внимательно следить за тем, что происходит в этой области и продвигать инициативы, призванные исключить отношение к несовершеннолетним в различных сферах общественной жизни с пренебрежением и враждебностью, как к потенциальным нарушителям порядка, вредным или даже противостоящим обществу элементам.



Предварительное издание

## **Борьба с сексистскими стереотипами в СМИ**

Рекомендация 1931 (2010)<sup>1</sup>

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1751 (2010) "Борьба с сексистскими стереотипами в СМИ", Парламентская ассамблея выражает сожаление по поводу сохраняющихся в СМИ сексистских стереотипов, которые препятствуют достижению реального гендерного равенства.

2. Ассамблея приветствует тот факт, что вопрос "Борьба со стереотипами: роль образования и СМИ" обсуждался на 7-ой конференции министров Совета Европы, отвечающих за вопросы равенства между женщинами и мужчинами, в Баку (Азербайджан) 24-25 мая 2010 года. Ассамблея полагает, что образование и СМИ играют важнейшую роль в борьбе с гендерными стереотипами. В то же время Ассамблея подчеркивает, что достижение равенства между женщинами и мужчинами не сводится к соблюдению принципа недопущения дискриминации, а должно предполагать позитивные обязательства государств по гарантированию права на гендерное равенство.

3. Исходя из этого, Ассамблея предлагает Комитету министров:

3.1. разработать совместно с профильными руководящими комитетами:

3.1.1. европейский кодекс поведения для государств-членов с целью борьбы с сексистскими стереотипами в СМИ;

3.1.2. пособие для СМИ по стратегиям борьбы с гендерными стереотипами в СМИ, основанное на имеющемся передовом опыте.

3.2. включить в будущую конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия положение о борьбе с гендерными стереотипами как средстве предотвращения насилия на гендерной почве и содействия достижению реального равенства между женщинами и мужчинами;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2010 г. (27-е заседание) (см. док. 12267, доклад Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Стумп). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2010 г. (27-е заседание).*

## *Рекомендация 1931*

3.3. предупредить свои вспомогательные органы о необходимости использовать формулировки, не имеющие гендерного оттенка, в соответствии с рекомендацией R(90)4 Комитета министров об исключении сексизма из языка.

4. Ссылаясь на свою рекомендацию 1798 (2007) "Соблюдение принципа гендерного равенства в гражданском праве", Ассамблея еще раз напоминает о своем предложении Комитету министров разработать проект нового протокола к Европейской конвенции о правах человека, в котором гендерное равенство закреплялось бы в качестве одного из основных прав человека.





Предварительное издание

## Достойные пенсии для женщин

Рекомендация 1932 (2010)<sup>1</sup>

1. Ссылаясь на свою резолюцию 1752 (2010) "Достойные пенсии для женщин" и на принцип равенства женщин и мужчин при проведении социальной политики, Парламентская ассамблея напоминает о своем стремлении к ликвидации неравенства и дискриминации женщин как в личной, так и в трудовой жизни, и приветствует деятельность, проводимую в этих целях Комитетом министров.

2. Ассамблея призывает Комитет министров Совета Европы поручить соответствующему комитету:

2.1. собрать данные о пенсиях и доходах пожилых людей с разбивкой по гендерному признаку, проанализировать проблему различия в доходах пожилых женщин и мужчин и предложить адекватные решения;

2.2. оценить позитивное и негативное воздействие на пенсии женщин радикальных реформ пенсионной системы, таких как преобразование государственной пенсионной системы в систему, основанную на личных накоплениях.

3. Ассамблея призывает Комитет министров повысить в государствах-членах как на политическом уровне, так и в гражданском обществе, уровень понимания вопросов, касающихся эффективности национальных пенсионных систем и разрыва в размерах пенсий, получаемых женщинами и мужчинами.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2010 г. (27-е заседание) (см. док. 12274, доклад Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Чурдова, и, док. 12307, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и делам семьи, докладчик: г-н Марке). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2010 г. (27-е заседание).*



**Резолюции  
1738 - 1753**





Предварительное издание

## **Средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека в Северокавказском регионе**

Резолюция 1738 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея с облегчением отмечает окончание военных действий: бомбардировок и артиллерийских ударов по населенным пунктам, приведших к разрушительным последствиям для гражданского населения в ходе "двух чеченских войн"; она приветствует впечатляющие усилия, предпринятые властями Российской Федерации и Чеченской Республики по восстановлению городов, зачастую разрушенных до основания, а также по возрождению и модернизации инфраструктуры региона, что несомненно улучшило условия жизни населения после многолетних лишений.
2. Ассамблея напоминает о своей резолюции 1479 (2006), в которой она предостерегала Российскую Федерацию о взрывоопасности ситуации во всем Северокавказском регионе в связи с распространением насилия в Чеченской Республике; систематические нарушения прав человека, а также обстановка полной безнаказанности не могли не способствовать усилению экстремистских настроений и их распространению за пределы Чеченской Республики. Сегодня мы вынуждены констатировать, что эти опасения были, увы, обоснованы.
3. Ассамблея неоднократно решительно осуждала террористические акты. Невозможно оправдать неизбирательные силовые действия против гражданского населения. Эти действия трусливы и отвратительны. Ассамблея выражает свое участие и сочувствие друзьям и семьям жертв любых проявлений насилия, включая жертв террористических актов, недавно совершенных в московском метро, а также бесчисленных терактов, от которых постоянно страдает население кавказских республик.
4. Ассамблея констатирует, что ситуация в Северокавказском регионе, особенно в Чеченской Республике, Ингушетии и Дагестане, является сегодня наиболее серьезной и деликатной с точки зрения защиты прав человека и обеспечения верховенства права на всем географическом пространстве Совета Европы.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (21-е заседание) (см. док. 12276, доклад Комиссии юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Марти, и док. 12301, заключение Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-жа Брассер). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (21-е заседание).*

См. также рекомендацию 1922 (2010).

4.1. В Чеченской Республике власти продолжают поддерживать атмосферу всеобщего страха, невзирая на бесспорные успехи в плане восстановления и заметное обновление инфраструктуры региона, разоренного двумя жестокими разрушительными войнами. Ситуация в области прав человека, также, как и функционирование системы правосудия и демократических институтов, тем не менее, продолжают вызывать крайнюю озабоченность: систематические исчезновения представителей оппозиции и правозащитников в основном остаются безнаказанными и не расследуются должным образом, предпринимаются карательные меры против семей лиц, подозреваемых в причастности к незаконным вооруженным формированиям (их дома поджигаются, подозреваемые и их близкие похищаются или получают злоеущие угрозы), царит атмосфера постоянного запугивания средств массовой информации и гражданского общества, а органы правосудия проявляют очевидную инертность по отношению к нарушениям со стороны сотрудников правоохранительных органов. Все это происходит в атмосфере персонификации власти, которая в силу своей чрезмерности, выглядит позором для демократии;

4.2. В Ингушетии после назначения нового президента начался конструктивный диалог между властью и гражданским обществом. Тем не менее, с 2009 г. приходится с тревогой констатировать рост насилия, в частности убийства и исчезновения представителей оппозиции и журналистов, виновные в которых до сих пор не предстали перед судом. Президент и сам пострадал от жестокого покушения, обстоятельства которого по сей день не полностью прояснены. Ассамблея призывает его продолжать политику стабилизации ситуации в республике на основе диалога с гражданским обществом

4.3. В последнее время и в Дагестане произошел всплеск террористической активности, который, к сожалению, вызвал не всегда законные и конструктивные ответные меры со стороны сил безопасности. Дстойная вековая традиция мирного сосуществования мусульманской, христианской и иудейской общин на основе взаимной терпимости, - ярким примером чего является город Дербент, - может оказаться под угрозой в связи с нарастанием экстремизма и неадекватной реакцией властей.

5. Боль близких тысяч пропавших без вести в регионе и их неспособность перешагнуть через свою скорбь составляют основное препятствие для подлинного примирения и прочного мира. Международный комитет Красного Креста, обладающий признанным опытом в этой сфере, направил российским властям конкретные и реалистичные предложения, призванные пролить свет на судьбу как можно большего числа пропавших без вести лиц. Следует создать комитет высокого уровня по вопросам, связанным с исчезновением людей.

6. Ассамблея принимает во внимание многочисленные, – более 150 на сегодняшний день, – постановления Европейского суда по правам человека, констатирующие серьезные неоднократные нарушения основных прав в регионе, особенно в Чеченской Республике. Таким образом, Суд был вынужден исполнять роль последней инстанции защиты для очень большого числа пострадавших:

- 6.1. по многим рассмотренным делам Суд признал прямую ответственность российских властей за нарушение права на жизнь (статья 2 Европейской конвенции о защите прав человека) и запрета пыток (статья 3);
- 6.2. Суд неоднократно констатировал отсутствие, - в нарушение Конвенции, - надлежащего и эффективного расследования дел, по которым в похищениях и пытках подозревались сотрудники правоохранительных органов;
- 6.3. по многим делам Суд также постановил, что обращение сотрудников правоохранительных органов с близкими родственниками похищенных лиц являлось бесчеловечным и унижающим достоинство в понимании статьи 3 Конвенции;
- 6.4. среди нескончаемого потока жалоб Суд считает приоритетными дела, в которых его оперативное вмешательство может помочь защитить и облегчить жизнь жертв наиболее серьезных нарушений; среди которых множество заявителей с Северного Кавказа.
7. В отношении исполнения решений Суда Ассамблея приветствует конкретные шаги российских властей не только по своевременной выплате денежных компенсаций лицам, признанным решением Суда пострадавшими, причем размер таких компенсаций носит скорее символический характер, но и по проведению эффективного расследования дел, по которым Суд установил определенные упущения. Ассамблея, тем не менее, констатирует, что достижение существенных результатов в этой области заставляет себя ждать и сожалеет, что специально созданным в следственных комитетах отделам пока не удалось решить проблемы, связанные с сотрудничеством и координацией работы различных служб.
8. Атмосфера безнаказанности, описанная в постановлениях Суда, а также пассивность властей, подвергаемая в них осуждению, в частности во многих делах, связанных с преступлениями против видных представителей гражданского общества, существенно подрывают доверие населения к правоохранительным органам и институтам государственной власти в целом и еще сильнее закручивают порочную спираль насилия.
9. Ассамблея, как указывалось в резолюции 1539 (2007) о нарушениях прав человека, совершенных США и их союзниками во имя борьбы с терроризмом, решительно подтверждает безоговорочное осуждение любых террористических актов и по-прежнему убеждена, что с терроризмом можно эффективно бороться лишь при соблюдении основных прав и норм правового государства:

9.1. в любом правовом государстве, а тем более в государстве-члене Совета Европы, насильственные исчезновения, пытки, внесудебные казни и тайное содержание под стражей, осуществляемые, допускаемые или не предотвращаемые представителями государственной власти, не говоря уже о пресечении таких действий, являются неприемлемыми и требуют безоговорочного осуждения;

9.2. эти нарушения и упущения подрывают само сосуществование внутри общества, так как они разрушают доверие населения к институтам власти, что

- обрекает на неудачу любые попытки эффективно противодействовать террористической угрозе и, напротив, способствует нарастанию экстремизма;
- 9.3. нарушения властями прав человека в итоге создают террористам ореол мучеников, тогда как по сути это обыкновенные преступники, относиться к которым следует соответственно;
- 9.4. применение в борьбе с терроризмом незаконных, а иногда и открыто преступных методов, создает угрозу возникновения симпатии к террористам, что только укрепляет их мотивацию и создает у них ощущение легитимности борьбы с государством, прибегающим к незаконным методам;
- 9.5. физическое устранение подозреваемых, которые не оказывают вооруженного сопротивления, является не только незаконной, но контрпродуктивной тактикой. Законный арест, произведенный в соответствии с процессуальными требованиями, а также применение положений, способствующих сотрудничеству с органами правосудия, напротив, позволяют более эффективно противодействовать преступным организациям и террористическим сетям и обезвреживать их;
- 9.6. превращение множества ни в чем неповинных людей в преступников и жертв лишь способствует дальнейшему закручиванию спирали насилия. Это особенно справедливо в отношении Северокавказского региона, где до сих пор сохраняются клановые традиции, в том числе обычай кровной мести.
10. Ассамблея отдает дань уважения правозащитникам, адвокатам и журналистам, которые трудятся в сложных условиях, зачастую рискуя своей жизнью, чтобы помочь жертвам добиться справедливости и изобличить виновных. Ассамблея глубоко скорбит в связи с насильственной смертью и исчезновением таких видных деятелей, как Анна Политковская, Наталья Эстемирова, Станислав Маркелов, Магомед Евлоев, Макшарип Аушев, Зарема Гайсанова, Зарема Садулаева, Рашид Оздоев и многих других, и выражает недоумение и тревогу по поводу того, что до сих пор ни одно из этих дел не было раскрыто следственными органами.
11. Ассамблея также выражает озабоченность ухудшением положения женщин в Чеченской Республике. В отличие от других кавказских республик там навязывается, иногда в унижительной форме, жесткое толкование религиозных норм, которое, похоже, еще и противоречит религиозным и культурным традициям региона.
12. Кроме того, Ассамблея обеспокоена тем, что в ряде европейских странах многие оказавшиеся в изгнании чеченцы подвергаются давлению со стороны эмиссаров чеченского руководства, призывающих их вернуться в Чечню и подчиниться властям. Есть серьезные основания полагать, что чеченские власти или, по крайней мере, близкие к ним круги непосредственно причастны к убийству Умара Исраилова на улицах Вены. В этой связи Ассамблея предлагает австрийским и российским властям совместными усилиями полностью прояснить этот случай.
13. В связи с изложенным Ассамблея призывает:
- 13.1. центральные и региональные исполнительные и судебные власти России:



13.1.1. бороться с терроризмом с помощью инструментов, присущих правовому государству, и устанавливать причины продолжающейся радикализации и растущего засилья религиозного экстремизма;

13.1.2. привлекать к суду в соответствии с законом всех нарушителей прав человека, в том числе сотрудников правоохранительных органов, и раскрыть многочисленные оставшиеся безнаказанными преступления, в частности преступления против видных деятелей, перечисленных выше (п. 10);

13.1.3. создать необходимые условия, обеспечивающие жертвам нарушений прав человека доступ к правосудию и возможность свободно воспользоваться своими правами на эффективную правовую защиту в судебном органе и на адекватную защиту;

13.1.4. активизировать сотрудничество с Советом Европы в исполнении решений Европейского суда по правам человека, особенно, когда эти решения касаются исполнения мер индивидуального характера, направленных на раскрытие преступлений, в частности похищений, убийств и пыток, по которым Суд констатировал отсутствие надлежащего расследования;

13.1.5. следовать примеру других стран, столкнувшихся с терроризмом, особенно в том, что касается применения мер, способствующих сотрудничеству подозреваемых с органами правосудия для нейтрализации террористических сетей и преступных образований в органах правопорядка, а также для предотвращения новых актов насилия, а также принимать необходимые меры общего характера для недопущения такого рода нарушений в будущем;

13.1.6. более тесно сотрудничать с работающими на местах правозащитными организациями и со структурами гражданского общества в целом, а также эффективно защищать их сотрудников от возможных репрессий;

13.1.7. реализовать предложения Международного комитета Красного Креста, направленные на решение, насколько это возможно, серьезной проблемы пропавших без вести, и создать благоприятные условия для возобновления посещения представителями МККК лиц, арестованных и содержащихся под стражей в связи с ситуацией в Северокавказском регионе;

13.1.8. продолжать усилия по сбалансированному в интересах всех республик укреплению экономики региона, уделяя особое внимание созданию стабильных рабочих мест для молодежи, уровень безработицы которой весьма высок, что является к тому же фактором социального недовольства, продолжающейся радикализации и преступности;

13.1.9. в ближайшие сроки дать согласие на публикацию докладов Европейского комитета по предупреждению пыток (ЕКПП) по Северокавказскому региону;

13.1.10. на всех уровнях способствовать инициативам, направленным на укрепление межкультурного и межконфессионального диалога, позволяющего лучше узнать народы Кавказа и способствовать их интеграции в Российской Федерации;

13.2. обе палаты российского парламента уделять самое пристальное внимание ситуации на Северном Кавказе, требовать от органов исполнительной и судебной власти исчерпывающие объяснения по поводу сбоев, наблюдаемых в регионе и упомянутых в настоящей резолюции, а также требовать применения необходимых мер;

13.3. все остальные государства-члены Совета Европы:

13.3.1. сотрудничать с российскими властями в борьбе с терроризмом, настаивая на соблюдении Европейской конвенции о правах человека и решений Суда в любых обстоятельствах;

13.3.2. адекватным образом обеспечить защиту беженцам из Северного Кавказа, которых они принимают на своей территории, крайне внимательно и осмотрительно изучать запросы об их экстрадиции, руководствуясь положениями Европейской конвенции о защите прав человека

14. Ассамблея поручает своей Комиссии по мониторингу особенно внимательно отслеживать изменения ситуации с правами человека на Северном Кавказе. Она отдает дань уважения деятельности Комиссара Совета Европы по правам человека и Европейского комитета по предупреждению пыток (ЕКПП) на Северном Кавказе и призывает их продолжать и далее активизировать свою деятельность. Ассамблея настоятельно требует предоставления им необходимых ресурсов.



*Неофициальный перевод*

Предварительное издание

## Положение в Косово <sup>1</sup> и роль Совета Европы

Резолюция 1739 (2010)<sup>2</sup>

1. Со времени одностороннего провозглашения независимости 17 февраля 2008 года институты самоуправления Косово рассматривают себя в качестве суверенных и независимых властей Косово и предприняли определенные шаги для утверждения государственности Косово. Независимость Косово признана 69 государствами-членами ООН. В то же время вопрос о соответствии одностороннего провозглашения независимости нормам международного права рассматривается Международным Судом в соответствии с запросом Генеральной Ассамблеи ООН о вынесении консультативного заключения.

2. Косово по-прежнему представляет Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК), созданная согласно Резолюции 1244 Совета Безопасности ООН, хотя ее кадровый состав был значительно сокращен, а объем исполнительных функций уменьшился. Параллельно с ним появилась действующая под эгидой Резолюции 1244 Миссия Европейского союза по вопросам законности и правопорядка в Косово (ЕВЛЕКС), чья главная задача состоит в наблюдении за работой институтов самоуправления Косово, шефстве над ними и оказании им консультативного содействия в вопросах судопроизводства, таможенного контроля и правоохранительной деятельности. ЕВЛЕКС также осуществляет руководящие полномочия в расследовании военных преступлений, тяжких преступлений, а также в решении проблемы организованной преступности.

3. Совет Европы проводит политику нейтралитета в вопросе о статусе Косово и признает резолюцию 1244 Совета Безопасности ООН в качестве документа, сохраняющего свою силу. Тем не менее, 33 государства-члена Совета Европы признали Косово в качестве суверенного и независимого государства.

4. Парламентская ассамблея убеждена, что в нынешних условиях в вопросе о Косово ее внимание должно быть сосредоточено не на статусе, а на стандартах. В частности, она полагает, что независимо от статуса Косово там следует обеспечить

---

<sup>1</sup> Все упоминания в настоящем документе Косово, его территории, институтов и населения следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и без какого-либо ущерба для статуса Косово.

<sup>2</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (22-е заседание)* (см. док. 12281, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н фон Сюдов, и док. 12302, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик г-н Омтцигт). *Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (22-е заседание)*.

безопасность для всех его жителей и в полной мере соблюдать стандарты демократии, верховенства права и прав человека на уровне требований Совета Европы.

5. В этой связи Ассамблея приветствует повышение уровня безопасности в Косово, что признается международными представителями на местах, и сокращение числа инцидентов на этнической почве. При этом она подчеркивает необходимость пристально следить за состоянием безопасности в северных муниципалитетах Косово, обстановка в которых остается нестабильной. Она также выражает сожаление по поводу того, что по всей территории Косово разные общины живут разобщенно, практически не взаимодействуя друг с другом, а цели по установлению межэтнического диалога и примирению по-прежнему не достигнуты.

6. Ассамблея выражает глубокую обеспокоенность по поводу низкого уровня правопорядка в Косово, что сказывается на повседневной жизни всех людей вне зависимости от их принадлежности к определенной общине, а также на их доверии к политической системе. Это также препятствует формированию надлежащей системы управления, развитию экономики, а в долгосрочном плане – и перспективам европейской интеграции.

7. Несмотря на значительные усилия законодательной власти по реформированию системы государственного управления, судопроизводства и по другим ключевым направлениям, необходимо еще многое сделать для укрепления демократического функционирования руководящих структур, политической стабильности и обеспечения такого качества управления, который бы вывел Косово на уровень стандартов Совета Европы.

8. По-прежнему вызывает большие трудности обеспечение участия всех общин Косово в работе политической системы, несмотря на то, что косовские сербы, живущие на южном берегу р. Ибар, проявляют все большую готовность найти определенный способ взаимодействия с властями Косово, о чем свидетельствует их более активное участие в местных выборах в Косово в ноябре 2009 года. Кроме того, некоторые общины, такие как косовские сербы, а также рома, ашкали и "египтяне" (РАЕ) продолжают сталкиваться с дискриминацией и практическими трудностями в осуществлении своих прав и свобод.

9. Ассамблея отмечает, что Конституция Косово инкорпорировала во внутреннее право основные международно-правовые акты по защите прав человека, в том числе Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (СЕД № 005), Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (СЕД № 157), Конвенцию ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, и что правительство Косово приняло Стратегию и План действий по правам человека на 2009-2011 годы. Наряду с этим Ассамблея напоминает, что инкорпорирование этих инструментов само по себе не может служить гарантией реальной защиты прав человека, если оно не будет подкрепляться твердой политической волей к соблюдению этих обязательств. И, наконец, Ассамблея напоминает, что в своих резолюциях 1375 (2004), 1453 (2005), 1417 (2005) и 1595 (2008) она всегда выражала надежду, что всему населению Косово будет гарантирован доступ к Европейскому суду по правам человека.

10. В свете изложенных соображений Ассамблея призывает ЕВЛЕКС, МООНК и институты самоуправления Косово активизировать свои действия в направлении укрепления правопорядка в Косово, в частности путем:

10.1. публичного осуждения коррупции, в том числе в политической системе;

10.2. безотлагательного введения в действие комплексного законодательства о закупках с целью решения существующих юридических и практических проблем;

10.3. незамедлительного принятия конкретных мер, в частности законодательного характера, направленных на совершенствование функционирования судебной системы, главным образом – на повышение эффективности самой системы и компетентности работающих в ней специалистов, усиление этических норм и обеспечение ее независимости.

11. Ассамблея призывает Европейский союз:

11.1. продолжать политику многообразия подходов к вопросу о статусе и единства действий, обеспечивая при этом европейскую перспективу для Косово в контексте Западных Балкан;

11.2. укреплять миссию ЕВЛЕКС путем:

11.2.1. улучшения ее имиджа в Косово за счет более проработанной и всеохватывающей коммуникационной политики;

11.2.2. усиления ее присутствия и роли на севере Косово;

11.2.3. обеспечить надлежащее финансирование, укомплектование и ресурсную поддержку полиции и системы юстиции ЕВЛЕКС для того, чтобы эффективно положить конец безнаказанности за военные преступления и иные тяжкие преступления на этнической почве;

11.3. обеспечить эффективность недавно созданного независимого контрольного механизма ("Консультативная коллегия по правам человека"), предоставив в ее распоряжение надлежащие людские, финансовые и юридические ресурсы, позволяющие ему выполнять свою миссию по анализу ситуации и, при необходимости, оказанию помощи в устранении нарушений прав человека;

11.4. учитывать все консультативные заключения Венецианской комиссии в отношении механизмов оценки соответствия действий МООНК и ЕВЛЕКС в Косово стандартам прав человека;

12. Ассамблея предлагает Организации Объединенных Наций:

12.1. обеспечить, чтобы последняя административная директива МООНК № 2009/1 от 17 октября 2009 года о порядке разбирательства в Консультативной

группе по правам человека не подрывала деятельность этого органа, и в частности, принципы правовой определенности и справедливости разбирательства;

12.2. учитывать все консультативные заключения Венецианской комиссии в отношении механизмов оценки соответствия действий МООНК и ЕВЛЕКС в Косово стандартам прав человека.

13. Ассамблея призывает власти в Приштине и Белграде:

13.1. занять конструктивную, прагматичную позицию в стремлении решать практические проблемы, с которыми сталкиваются косовские сербы и другие общины меньшинств в Косово и из Косово, в частности в вопросах выдачи и признания документов (в т.ч. удостоверений личности, паспортов, водительских удостоверений, дипломов об образовании) и энергоснабжения;

13.2. предпринять дополнительные усилия по облегчению признания имущественных прав и возвращения имущества законным владельцам или, если это невозможно, выплаты соответствующей компенсации в соответствии с резолюцией 1708 (2010) "Решение вопросов, касающихся имущества беженцев и перемещенных лиц" и прецедентными решениями Европейского суда по правам человека;

13.3. установить всеобъемлющий диалог с гражданским обществом косовских сербов на севере Косово, включая неформальные структуры;

13.4. продолжать сотрудничество в рамках Рабочей группы по вопросам лиц, пропавших без вести, и Имплементационной комиссии по восстановлению (RIC) и установить диалог по другим вопросам, представляющим взаимный интерес;

13.5. обеспечить полноценное взаимодействие с подразделением ЕВЛЕКС по расследованию военных преступлений и Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии;

13.6. проявлять гибкость в отношении региональных инициатив сотрудничества с тем, чтобы создать условия для участия их представителей вне зависимости от соображений, связанных со статусом;

13.7. активно выступать за диалог и примирение между общинами в вопросах политики и в общественной дискуссии.

14. Ассамблея призывает институты самоуправления Косово:

14.1. обеспечить полное взаимодействие с ЕВЛЕКС при расследовании тяжких преступлений, деятельности организованной преступности и военных преступлений;

14.2. обеспечить эффективную защиту свидетелей в связи с этими расследованиями путем незамедлительного принятия соответствующего законодательства;

14.3. обеспечить полное взаимодействие с агентством по борьбе с коррупцией в Косово, укреплять его независимость, повышать профессиональный уровень его сотрудников, выделять ему достаточные ресурсы и обеспечивать выполнение его рекомендаций;

14.4. в полной мере учитывать многоэтнический характер Косово, для чего в частности:

14.4.1. обеспечить тщательное соблюдение законодательства о правах меньшинств, децентрализации и языках меньшинств;

14.4.2. создать сбалансированную беспристрастную плюралистическую общую систему преподавания истории;

14.4.3. создать социально-экономические предпосылки для полноценной интеграции в общество представителей меньшинств, в том числе перемещенных лиц и лиц, возвращающихся на прежнее место жительства;

14.4.4. создать условия для безопасного возвращения и реинтеграции перемещенных лиц, желающих вернуться на прежнее место жительства;

14.4.5. пропагандировать участие представителей общин меньшинств в работе политической системы и общественной жизни;

14.4.6. принять решительные меры против дискриминации по этническому признаку в общественной и личной жизни;

14.4.7. публично осуждать преступления на этнической почве, и поручить полиции вести специальный статистический учет таких преступлений, а также тщательно расследовать такие преступления, для того чтобы выдвинуть обвинения в отношении совершивших их лиц и реально наказать их;

14.5. обеспечивать реальное выполнение международно-правовых актов по правам человека, инкорпорированных во внутреннее законодательство, в частности Европейской конвенции о правах человека, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и Международной конвенции ООН о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.;

14.6. рассмотреть возможность инкорпорирования во внутреннее право и других конвенции Совета Европы с целью внедрения стандартов Совета Европы, в частности Европейской социальной хартии и пересмотренной Европейской социальной хартии;

14.7. обеспечить независимость СМИ и повышать роль СМИ как катализатора межэтнического диалога и примирения, для чего в частности:

14.7.1. восстановить бюджетную самостоятельность общественного вещания РТК;

14.7.2. обеспечить независимость правления РТК;

14.7.3. расширять производство, распространение и выпуск в теле- и радиоэфир программ на языках меньшинств, особенно тех, причем на всей территории Косово;

14.7.4. поддерживать усилия журналистов по производству теле- и радиопрограмм, а также материалов для печати, посвященных положению различных общин в различных частях Косово;

14.8. принять меры по улучшению положения женщин и повышению равноправия полов, для чего в частности:

14.8.1. принять решительные меры по борьбе с торговлей людьми;

14.8.2. проводить мероприятия и осуществлять программы по решению проблем жертв торговли людьми и содействовать их социальной адаптации;

14.8.3. поддерживать или организовывать общественные кампании против бытового насилия;

14.8.4. принимать надлежащие меры по укреплению экономической независимости женщин;

14.8.5. бороться с дискриминацией в отношении женщин во всех сферах, в том числе в вопросах наследственного права и в других сферах гражданско-правовых отношений, таких как расторжение брака, прекращение гражданских супружеских отношений, родительские права;

14.8.6. обеспечить расследование совершенных в время войны преступлений, связанных с сексуальным насилием, и судебное преследование виновных, а также гарантировать оставшимся в живых возможность получения компенсации;

14.9. принять срочные меры по полному переселению цыган из лагерей Чесмин Луг и Остероде Чесмин, где почва сильно заражена свинцом, и обеспечить медицинскую помощь пострадавшим в соответствии с рекомендациями Комиссара по правам человека Совета Европы.

15. Ассамблея призывает власти Сербии:

15.1. устранить все практические препятствия для возвращения перемещенных лиц, желающих вернуться на прежнее место жительства, в



частности в том что касается доступа к информации, признания и передачи документов, в том числе справок кадастрового учета и документов, удостоверяющих право собственности;

15.2. учредить соответствующие программы для обеспечения интеграции в Сербии перемещенных лиц из Косово, которые не желают возвращаться на прежнее место жительства или не могут этого сделать.

16. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

16.1. воздерживаться от принудительного возвращения в Косово лиц, которые все еще могут нуждаться в международной защите в соответствии с рекомендациями Верховного комиссара ООН по делам беженцев;

16.2. при принятии решений по возвращению людей в Косово учитывать выполнение Косово стратегии реинтеграции и возможности Косово по приему возвращающихся, а также оказывать властям Косово финансовую и техническую помощь с целью реализации этой стратегии.

17. В интересах повышения роли Совета Европы в Косово Ассамблея:

17.1. призывает Комиссара Совета Европы по правам человека продолжать свою деятельность в отношении Косово;

17.2. предлагает генеральному секретарю Совета Европы довести до Секретариата Организации, что прямые рабочие контакты с властями Косово на всех уровнях возможны, когда это оправдано необходимостью беспрепятственного осуществления деятельности Совета Европы с соблюдением нейтралитета по вопросу о статусе Косово.

18. С целью содействия укреплению демократического функционирования структур управления Косово Ассамблея:

18.1. призывает политические партии Косово:

18.1.1. ввести правила их демократического внутреннего функционирования;

18.1.2. способствовать равноправию полов в их структурах, руководстве и в избирательных списках;

18.1.3. поощрять формирование их членского состава, руководства и избирательных списков на многоэтнической основе;

18.2. постановляет установить диалог с представителями политических сил, избранными в Ассамблею Косово, по вопросам, представляющим взаимный интерес, с учетом законных интересов и озабоченностей Сербии и положений резолюции 1244 Совета Безопасности ООН.





Предварительное издание

## **Положение рома в Европе и соответствующие действия Совета Европы**

Резолюция 1740 (2010)<sup>1</sup>

1. Рома представляют собой крупнейшее меньшинство в Европе и присутствуют практически во всех государствах-членах Совета Европы. На всех, без исключения, государствах-членах лежит моральная и юридическая обязанность постоянно принимать конкретные усилия по улучшению положения рома и обеспечению соблюдения в полном объеме их основных прав.
2. Парламентская ассамблея потрясена недавними вспышками насилия против рома в ряде государств-членов Совета Европы, ставшими отражением нарастания в Европе антицыганских настроений худшего толка.
3. Пользуясь финансовым кризисом, группы экстремистов извлекают выгоды из страхов, обусловленных знаком равенства между рома и преступниками, выбрав "козла отпущения", представляющего собой легкую мишень, поскольку рома относятся к числу наиболее уязвимых групп населения.
4. Такая ситуация напоминает самые мрачные часы европейской истории. Совет Европы был основан как раз для того, чтобы не допустить повторения этих мрачных часов. Европейский суд по правам человека регулярно осуждает государства, в которых рома подвергаются издевательствам или дискриминации.
5. Наряду с ужасающим ростом насилия в отношении рома, Ассамблея отмечает, что процесс интеграции рома не достиг своих целей в течение последних двадцати лет.
6. В рекомендации Ассамблеи 1557 (2002) "О правовом положении цыган в Европе" уже подчеркивалось, что цели, изложенные в ее рекомендации 1203 (1993) "Цыгане в Европе", были достигнуты далеко не полностью. Сегодня Ассамблея с большой озабоченностью отмечает, что в настоящее время их положение практически не изменилось, а может быть и ухудшилось. Это постыдный результат, учитывая то,

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (22-е заседание) (см. док. 12174, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Береньи, док. 12207, заключение Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-жа Мемекан, и док. 12236, заключение Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Ковач). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (22-е заседание).*

См. также рекомендацию 1924 (2010).

сколько бумаги и денег было потрачено на всех уровнях для улучшения положения народа рома.

7. Представители рома все еще регулярно становятся жертвами нетерпимости, дискриминации и отторжения, основанных на глубоко укоренившихся во многих государствах-членах Совета Европы предрассудках. Положение рома, в том что касается образования, занятости, получения жилья и медицинских услуг, а также участия в политической жизни, далеко не удовлетворительно. Ассамблея убеждена, что эффективный и стабильный доступ к образованию и достойному жилью представляет собой первый решительный шаг к тому, чтобы разорвать порочный круг дискриминации, в котором оказались большинство представителей народа рома.

8. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы не уклоняться от своих обязанностей, серьезно и неустанно решать проблемы, связанные с положением рома.

9. Ассамблея отмечает, что во многих государствах-членах уже приняты национальные стратегии улучшения положения и интеграции рома. Это позитивный, но недостаточный шаг. Такие планы действий требуют адекватного долгосрочного финансирования, а также эффективной координации. Что немаловажно, выполнение таких планов действий должно обеспечиваться также на местном и региональном уровнях.

10. Ассамблея подчеркивает, что многие инициативы по-прежнему носят слишком изолированный и ограниченный характер и, соответственно, позволяют лишь частично решать стоящие проблемы. Ассамблея призывает государства-члены принять на национальном уровне меры, основанные на комплексном подходе. Соответствующие министерства и другие структуры должны действовать согласованно, поскольку проблемы, стоящие перед народом рома, неразрывно связаны между собой.

11. Ассамблея отмечает также, что конкретные результаты широкого спектра мер, включая национальные планы действий, не могут быть оценены должным образом, поскольку многие правительства отказываются собирать статистические данные по этническому признаку. В таких обстоятельствах представляется невозможным определить результативные меры или повысить эффективность менее результативных.

12. И Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите меньшинств, и Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ECRI) полагают, что сбор данных по этническому признаку представляет собой исключительно полезный инструмент оценки действенности политики, проводимой в отношении меньшинств и мониторинга дискриминации. Кроме того, такие данные следует дезагрегировать по гендерному признаку.

13. Ассамблея с озабоченностью отмечает, что рома по-прежнему явно недопредставлены в избираемых органах, а их участие в общественной и политической жизни носит ограниченный характер. Полагая, что представительство рома и их участие в общественной жизни не менее важны, чем официальные шаги, Ассамблея настоятельно призывает общину рома использовать все возможности для максимально активного участия в жизни общества.

14. И, наконец, Ассамблея отмечает в государствах-членах новую тенденцию считать, что вопрос рома входит в компетенцию международных и европейских организаций. Будучи убеждена в важности роли международных организаций, особенно Совета Европы, в этой области, Ассамблея еще раз подчеркивает, что основная ответственность лежит на государствах-членах. Эту ответственность не следует никоим образом перекладывать на других: образование, занятость, социальная интеграция, медицинское обслуживание и предоставление жилья – ответственность за решение этих вопросов практически полностью лежит на государствах.

15. В связи с этим Ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

15.1 рассматривать проблему рома не только как проблему социально ущемленной группы, но и как проблему меньшинства, обладающего правами, воплощенными в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (СЕД № 157) и в Европейской конвенции о правах человека в интерпретации Европейского суда по правам человека;

15.2. защищать рома от дискриминации, в т.ч. путем принятия, применения и мониторинга результатов применения, там, где это еще не сделано, комплексного недискриминационного законодательства и мер по информированию рома о его существовании, а также обеспечения доступа рома к средствам правовой защиты в случае нарушения их прав;

15.3. принимать долгосрочные национальные планы действий и стратегии, предусматривающие комплексный подход в соответствии с рекомендацией Комитета министров (2008)5 о мерах в отношении рома и/или кочевников в Европе;

15.4. обеспечить, чтобы все министерства и децентрализованные или местные институты власти располагали эффективно функционирующими структурами, способными претворять в жизнь эти планы и стратегии, и действовали согласованно;

15.5. создать инструменты контроля выполнения местными органами власти тех разделов национальных планов действий и стратегий, которые относятся к сфере их компетенции, и наказывать за их невыполнение;

15.6. расширить участие и представительство рома в политических структурах на национальном и местном уровне, в частности путем выдачи представителям народа рома необходимых документов, удостоверяющих их личность, устраняя формальную дискриминацию и правовые барьеры и/или выделяя квоты мест для представителей рома в парламенте, а также в местных и региональных избираемых органах;

15.7. собирать достоверные статистические данные, в том числе данные, сгруппированные по этническому и гендерному признаку, с жесткими гарантиями недопущения каких-либо злоупотреблений, в соответствии с рекомендациями ECRI и заключениями Консультативного комитета Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, а также тщательно

анализировать эти данные для оценки результатов и повышения эффективности существующих планов и программ;

15.8. способствовать формированию позитивного образа многообразия и бороться со стереотипами и предрассудками, включая стереотипы и предрассудки, обусловленные гендерными признаками, используя, в частности, разработанную Советом Европы кампанию "Dosta!" и решительно осуждать и эффективно пресекать любые действия антицыганского характера; более эффективно реагировать на преступления против рома по расовой почве и выделять для этого больше ресурсов; решительно пресекать расистские высказывания государственных чиновников; разрабатывать меры и учебные программы по борьбе с предубеждениями против рома среди сотрудников правоохранительных органов; пресекать враждебные высказывания в адрес рома в СМИ, политической сфере и в гражданском обществе;

15.9. при осуществлении любых мер по улучшению положения рома на всех этапах этого процесса заблаговременно проводить реальные консультации с рома и действовать совместно с ними;

15.10. рассмотреть возможность принятия позитивных мер по борьбе с дискриминацией и расширению возможностей рома, в частности в области образования и занятости;

15.11. содействовать проявлениям и развитию культуры, языка и образа жизни рома используя, в частности, "Маршрут культуры рома", разработанный в Совете Европе

15.12. принять конкретные меры по защите представителей народа рома в поиске убежища, которые бежали от насилия на расовой почве, обеспечить гражданам ЕС возможность опровергнуть презумпцию безопасности, применяемую в отношении государств-членов ЕС, и не возвращать рома в Косово до тех пор, пока УВКБ ООН не подтвердит, что ситуацию достаточно улучшилась в плане безопасности и доступа к социальным правам.

16. В отношении образования Ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

16.1. в полном объеме выполнять рекомендации Комитета министров №№ R (2000) 4 "Образование детей рома/цыган в Европе" и Rec(2009)4 "Образование рома и кочевников в Европе";

16.2. ликвидировать сегрегацию в школах, обеспечив эффективный и не сегрегированный доступ рома к основному образованию, создать систему регистрации детей дошкольного возраста, исходя из того, что рома согласятся выполнить вся обязанности, позволяющие получить образование;

16.3 организовать надлежащую подготовку учителей, увеличить число учителей из числа представителей народа рома и набирать в соответствующих случаях школьных посредников из числа представителей народа рома;

16.4. обеспечить, чтобы девочки рома имели равные возможности для получения образования, особенно среднего образования, которое многие девочки рома вынуждены бросать под давлением родителей и/или общины в связи с ранними браками, подростковой беременностью, домашними и семейными обязанностями;

16.5. в соответствующих случаях там, где на этом настаивает меньшинство рома, оказывать им институциональную и правовую поддержку в создании школ с использованием их собственного языка и учитывающих их самобытность;

16.6. увеличить число учащихся рома в средних школах и высших учебных заведениях, в соответствующих случаях выделяя места для народа рома, в частности для девочек рома;

16.7. совместно с организациями гражданского общества анализировать положение детей, относящихся к группам меньшинств, в школьной системе с учетом гендерных факторов, собирая статистические данные о посещении занятий, количестве детей, закончивших учебу и бросивших ее, достигнутые результаты и прогресс в соответствии с рекомендациями, содержащимися в общеполитической рекомендации ECRJ № 10 о борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в школах и через школьное образование;

17. В отношении предоставления жилья Ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

17.1. в полном объеме выполнять рекомендацию Комитета министров Rec(2005)4 "Об улучшении условий проживания рома и кочевников в Европе" и самым серьезным образом отнестись к заключению Комитета экспертов по народности рома и кочевникам (MG-s-ROM), принятому в октябре 2009 года, "Об обеспеченности рома и кочевников в Европе жильем";

17.2. в полном объеме выполнять рекомендацию Комиссара по правам человека Совета Европы от 2009 года "О правах на жилье" и обеспечить народу рома условия жизни, отвечающие критериям нормального жилья;

17.3. безоговорочно осудить любые нападения на места проживания рома, их поселения и лагеря и подвергнуть виновных лиц судебному преследованию;

17.4. в приоритетном порядке решить проблему бытового насилия внутри общины рома, особенно насилия в отношении женщин и девушек, а также пресечь такие нарушения прав человека, как вынужденные и детские браки, в соответствии с резолюцией 1468 (2006) Ассамблеи по данному вопросу;

17.5. безотлагательно принять меры по недопущению насильственного изгнания лагерей и поселений рома, а в случае неизбежности ликвидации таких поселений обеспечить, чтобы выселение проводилось лишь после выполнения всех процессуальных действий по защите выселяемых, предусмотренных международными правовыми актами в области прав человека, включая предоставление адекватного альтернативного жилья и/или адекватной

компенсации за экспроприированное и поврежденное в процессе выселения движимое имущество; при отсутствии таких процессуальных мер защиты государствам-членам следует принять законодательство о выселении, предусматривающее гарантии и средства правовой защиты в соответствии с международными стандартами;

18. В отношении занятости Ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

18.1. в полном объеме выполнять рекомендацию Комитета министров Rec(2001)17 "Об улучшении экономического положения и занятости рома-цыган и кочевников в Европе";

18.2. разработать меры по обеспечению занятости народа рома путем принятия комплексных национальных программ занятости и отслеживания их выполнения на местном уровне;

18.3. при осуществлении этих мер корректировать политику занятости с учетом потребностей местных общин рома и местных рынков;

18.4. опираться на имеющийся передовой опыт, такой как создание института "посредников в трудоустройстве рома" или разработка специальных программ стажировки для рома в гражданской службе с целью увеличения представительства рома в государственных и местных органах управления;

19. В отношении медицинского обслуживания Ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

19.1. в полном объеме выполнять рекомендацию Комитета министров Rec(2006)10 "Об улучшении доступа рома и кочевников в Европе к медицинской помощи";

19.2. улучшать доступ рома к медицинской помощи, в частности опираясь на имеющийся передовой опыт, такой как кампании иммунизации детей рома, подготовка из числа представителей народа рома посредников по вопросам здравоохранения и создание мобильных клиник;

19.3. в частности, регулярно организовывать выездное медицинское обслуживание женщин и девушек рома, которые в противном случае имеют мало возможностей обратиться за медицинской помощью; обращать особое внимание на гинекологические заболевания и здоровье рожениц, а также обеспечить доступ к постоянно действующим службам медицинского просвещения (особенно по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья) с учетом социальных и культурных факторов, влияющих на здоровье женщин рома;

19.4. запрещать и пресекать принудительную стерилизацию и предоставить компенсацию всем пострадавшим от нее лицам;



20. Ассамблея также настоятельно призывает, в частности, соответствующие органы власти незамедлительно принять меры и безотлагательно переселить жителей зараженного свинцом лагеря в Митровице (Косово<sup>2</sup>).

21. Кроме того, Ассамблея поддерживает усиление и развитие Европейского форума рома и кочевников (ERTF), представляющего собой уникальный общеевропейский орган, с тем чтобы способствовать расширению представительства и улучшению координации действий рома на европейском уровне.

22. Ассамблея настоятельно призывает национальные делегации в Ассамблее включать в состав делегации представителей меньшинства рома, если они представлены в национальных парламентах.

23. В настоящее время рома совсем не представлены в Ассамблее. Поэтому Ассамблея преисполнена решимости предложить заключить соглашение о сотрудничестве между Ассамблеей и ERTF; на основе такого соглашения представители ERTF могли бы поддерживать регулярные контакты с профильными комиссиями Ассамблеи и присутствовать на заседаниях комиссий и Ассамблеи.

24. Ассамблея призывает общину рома и ее представителей бороться с дискриминацией и насилием в отношении женщин и девушек рома внутри самой общины. Такие проблемы, как бытовое насилие и вынужденные и детские браки, представляющие собой нарушение прав человека, должны решаться и самой общиной рома. Обычаи и традиции не могут служить оправданием нарушений прав человека: такие обычаи и традиции надо менять. Ассамблея призывает государства-члены поддержать активисток "Романи", которые ведут внутри общины рома дискуссию по поводу напряженности, связанной с сохранением самобытности рома с одной стороны, и нарушением прав женщин и девушек, включая ранние и вынужденные браки, с другой.

25. И, наконец, учитывая безотлагательность улучшения положения рома по широкому кругу вопросов, Ассамблея постановляет в должное время вернуться к этому вопросу для более детального его изучения.

---

<sup>2</sup> Данное поручение следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности ООН.





Предварительное издание

## **Соглашения о реадмиссии: механизм возвращения нелегальных мигрантов**

Резолюция 1741 (2010)<sup>1</sup>

1. Соглашения о реадмиссии закрепляют и определяют обязанность государств разрешать возвращение на свою территорию собственных граждан и определяют условия, при которых государства, являющиеся сторонами таких соглашений, обязаны разрешать въезд на свою территорию гражданам третьих стран, которые транзитом проследовали через их территорию. Они облегчают и ускоряют исполнение решений о возвращении нелегальных мигрантов, а также могут служить для стран происхождения или транзита стимулом для ужесточения своего миграционного контроля. Существуют различные точки зрения на соглашения о реадмиссии: одни считают их важным элементом стратегии управления миграционными потоками в государствах-членах Совета Европы, другие же считают их инструментом, облегчающим принятие неоднозначных решений о возвращении, а также элементом подвергающегося критике процесса "вынесения европейскими странами миграционного контроля за пределы своей территории".

2. Можно утверждать, что соглашения о реадмиссии делают ситуацию более прозрачной, поскольку в них четко указываются процедурные условия реадмиссии, предшествующие исполнению решения о возвращении. При аккуратном применении эти соглашения могут способствовать сокращению периода неопределенности для иммигрантов или содержания их под стражей, поскольку эти соглашения облегчают и ускоряют исполнение решений о возвращении. Сторонники соглашений о реадмиссии утверждают, что эти соглашения носят нейтральный характер с точки зрения прав человека и представляют собой лишь инструмент удаления нелегальных мигрантов. Озабоченность по поводу соблюдения прав человека обычно возникает тогда, когда решение о выдворении соответствующего лица, то есть решение о возвращении, принимается, а не тогда, когда это решение исполняется на основании соглашения о реадмиссии, если только за истекший период ситуация в стране реадмиссии не изменилась.

3. Существует, однако, опасность того, что соглашения о реадмиссии прямо или косвенно создают угрозу для прав человека нелегальных мигрантов или лиц в поиске

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (22-е заседание) (см. док. 12168, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-н Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (22-е заседание).*

См. также рекомендацию 1925 (2010).

убежища. В частности, существует опасность, что отсылающая страна или страна реадмиссии не выполнит свои обязательства по Женевской конвенции о статусе беженцев (Женевская конвенция 1951 года) и по Протоколу к ней 1967 года, а также по Европейской конвенции о правах человека, воспользовавшись соглашением о реадмиссии для приведения в исполнение сомнительного решения. Процесс возвращения следует рассматривать в целом, исходя из того, что соглашения о реадмиссии являются лишь одним из важных элементов.

4. Основной повод для озабоченности связан с реадмиссией граждан третьих стран. Нелегальные мигранты, возвращаемые в страну, которая не является их страной происхождения, могут в конечном итоге оказаться в неопределенной ситуации. Существует опасность, что возвращаемые граждане третьих стран могут подвергнуться так называемому "поточному выдворению", то есть могут быть отправлены в свою страну происхождения, не получив возможности подать просьбу о предоставлении убежища, или без рассмотрения своей просьбы о предоставлении убежища в какой-либо из стран, через которые они проследовали. Некоторые соглашения о реадмиссии предусматривают ускоренные пограничные процедуры, которые фактически могут помешать мигрантам подать просьбу о предоставлении убежища или дать повод усомниться в обоснованности этих процедур.

5. Статистические данные о количестве лиц, принудительно возвращенных с помощью соглашений о реадмиссии, получить весьма сложно. Государства не располагают соответствующими статистическими сводками либо не склонны публиковать их. Положение возвращенных лиц оценивается редко. Такое отсутствие информации не позволяет тщательно оценить эти инструменты.

6. Крайне важно при проведении переговоров о заключении соглашений о реадмиссии и при их применении в полной мере учитывать права человека соответствующих нелегальных мигрантов. Более того, крайне важно для лучшего понимания и оценки этих инструментов собирать данные о результатах и порядке их применения. В связи с этим Парламентская ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

6.1. заключать соглашения о реадмиссии лишь с теми странами, которые соблюдают соответствующие стандарты прав человека и Женевскую конвенцию 1951 года, располагают хорошо функционирующими системами предоставления убежища, защищают право своих граждан на свободное передвижение и не предусматривают уголовное наказание за несанкционированный въезд в данную страну или выезд с ее территории;

6.2. в полном объеме выполнять обязательства по Европейской конвенции о правах человека, и в частности статью 3 Конвенции, по Женевской конвенции 1951 года и другим соответствующим документам в области прав человека, а также принятые Советом Европы "Двадцать руководящих принципов принудительного возвращения" при реадмиссии нелегальных мигрантов в соответствии с соглашением о реадмиссии, или обращаясь с просьбой об исполнении решения о возвращении нелегального мигранта на основании такого соглашения;

6.3. ратифицировать и полностью и эффективно соблюдать Протокол № 4 к Европейской конвенции о правах человека, который, в частности, запрещает коллективную высылку иностранцев;

6.4. выполнять руководящие принципы защиты прав человека Совета Европы в контексте ускоренных процедур предоставления убежища;

6.5. обеспечить, чтобы перед применением соглашения о реадмиссии лица в поиске убежища имели возможность подать просьбу о предоставлении убежища, а также воспользоваться эффективными средствами правовой защиты с приостанавливающим действием, которые предполагают рассмотрение фактов и соответствующего законодательства независимым национальным органом;

6.6. проверять, чтобы в тех случаях, когда государства-члены применяют концепцию "безопасной третьей страны" в отношении лиц в поиске убежища, обращения которых не были рассмотрены по существу, страна назначения действительно была безопасной для данного конкретного лица в поиске убежища, что предполагает, что данная страна будет соблюдать права человека соответствующего лица, предоставлять доступ к надлежащей процедуре получения убежища и выполнять Женевскую конвенцию 1951 года;

6.7. включать в соглашения о реадмиссии положение, требующее, чтобы направляющая страна всегда в первую очередь пыталась вернуть соответствующее лицо в страну происхождения, прежде чем обращаться с просьбой о реадмиссии к стране, через территорию которой данное лицо лишь проследовало транзитом;

6.8. включать в соглашения о реадмиссии положение, требующее, чтобы запрашивающая страна до обращения к третьей стране с просьбой о реадмиссии проверяла, что эта третья страна, осуществляющая реадмиссию, предоставит данному лицу доступ к минимальным социальным правам. Если установить это не представляется возможным, реадмиссия не должна проводиться, а запрашивающая страна вместо этого должна предоставлять соответствующему лицу доступ к таким правам в течение всего периода его пребывания на своей территории;

6.9. обеспечить, чтобы прошедшие реадмиссию граждане третьих стран не оказывались в затруднительном положении в транзитной стране, производящей реадмиссию, не имея возможности вернуться в свою страну происхождения;

6.10. изучить последствия применения положений соглашений о реадмиссии, которые предусматривают ускоренные процедуры в отношении мигрантов, задержанных вблизи границы между сторонами, для того чтобы убедиться в том, не применяются ли на границах сомнительные формы и методы работы;

6.11. принять меры к тому, чтобы соглашения о реадмиссии содержали соответствующие правовые гарантии защиты мигрантов от любых нарушений их прав человека, и чтобы права мигрантов, в частности права уязвимых категорий, были конкретно прописаны в соглашениях;

- 6.12. обеспечить, чтобы страна происхождения соответствующего лица не получала каких-либо свидетельств или информации о том, что направляющая страна получила просьбу о предоставлении убежища;
- 6.13. обеспечить, чтобы соглашения о реадмиссии предусматривали наличие системы, позволяющей надлежащим образом осуществлять мониторинг и оценку выполнения соглашения, а также ежегодную публикацию властями страны реадмиссии отчета, содержащего, как минимум, статистические данные о судьбе прошедших реадмиссию лиц (по таким вопросам, как содержание под стражей, освобождение, выдворение, доступ к системе предоставления убежища и т.д.);
- 6.14. постепенно отказаться от старых двусторонних соглашений о реадмиссии, заменив их новыми, более современными соглашениями, в полной мере обеспечивающими соблюдение стандартов Совета Европы в области прав человека;
- 6.15. проводить количественный и качественный анализ функционирования и результатов соглашений о реадмиссии, сторонами которых они являются, как в качестве стран, производящих реадмиссию, так и в качестве направляющих стран, с тем чтобы убедиться, не приводят ли они к нарушениям прав человека;
- 6.16. обеспечивать регулярное обнародование соглашений о реадмиссии;
- 6.17. избегать использования неформальных договоренностей о реадмиссии или, по крайней мере, обеспечить, чтобы рекомендации, содержащиеся в настоящей резолюции, применялись и в отношении таких договоренностей;
- 6.18. стремиться к сотрудничеству с Европейской комиссией с целью создания действенных органов по мониторингу и координации сбора и анализа статистической информации, касающейся соглашений о реадмиссии;
- 6.19. создать механизмы профессиональной подготовки пограничников, гражданских служащих и других лиц, связанных с выполнением соглашений о реадмиссии, как в направляющих странах, так и в странах реадмиссии;
- 6.20. рассмотреть там, где это целесообразно, возможность проведения программ регуляризации в качестве альтернативы возвращения нелегальных мигрантов.
7. Ассамблея предлагает Европейскому союзу учитывать рекомендации в ходе переговоров по своим соглашениям о реадмиссии и при их продвижении, обеспечивая, чтобы они не противоречили соответствующим стандартам прав человека, и в частности статье 3 Европейской конвенции о правах человека и статье 19 Хартии основных прав Европейского союза, чтобы они не побуждали государства-члены к использованию при возвращении таких форм и методов работы, которые противоречили бы этим стандартам, обнародовать все статистические данные, касающиеся реадмиссии, и создать механизм мониторинга применения соглашений о реадмиссии. В частности, Европейскому союзу предлагается:

7.1. должным образом рассмотреть ситуацию в области прав человека и учитывать наличие в той или иной стране должным образом функционирующей системы предоставления убежища, прежде чем вступать с этой страной в переговоры о заключении соглашений о реадмиссии;

7.2. использовать свою сильную переговорную позицию, для того чтобы оговорить включение в соглашения о реадмиссии положений, гарантирующих права человека лицам, в отношении которых будут применяться эти соглашения о реадмиссии;

7.3. включать в свои соглашения о реадмиссии в качестве условия их применения положения, предусматривающие, что лицо в поиске убежища, в отношении которого применяется соглашение, вначале должно получить в данном государстве-члене Европейского союза доступ к эффективному средству правовой защиты, о котором говорится в статье 13 Европейской конвенции о правах человека, и что соглашение будет применяться лишь после того, как компетентный орган вынесет постановление по делу лица, обратившегося за получением убежища;

7.4. включать в свои соглашения о реадмиссии, в качестве условия их применения, положения, предусматривающие, чтобы граждане третьих стран не направлялись в страны транзита, где они могут столкнуться с ситуацией, угрожающей их человеческому достоинству с точки зрения социальных прав;

7.5. поручить компетентному органу осуществлять мониторинг применения государствами-членами заключенных при посредничестве Европейского союза соглашений о реадмиссии и организовать соответствующую подготовку для специалистов государств-членов Европейского союза;

7.6. наладить со своими государствами-членами тесное сотрудничество с целью сбора и оценки статистических данных, касающихся применения соглашений о реадмиссии, и обеспечить обнаружение этих статистических данных;

7.7. изучить возможности взаимодействия между нормами, предусматриваемыми концепцией "безопасной третьей страны", и применением соглашений о реадмиссии, а также выявить возможные недостатки данной системы;

7.8. изучить последствия подписания соглашений о реадмиссии для граждан третьих стран в качестве условия либерализации визового режима и сотрудничества в визовой сфере применительно к целям Европейской политики соседства и международной политики развития Европейского союза.







Предварительное издание

## **Программы добровольного возвращения: действенный, гуманный и экономически эффективный механизм возвращения нелегальных мигрантов**

Резолюция 1742 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея регулярно выражает озабоченность по поводу необходимости решения проблемы многочисленных нелегальных мигрантов в Европе. По оценкам, в Европе может проживать около 10 млн. нелегальных мигрантов, причем ежегодно прибывает или переходит на нелегальное положение еще около 500 тысяч нелегальных мигрантов. Ассамблея признает, что многим из этих лиц придется покинуть Европу и что они обязаны покинуть Европу. Однако не исключено, что некоторые из них окажутся не в состоянии самостоятельно выполнить эту обязанность и им может потребоваться помощь.

2. Возвращение нелегальных мигрантов является экономическим, социальным и политическим приоритетом для многих европейских государств. Возможны два вида возвращения. Первый – это принудительное возвращение, которое зачастую сопряжено с продолжительным содержанием под стражей, значительными финансовыми издержками для соответствующего государства, а также страданиями и лишениями для соответствующих лиц и их семей. Гораздо более гуманной формой возвращения является "содействие в добровольном возвращении или реинтеграции", которое позволяет лицам, которым было отказано в предоставлении убежища, и нелегальным мигрантам достойно вернуться домой. При некоторых обстоятельствах, когда предоставляется помощь в реинтеграции, обеспечивается возвращение на стабильной основе, которое к тому же обходится принимающим странам существенно дешевле, чем принудительное возвращение. Так, в Великобритании добровольное возвращение, включая затраты на оказание помощи в реинтеграции, обходится в одну треть от издержек, связанных с принудительным возвращением.

3. Программы по оказанию содействия в добровольном возвращении имеют и другие преимущества. Для стран происхождения они являются более приемлемыми с политической и социальной точки зрения. Действительно, многие страны происхождения отказываются принимать или затрудняют возвращение собственных граждан вопреки их воле. При таких обстоятельствах содействие в добровольном возвращении для принимающей страны может оказаться единственным реальным

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 июня 2010 г. (22-е заседание) (см. док. 12177, доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению, докладчик: г-жа Тюркэне). Текст, принятый Ассамблеей 22 июня 2010 г. (22-е заседание).*

См. также рекомендацию 1926 (2010).

вариантом возвращения. Программы по оказанию содействия в добровольном возвращении имеют и другие преимущества. Оказание помощи в реинтеграции позволяет сделать возвращение более стабильным, уменьшая вероятность того, что вернувшееся лицо попытается покинуть страну происхождения, как только для этого представится возможность. Это является также определенной формой оказания соответствующей стране и региону помощи в целях развития, поскольку многие вернувшиеся лица, получившие поддержку в создании небольшого бизнеса, добиваются хороших результатов и в конечном итоге нанимают других. Добровольно вернувшееся лицо направляет семье, друзьям и знакомым мощный сигнал: нелегальная миграция весьма далека от мечты. Вернувшееся лицо может таким образом стать сильным противником нелегальной миграции.

4. Комитет министров Совета Европы в своих "Двадцати руководящих принципах принудительного возвращения", принятых в мае 2005 г., уже пришел к заключению, что "принимающее государство должно принять меры по содействию добровольному возвращению, которое следует считать более предпочтительным по сравнению с принудительным возвращением". Однако следует сделать более энергичный акцент на оказании содействия в добровольном возвращении государствами-членами Совета Европы, поэтому самим государствам-членам и Комитету министров Совета Европы следует постоянно пропагандировать такого рода схемы.

5. Оказание содействия в добровольном возвращении практикуется во всем мире уже в течение почти трех десятилетий, и более 1,6 млн. человек вернулись более чем в 160 стран. Государства-члены, такие как Великобритания, за период с 1999 по 2009 г. помогли вернуться таким образом более 30 тысячам человек. Накопленный опыт свидетельствует, что лишь очень немногие вернувшиеся лица мигрируют повторно, что является свидетельством действенности и стабильности результатов реализованных программ.

6. Основной международной организацией, занимающейся вопросами оказания содействия в добровольном возвращении, является Международная организация по миграции (МОМ). Она работает в тесном сотрудничестве с правительствами, другими международными организациями, неправительственными организациями, гражданским обществом и диаспорами. В некоторых странах именно она осуществляет эти программы, в некоторых странах она осуществляет их совместно с государственными учреждениями, а в некоторых странах она практически не участвует в осуществлении таких программ. Ассамблея приветствует вклад МОМ в работу по оказанию содействия в добровольном возвращении и высоко ценит ее достижения в этой области.

7. Ассамблея отмечает, что для повышения эффективности программ по оказанию содействия в добровольном возвращении эти программы должны доходить до соответствующего круга лиц и пользоваться доверием тех, кто думает о возвращении. В связи с этим исключительно важно привлекать к этой работе независимых консультантов, таких как МОМ и партнерские структуры гражданского общества, включая НПО.

8. Ассамблея отмечает, что помощь должна оказываться на трех этапах процесса возвращения. Во-первых, помощь требуется на этапе, предшествующем отъезду, когда требуется помощь независимого консультанта, а также информация о стране и регионе происхождения; кроме того, необходимо получить документы, удостоверяющие

личность. Помощь требуется также на этапе поездки, когда требуется покрыть дорожные расходы и оказать помощь в аэропорту и в других точках по маршруту движения. В-третьих, помощь требуется на этапе после прибытия. Если вернувшиеся лица сталкиваются с теми же проблемами, которые стояли перед ними, когда они покидали свою страну происхождения, весьма вероятно, что они вновь покинут ее. Поэтому важно, чтобы вернувшимся лицам была оказана определенная помощь в реинтеграции "натурой", включая временное жилье, образование, профессиональную подготовку, создание небольшого бизнеса или предоставление работы; важно также отслеживать данный процесс реинтеграции и оказания помощи.

9. Учитывая, что программы оказания помощи в добровольном возвращении играют важную роль в управлении процессами нелегальной миграции, Ассамблея призывает государства-члены:

9.1. уделять гораздо больше внимания пропаганде программ оказания помощи в добровольном возвращении, используя для этого возможности Международной организации по миграции. При этом государствам-членам следует:

9.1.1. разрабатывать планы, предназначенные для наиболее заинтересованных общин, а также проводить информационно-просветительские кампании, рассказывающие о программах по оказанию помощи в добровольном возвращении для соответствующих общин и диаспор, а также в полной мере использовать пропагандистские материалы (переведенные на все соответствующие языки), социальную рекламу в национальных и местных газетах, на радио и телевидении;

9.1.2. отдавать предпочтение таким программам по оказанию помощи в добровольном возвращении, которые разрабатываются с учетом личных или семейных планов и предусматривают оказание помощи в трех следующих областях:

9.1.2.1. период перед отъездом, когда потенциально готовые вернуться лица могут воспользоваться консультативной помощью, получить информацию о стране/регионе происхождения и установить контакты с лицами в родных городах или селениях, что позволяет им таким образом осознанно принять решение по поводу того, будет ли добровольное возвращение для них наилучшим вариантом. Им следует также оказать помощь в получении проездных документов и документов, удостоверяющих личность;

9.1.2.2. этап поездки, когда им могут быть предоставлены проездные билеты, а также оказана помощь в ходе поездки, в том числе в пунктах отправления и назначения. В зависимости от их потребностей, им может быть оказана и другая помощь, в частности, если речь идет об уязвимых категориях населения с особыми потребностями (например, лица с проблемами здоровья, несовершеннолетние или жертвы торговли людьми);

9.1.2.3. оказание помощи после прибытия, для того чтобы придать возвращению устойчивый характер. Такая помощь может включать предоставление временного жилья, образование, профессиональную подготовку, создание небольшого бизнеса или предоставление работы. Такую помощь следует отслеживать и оценивать.

10. Государствам-членам следует также:

10.1. обеспечить, чтобы программы оказания помощи в добровольном возвращении действительно носили добровольный характер, не допуская получения согласия на участие в них под давлением или посредством шантажа, и чтобы возвращающиеся лица имели доступ к независимым и беспристрастным структурам, участвующим в процессе возвращения, для того чтобы иметь возможность свободно принять осознанные решения. С самого начала процесса следует гарантировать конфиденциальность и анонимность; в противном случае, лица, которые могли бы вернуться, не будут рассматривать получение помощи в добровольном возвращении в качестве одного из вариантов своих действий;

10.2. обеспечить сбалансированность между помощью, предоставляемой в денежном виде, и помощью, предоставляемой натурой;

10.3. охватить максимально широкий круг бенефициаров, таких как лица в поиске убежища, лица, не получившие убежища, нелегальные мигранты, лица, пересекающие страну транзитом, и лица, которые могут содержаться под стражей;

10.4. обеспечить, чтобы оказание помощи в добровольном возвращении не наносило ущерба праву лица в поиске убежища обратиться за получением убежища или защиты;

10.5. проводить различие между добровольным возвращением получивших помощь нелегальных мигрантов и тем, что можно описать, как независимое возвращение осужденных заключенных из тюрем;

10.6. обращать особое внимание на потребности уязвимых категорий мигрантов, в частности:

10.6.1. несопровождаемых несовершеннолетних, когда следует учитывать потребности и пожелания несовершеннолетних, а также мнение опекунов. Следует установить контакты с членами семьи в стране происхождения; возможно потребуются организовать сопровождение несовершеннолетних при их возвращении, а также встречу в стране происхождения. Такой прием должен включать помощь в реинтеграции и, возможно, обучение и иную поддержку несовершеннолетним, а также оказание семье несовершеннолетнего поддержки в получении средств к существованию;

10.6.2. лиц с ослабленным здоровьем, которым в процессе возвращения может потребоваться медицинская помощь и которым требуется

информация в отношении наличия медицинской помощи и медицинских учреждений там, куда они возвращаются, обеспечивая наличие и доступность адекватной медицинской помощи в стране происхождения;

10.6.3. жертв торговли людьми, уязвимое положение которых следует принимать во внимание. Этим лицам, возможно, потребуется установить тесные контакты с ведомствами по оказанию поддержки на родине и получить психологическую, правовую и медицинскую помощь, а также помощь в поиске работы или в продолжении образования или профессиональной подготовки;

10.7. поощрять независимый мониторинг результатов программ по оказанию помощи в добровольном возвращении и реинтеграции соответствующих лиц, в частности, тех из них, кто относится к уязвимым категориям.

11. Кроме того, Ассамблея полагает, что государствам-членам следует:

11.1. в полной мере финансировать и поддерживать деятельность МОМ по оказанию содействия в добровольном возвращении;

11.2. поощрять и поддерживать НПО и диаспоры в их усилиях по содействию процессу добровольного возвращения;

11.3. поощрять проведение академических исследований по вопросам, касающимся программ оказания помощи в добровольном возвращении и их эффективности;

11.4. устранять или уменьшать препятствия для реализации программ по оказанию содействия в добровольном возвращении, включая недостаточную поддержку в реинтеграции, и наказывая за запрещение возвращения, что в наибольшей степени отталкивает людей от участия в программах по получению помощи в добровольном возвращении.

12. Ассамблея предлагает Европейскому союзу и далее финансировать программы по оказанию помощи в добровольном возвращении через такие программы, как Европейский фонд беженцев III, Европейский фонд возвращения и Фонд внешних границ, а также предусматривать оказание помощи при формировании будущих бюджетов.

13. Ассамблея призывает МОМ и далее заниматься вопросами оказания помощи в добровольном возвращении и, в частности, предоставлять потенциально готовым вернуться лицам более широкий доступ к информации о стране/регионе происхождения, а также информацию об имеющихся схемах возвращения. МОМ следует также улучшать мониторинг, в т.ч. независимый мониторинг того как происходит реинтеграция после возвращения, особенно реинтеграция женщин и уязвимых категорий населения.





Предварительное издание

## Ислам, исламизм и исламофобия в Европе

Резолюция 1743 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея отмечает, что исламский радикализм и манипулирование религиозными чувствами в политических целях вступает в противоречие с правами человека и демократическими ценностями. В то же время во многих государствах-членах Совета Европы мусульмане ощущают на себе социальную отчужденность, стигматизацию и дискриминацию; они становятся жертвами стереотипов, социальной маргинализации и политического экстремизма. Ассамблея глубоко озабочена проявлениями как исламского экстремизма, так и экстремизма в отношении мусульманских общин в Европе. Оба эти явления усугубляют друг друга.

2. Ассамблея напоминает, что исламизм представляет собой точку зрения, что ислам это не только религия, но и социальный, правовой и политический кодекс поведения. Исламизм может быть насильственным или - и это его основное течение - мирным, но и в том, и в другом случае не допускается разделение религии и государства, что является основополагающим принципом функционирования плюралистических демократических обществ. Ассамблея также напоминает, что дискриминация мусульман недопустима и должна пресекаться. Подавляющее большинство европейских мусульман разделяют принципы, на которых построено наше общество, и представляется существенно важным бороться с исламофобией, обусловленной, главным образом, недостатком информации и негативным восприятием ислама как синонима насилия. Неспособность многих европейских правительств решить эти проблемы прокладывает путь к нарастанию экстремизма.

3. Европа является для мусульман домом, где они живут уже в течение многих столетий, на что Ассамблея указывала в рекомендации 1162 (1991) "О вкладе исламской цивилизации в европейскую культуру". Ислам, иудаизм и христианство – три монотеистические религии, имеющие единые исторические и культурные корни, разделяющие одни и те же фундаментальные ценности, важнейшие из которых – человеческая жизнь и достоинство, возможность свободно выражать свои мысли, уважительное отношение к другим людям и их имуществу, общественное

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2010 г. (23-е заседание) (см. док. 12266, доклад Комиссии по культуре, науке и образованию, докладчик: г-н Йенсен, док. 12303, заключение Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Хенкок, док. 12305, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Р.Гусейнов, и док. 12304, заключение Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Мемекан). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2010 г. (23-е заседание).*

См. также рекомендацию 1927 (2010).

благополучие. Эти ценности нашли свое отражение в европейской философии и были включены в Европейскую конвенцию о правах человека (ЕКПЧ, СЕД № 5).

4. Статья 9 ЕКПЧ гарантирует свободу мысли, совести и религии, включая право исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и совместно с другими лицами, публичным или частным порядком, в богослужении, учении и отправлении религиозных и ритуальных обрядов. Статья 10 ЕКПЧ гарантирует свободу выражать свое мнение, включая право выражать религиозные или философские воззрения или оспаривать и критиковать их. Обе эти свободы относятся к обязательным требованиям, предъявляемым к демократическому обществу. Однако они не являются абсолютными и могут ограничены под строгим контролем. Более того, в соответствии со статьями 17 Конвенции, этими свободами не следует злоупотреблять - они не должны служить инструментом нарушения или необоснованного ограничения любых прав и свобод, закрепленных в ЕКПЧ.

5. Ассамблея уже подчеркивала важность сосуществования этих двух свобод в резолюции 1510 (2006) "Свобода слова и уважение религиозных верований", а также в рекомендации 1805 (2007) "Святотатство, религиозные оскорбления и враждебные высказывания в адрес лиц в связи с их религией". Ассамблея решительно осуждает смертные приговоры и угрозы в отношении людей, критикующих ислам или политические взгляды, связанные с ним. При этом она выражает сожаление по поводу того, что ряд государств-членов ООН выступили с инициативами, которые привели к принятию Советом по правам человека резолюций о противодействии диффамации религий, в частности, ислама, поскольку такая стратегия представляет собой угрозу свободе выражения мнений.

6. Возвращаясь к рекомендации 1804 (2007) "Государство, религия, светское общество и права человека", Ассамблея подчеркивает, что демократические стандарты требуют отделения государства и его структур от религии и религиозных организаций. Правительства, парламенты и органы государственного управления, которые демократическим образом выражают интересы общества в целом и служат ему, должны быть нейтральны по отношению ко всем религиозным верованиям, агностическим и атеистическим убеждениям. Тем не менее, религия и демократия не являются несовместимыми понятиями, в особенности в связи с той благотворной социальной ролью, которую могут играть религии. В этой связи государства-члены должны призывать религиозные организации активно содействовать поддержанию мира, толерантности, солидарности и межкультурному диалогу.

7. Однако Ассамблея с озабоченностью отмечает, что деятельность ряда исламских организаций, функционирующих в государствах-членах Совета Европы, инициирована иностранными правительствами, которые предоставляют им финансовую помощь и руководят ими в политическом плане. Из этого следует, что такие организации преследуют отнюдь не религиозные цели. Национальная политическая экспансия в другие государства под прикрытием ислама должна быть разоблачена. В соответствии со статьей 11 ЕКПЧ в случае необходимости государства-члены могут ограничить деятельность таких организаций, при условии, что такие ограничения отвечают требованиям, изложенным в п.2 статьи 11. Таким образом, государства-члены должны требовать прозрачности и подотчетности как от исламских, так и от иных религиозных объединений, требуя раскрытия информации об их уставных целях, руководстве, членском составе и источниках финансирования.



8. Как указывает Ассамблея в рекомендации 1774 (2006) "Турецкое присутствие в Европе: рабочие-мигранты и новые европейские граждане", правительства и парламенты государств-членов наряду с Советом Европы должны уделять первостепенное внимание содействию социальной интеграции мусульман и других религиозных меньшинств. Заслуживают одобрения значительные усилия, предпринятые государствами-членами по стимулированию интеграции мигрантов, однако такая интеграция далеко не всегда реальностью, в частности это касается мигрантов-мусульман. В этой связи Ассамблея призывает государства-члены более активно устранять социальное, экономическое и политическое неравенство.

9. Ассамблея призывает государства-члены эффективно решать проблем социального и экономического отторжения мусульман и других меньшинств в Европе, в частности посредством принятия, применения и регулярного мониторинга результатов применения комплексного антидискриминационного законодательства, мер и шагов, призванных защитить их от повседневной дискриминации и облегчить доступ к средствам правовой защиты в случае нарушения их прав.

10. В то время как для осуществления контактов с государственными и административными структурами желательна наличие в государствах-членах организованных структур мусульманских общин, правительства и парламенты этих государств должны также стремиться к установлению непосредственных политических контактов с мусульманами как равноправными гражданами. Такие непосредственные контакты могут осуществляться, например, путем организации публичных слушаний на местном и региональном уровнях, а также через использование платформы Интернета для проведения обсуждений в региональном и общенациональном масштабах. Ссылаясь на рекомендацию 170 (2005) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы "Межкультурный и межконфессиональный диалог: инициативы и ответственность местных властей", Ассамблея призывает национальные парламенты предоставить местным органам власти своих стран необходимые правовые, административные и финансовые инструменты для осуществления на местном уровне деятельности, направленной на поддержку социальной интеграции и межкультурного диалога.

11. Необходимо, чтобы лица, составляющие культурное меньшинство в своей стране, не стремились к самоизоляции и не делали попыток построения параллельного общества. В этой связи Ассамблея призывает представителей мусульманских общин поощрять межкультурный диалог и бороться с разобщением чтобы не допустить трений и конфликтов внутри общества. Напоминая о резолюции 1605 (2008) и рекомендации 1831 (2008) "Европейские мусульманские общины перед лицом экстремизма", Ассамблея призывает мусульман, их религиозные общины и религиозных лидеров бороться с любыми формами политического экстремизма, действующими под прикрытием ислама. Ислам является религией, проповедующей мир. Мусульмане должны находиться в первых рядах тех, у кого вызывают тревогу и протест попытки террористов и политических экстремистов использовать ислам как средство борьбы за власть, тем самым пренебрегая величайшей ценностью человеческой жизни и другими ценностями, исповедуемыми исламом.

12. Ассамблея осуждает тот факт, что все больше политических партий эксплуатируют и подогревают страх перед исламом, а также организуют политические

кампании, способствующие созданию упрощенных и негативных стереотипов мусульман, проживающих в Европе, при этом зачастую приравнивания ислам к экстремизму. Недопустимо разжигать нетерпимость и даже ненависть к мусульманам. Ассамблея призывает государства-члены в своей политической деятельности неотступно следовать Общеполитической рекомендации 5 (2000) Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН) о борьбе с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман. Она еще раз подчеркивает, что именно государства-члены должны отказаться от политических заявлений, подогревающих страх и ненависть в отношении ислама и мусульман, соблюдая при этом положения ЕКПЧ, в частности статью 10.2.

13. Ассамблея по-прежнему обеспокоена предпринимаемыми как национальными, так и региональными и местными властями мерами и действиями, дискриминирующими мусульман, а также злоупотреблениями народным волеизъявлением, инициативами и референдумами для придания законности мерам, ограничивающим право на свободу религии и выражения мнения, которые недопустимы в соответствии со статьями 9 и 10 ЕКПЧ. В этой связи Ассамблея особенно обеспокоена недавним референдумом в Швейцарии и настоятельно призывает швейцарские власти объявить мораторий на общий запрет на строительство минаретов при мечетях и как можно скорее отменить его.

14. Напоминая о своей рекомендации 1461 (2005) "Женщины и религия в Европе", Ассамблея призывает все мусульманские общины отказаться от всех традиционных толкований ислама, отрицающих равенство полов и ограничивающих права женщин, как в семье, так и в общественной жизни. Это несовместимо с человеческим достоинством и демократическими стандартами; женщины равноправны с мужчинами во всех отношениях и к ним необходимо относиться соответственно, безо всяких исключений. Дискриминация женщин, независимо от того, лежат в ее основе религиозные традиции или нет, противоречит статьям 8, 9 и 14 ЕКПЧ, статье 5 Протокола № 7 к ней, а также Протоколу № 12. Никакой культурный или религиозный релятивизм не может использоваться для оправдания посягательств на неприкосновенность личности. В связи с этим Парламентская ассамблея настоятельно призывает государства-члены принять все необходимые меры для искоренения радикального исламизма и исламофобии, от которых в первую очередь страдают женщины.

15. В этой связи, ношение женщинами одежды, закрывающей лицо, в особенности одежды, полностью закрывающей лицо – паранджи или никаба – часто воспринимается как символ подчинения женщины мужчине, снижающий роль женщины в обществе, ограничивающий ее профессиональную деятельность и препятствующий ее социальной и экономической активности. Ни ношение одежды, полностью закрывающей лицо, ни даже ношение головного платка не считается всеми мусульманами обязательным для лиц, исповедующих ислам, но рассматривается многими как социальная и культурная традиция. Ассамблея полагает, что эта традиция может представлять угрозу для женского достоинства и свободы. Ни община, ни семья не должны принуждать женщин носить религиозную одежду. Любое давление, лишение свободы и насилие представляют собой преступление, за которое следует наказывать в соответствии с законом. Женщины, пострадавшие от таких преступлений, должны защищаться государствами-членами независимо от их статуса, а также пользоваться мерами по поддержке и реабилитации.

16. По этой причине законодательные органы ряда европейских стран рассматривают возможность введения запрета на ношение паранджи и никаба. Статья 9 ЕКПЧ предусматривает право каждого на свободный выбор - носить или не носить религиозную одежду в домашней обстановке или на людях. Установленные законом ограничения такой свободы могут быть оправданы, если они необходимы в демократическом обществе, в частности, в целях обеспечения безопасности или тогда, когда общественные или профессиональные обязанности требуют от выполняющих их лиц соблюдать религиозный нейтралитет или не закрывать лицо. Однако общий запрет на ношение паранджи и никаба лишает женщин, желающих делать это добровольно, права закрывать свое лицо.

17. Кроме того, полный запрет может привести к обратному эффекту - росту давления на женщин-мусульманок со стороны соплеменников и родственников, принуждающих их оставаться дома и ограничиваться общением только с другими женщинами. Женщины-мусульманки могут оказаться в еще большей изоляции, если они будут вынуждены покинуть учебные заведения, не посещать общественные места и уволиться с работы, расположенной вне пределов их общин, чтобы не нарушать своих семейных традиций. В этой связи Ассамблея призывает государства-члены разработать адресные политические меры, ставящие своей целью шире информировать женщин-мусульманок об их правах, привлечь их к более активному участию в общественной жизни, предоставить им равные возможности заниматься профессиональной деятельностью и обрести социальную и экономическую независимость. В этом вопросе ключевую роль играет разъяснительная работа с молодыми мусульманками, а также их родителями и родственниками. Особенно важно устранить все формы дискриминации девушек и организовать обучение по вопросам гендерного равенства без стереотипов и на всех уровнях образовательной системы.

18. В соответствии со статьей 8 ЕКПЧ увечье женских половых органов под предлогом соблюдения исламских или других обычаев следует считать преступлением, поскольку оно нарушает право людей, особенно девочек, на физическую и моральную неприкосновенность. Государства-члены должны сделать все от них зависящее для того чтобы положить конец этому преступлению и оказать практическую помощь детям и их родителям, в частности, проводя разъяснительную работу. В данной связи Ассамблея напоминает о резолюции 1247 (2001) об увечье женских половых органов.

19. Учитывая изложенное Ассамблея настоятельно призывает государства-члены сделать все возможное для предотвращения и пресечения всех форм притеснения и насилия, которому подвергаются женщины; в частности в рамках переговоров по будущей конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин, включая бытовое насилие (САНВИО), поддержать положения, позволяющие женщинам независимо от их происхождения и статуса обращаться в учреждения, представляющие защиту, занимающиеся вопросами профилактики и реабилитации.

20. Стереотипы, непонимание и страх перед исламом являются типичными симптомами общего дефицита достоверных знаний среди немусульманского населения Европы. Точно так же многие мусульмане, проживающие в Европе, не имеют достаточных познаний о самом исламе, не говоря уже о других религиях, что может сделать их восприимчивыми к "исламу" - маскирующейся под религию

разновидности политического экстремизма. В этой связи Ассамблея напоминает о рекомендации 1720 (2005) "Образование и религия" и призывает государства-члены обеспечить преподавание в школах и учреждениях последующего образования основ ислама, иудаизма и христианства.

21. Государства-члены должны содействовать изучению религий в целях повышения информированности общества о единых корнях и общих ценностях иудаизма, христианства и ислама и их влиянии на современный европейский гуманизм. Высшие учебные заведения и исследовательские центры Европы должны организовать изучение ислама для того, чтобы просвещать студентов, преподавателей религиозных дисциплин и религиозных деятелей и научить их отличать ислам от исламизма. Ассамблея убеждена в том, что в настоящее время большинство проживающих в Европе мусульман разделяют общепринятый подход, сочетающий ислам с демократическими ценностями, защитой прав человека и верховенством права; более того, многие делают это уже в течение длительного времени.

22. Ассамблея также приветствует появление Белой книги по межкультурному диалогу, подготовленной Советом Европы в 2008 году в рамках Европейского года межкультурного диалога, а также другую работу, проводимую Комитетом министров в этой области. Правительствам государств-членов следует использовать Белую книгу при проведении соответствующих национальных акций, в том числе в школах и учебных заведениях.

23. Чрезвычайно важно организовать конструктивное взаимодействие с другими международными организациями в этом направлении. В этой связи Ассамблея призывает Альянс цивилизаций Организации Объединенных Наций более тесно сотрудничать с Советом Европы, в частности, создав программу совместных действий. В этом контексте Ассамблея призывает генерального секретаря Совета Европы изыскать средства для дополнительного финансирования такой деятельности в государствах-членах и организовать обмены сотрудниками между этими двумя организациями.

24. Ассамблея призывает Исламскую организацию по образованию, науке и культуре (ИСЕСКО) и Организацию Лиги арабских государств по вопросам образования, науки и культуры (АЛЕСКО) сотрудничать с Советом Европы в деле борьбы с исламизмом и исламофобией и другими видами дискриминации на религиозной почве, а также в соблюдении общепринятых прав человека. ИСЕСКО и АЛЕСКО также могут играть важную роль, убеждая своих членов соблюдать Международный пакт ООН о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП).

25. В этой связи Ассамблея сожалеет, что рядом правительств государств-членов ИСЕСКО и АЛЕСКО принято государственное законодательство, базирующееся на постулатах шариата, или проводится национальная политика, противоречащая положениям МПГПП и МПЭСКП: суровые наказания или даже смертные приговоры в отношении лиц, желающих исповедовать иную, нежели ислам, религию, являются нарушением статьи 18 (2) МПГПП; применение жестких санкций или открытые призывы к смерти в отношении лиц, критикующих ислам, является нарушением статьи 19 МПГПП; призывы к "священной войне" или насилию в отношении других стран или их граждан, прославление террористов как "святых мучеников" являются нарушением

статьи 20 (2) МПГПП; воспитание детей в духе ненависти и борьбы с людьми другой веры, нежели ислам, противоречит статье 13 (1) МПЭСКП.

26. Следует активизировать контакты жителей Европы - мусульман и немусульман - с мусульманами, проживающими в Северной Африке, на Ближнем Востоке и в Азии, особенно среди молодежи, студентов и преподавателей. В этой связи Ассамблея призывает Европейский молодежный форум расширять свою деятельность в этой сфере. Следует поддерживать сотрудничество между учреждениями образования и культуры, а также между городами Средиземноморья, например в рамках Конвенции о признании университетских квалификаций, касающихся высшего образования в европейском регионе (СЕД № 165), а также Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (СЕД № 106).





Предварительное издание

## **Внеинституциональные участники демократической системы**

Резолюция 1744 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея напоминает, что основная роль и обязанность Совета Европы заключаются в соблюдении и развитии плюралистической демократии в Европе. Организация должна и далее тщательно отслеживать новые веяния и превосхищать тенденции эволюции нашего общества, чтобы выявлять и устранять недостатки, повышая качество демократии, являющейся высочайшей ценностью для всех европейцев.

2. Как уже было указано в предшествующих резолюциях, Ассамблея по-прежнему озабочена падением уровня общественного интереса к политике и участию в политической деятельности, а также утратой гражданами доверия к государственным и политическим институтам.

3. При этом она отмечает, что традиционные государственные и политические институты – парламенты, правительства, судебные органы, а также политические партии – не являются единственными участниками демократических политических процессов. В современном демократическом обществе существует множество других участников, которые не связаны с традиционными ветвями существующей власти, но при этом оказывают влияние на процесс формирования данных институтов и процесс принятия ими политических решений.

4. В число таких внеинституциональных участников демократической системы могут входить профсоюзы, официально признанные консультативные структуры, бизнес-сообщество, группы лиц, объединенных общими интересами и оказывающих влияние на политику, правозащитные организации, лоббистские круги и влиятельные структуры. Кроме того в политических процессах важную роль играют средства массовой информации. Организации гражданского общества (благотворительные организации, некоммерческие и неправительственные организации, добровольческие объединения), а также религиозные организации, зачастую преследующие политические цели и стремящиеся влиять на политические решения. И наконец, не стоит недооценивать попытки групп, вовлеченных в нелегальную деятельность, влиять на принятие политических решений.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2010 г. (24-е заседание) (см. док. 12278, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Дамс). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2010 г. (24-е заседание).*

5. Кроме того на политику могут сильно влиять действия и решения различных хозяйствующих субъектов (промышленные компании, банки, страховые компании, инвестиционные фонды, кредитные рейтинговые агентства и т.д.), которые требуют политической реакции институциональных структур

6. Хотя влияние внеинституциональных структур на политические процессы явление не новое, но за последние годы как его масштаб, так и его видимые проявления значительно выросли, особенно с развитием информационных и коммуникационных технологий. В связи с этим Ассамблея считает, что роль внеинституциональных структур нуждается в более четком осознании, особенно в вопросах, касающихся воздействия на демократические институты и процедуры, и должна приниматься во внимание в процессе укрепления и совершенствования демократии.

7. Ассамблея решительно поддерживает политический плюрализм как один из ключевых принципов подлинной демократии. В этой связи она отмечает, что при определенных условиях деятельность внеинституциональных участников может идти на пользу функционированию демократической политической системы, поскольку такие участники:

7.1. создают базу для объединения граждан и совместного выражения ими мнений и защиты своих интересов;

7.2. содействуют участию в общественной жизни более широкого круга граждан и предоставляют возможности участия в политическом процессе;

7.3. устанавливают связь между гражданами и политическими институтами;

7.4. дают возможность более успешно выражать конкретные интересы и потребности, в том числе интересы и потребности различных меньшинств;

7.5. предоставляют экспертную информацию, относящуюся к сфере их деятельности, для принятия обоснованных политических решений;

7.7. предоставляют дополнительные каналы общественного контроля за принятием и исполнением политических решений.

8. В то же время Ассамблея считает, что некоторые аспекты деятельности внеинституциональных структур, направленные на оказание воздействия на принятие политических решений, могут вызывать озабоченность с точки зрения основных принципов демократии.

9. В частности, зачастую вызывает сомнение легитимность внеинституциональных структур, поскольку их полномочия не признаны всем обществом; аудитория их сторонников ограничена и трудно определяема. При этом реальное влияние и авторитет таких участников может значительно превосходить их легитимность и выходить за рамки их социальной базы.

10. Недостаточная прозрачность внутреннего функционирования внеинституциональных структур и их взаимоотношений с государственными институтами и официальными лицами может вызывать подозрения в политической



коррупции и тем самым наносить еще больший ущерб имиджу политических институтов и подрывать доверие к ним. Кроме того, внеинституциональные структуры не подлежат никакой подлинно демократической подотчетности.

11. Стремясь повлиять на политические процессы в преследуемых ими узкогрупповых интересах, внеинституциональные структуры стремятся изменить баланс интересов, сложившийся в результате нормальных политических процессов. В результате воля народа может быть извращена, принцип политического равенства граждан подвергнут опасности, а доверие общества к демократическому процессу принятия решений еще более подорвано.

12. Хотя средства массовой информации не относятся к государственным институтам, их часто именуют "четвертой властью" из-за их влияния на общественное мнение, и как следствие, на политический процесс. Свободные средства массовой информации, отражающие плюрализм мнений, являются одним из краеугольных камней демократического общества, поскольку благодаря им распространяется достоверная информация, необходимая для принятия решений.

13. В то же время средства массовой информации как инструмент политического влияния могут использоваться во зло, если они служат для распространения избирательной или тенденциозной информации и дезинформации в целях манипулирования общественным мнением в узкогрупповых интересах или в интересах частного бизнеса.

14. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея вновь подтверждает свою озабоченность, ранее уже высказанную в резолюции 1547 (2007), в связи с тем, что средства массовой информации во многих случаях стремятся подменить собой политические партии, формируя политическую повестку дня, монополизировав обсуждение политических вопросов, порождая политических лидеров и предопределяя их выбор. Кроме того, Ассамблея считает, что присвоение себе роли верховного судьи, к чему склонны некоторые СМИ, может нанести серьезный вред политическому процессу.

15. Ассамблея считает, что политическим и государственным институтам следует более активно привлекать различные внеинституциональные структуры и рядовых граждан к участию в процессе принятия решений. Однако, чтобы повысить доверие общества к институтам государственного управления и тем самым укрепить демократию и верховенство права, процесс принятия решений должен обрести большую прозрачность.

16. Люди обладают демократическим правом знать о тех участниках демократической системы, которые имеют доступ к принятию государственных решений с целью повлиять на них. Любое влияние, оказываемое без соблюдения условий полной прозрачности, должно считаться подозрительным и наносящим урон демократии.

17. Таким образом, демократические институты должны отвергать любые попытки непрозрачным образом повлиять на политические решения.

18. Ассамблея ссылается на рекомендацию 1908 (2010) "О лоббировании в демократическом обществе (Европейский кодекс поведения при лоббировании)" и вновь повторяет содержащиеся в ней предложения.

19. При этом Ассамблея считает, что влияние внеинституциональных структур на принятие политических решений нуждается в дальнейшем изучении, в том числе в рамках форума Совета Европы "За будущее демократии".

20. Исходя из изложенного, Ассамблея призывает Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианская комиссия) изучить данный вопрос, в частности, относительно:

20.1. масштаба вовлеченности внеинституциональных структур в политический процесс в государствах-членах Совета Европы, а также на международном уровне;

20.2. воздействия этих участников на функционирование демократических институтов и на легитимность демократического политического процесса;

20.3. существующих правовых рамок такой деятельности в государствах-членах Совета Европы и целесообразности принятия мер по разработке дополнительных стандартов на национальном и европейском уровнях.

21. Ассамблея постановляет вернуться к рассмотрению вопроса об внеинституциональных участниках демократической системы на основании выводов Венецианской комиссии.



Предварительное издание

## Политические последствия экономического кризиса

Резолюция 1745 (2010)<sup>1</sup>

1. Европейская и мировая история показывают, что экономический кризис может иметь исключительно неблагоприятные последствия в самых разных сферах. Парламентская ассамблея обсуждала в январе 2001 г последствия глобального экономического кризиса, а в апреле 2010 года она обсудила социальные последствия экономического кризиса, последствия глобального экономического кризиса на миграцию в Европе, на женщин, а также финансовый экономический кризис и укрепление единства семьи как фактор развития в период кризиса.

2. Уже в принятой в январе 2009 г. резолюции 1651 (2009) говорится, что нынешний кризис "может подорвать сами основы демократии" и предлагается напомнить правительствам "что несмотря на финансовые сложности, социально-экономические и гуманитарные права граждан должны обеспечиваться". К сожалению, спустя полтора года многие государства-члены уже не в состоянии "стимулировать экономику, в частности путем расширения совокупного спроса с целью наращивания потребительских расходов посредством увеличения государственных инвестиций в инфраструктуру и жилье".

3. Напротив, некоторые правительства были вынуждены сократить расходы, в связи с чем им придется применить одну или несколько из числа следующих мер: сокращение государственных инвестиций, замораживание или сокращение набора на государственную службу, повышение налогов, повышение пенсионного возраста, а также замораживание или сокращение заработной платы и пенсий. Ряд правительств уже объявили о сокращении заработной платы в государственном секторе. Социальные последствия, несомненно, будут гораздо более серьезными, чем предполагалось в ходе предшествующих дебатов в Ассамблее. Мы уже скорбим по поводу гибели трех человек в Афинах в начале мая.

4. Глобальный экономический кризис, с которым сегодня столкнулась Европа, оказался исключительно серьезным и является вызовом для всех нас не только на национальном, но и на европейском и международном уровнях. Поэтому очень важно, чтобы европейские политики совместно находили решения на основе справедливого распределения бремени в интересах своего населения.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2010 г. (24-е заседание) (см. док. 12282, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Зингерис, и док. 12299, заключение Комиссии по экономическим вопросам и развитию, докладчик: г-же Лиллиехоок). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2010 г. (24-е заседание).*

5. Такой кризис дает крайне левым и крайне правым партиям и движениям возможность в попытке поднять собственную популярность возложить провалы на центристские партии. Заслуживает сожаления и то, что в некоторых странах центристские партии заговорили языком экстремизма.

6. Состоявшиеся недавно национальные и европейские выборы, похоже, не подтвердили опасения, что неудовлетворенность центристскими партиями приведет к массовому голосованию за экстремистские партии и движения. Тем не менее, экстремистские партии по-прежнему вызывают озабоченность, в частности в условиях, когда население отказывается принимать навязываемые им пакеты мер жесткой экономии.

7. Ассамблея напоминает, что общая валюта (Валютный союз) предполагает наличие общей денежно-кредитной политики, и отмечает, что такая политика не срабатывает в долгосрочной перспективе в том случае, когда члены союза проводят совершенно различную экономическую, бюджетную и налоговую политику. Она выражает сожаление по поводу того, что Пакт стабильности и роста, который сопровождал переход на евро, не соблюдается строго многими государствами-членами, в отношении которых он применяется.

8. Ассамблея приветствует объявленный 10 мая 2010 года пакет чрезвычайных мер стоимостью 750 млрд. евро, 250 млрд. евро из которых предоставляет Международный валютный фонд "для защиты евро и экономики еврозоны".

9. Продолжающийся кризис продемонстрировал, что мы все еще весьма далеки от Европы без разделительных линий: ряд государств-членов Совета Европы входят в Европейский союз, а ряд государств-членов - не входят. И среди государств-членов Европейского союза есть те, которые входят в еврозону, и те, кто находятся за ее пределами. Вызывает беспокойство различие в подходах к каждой из этих категорий.

10. В связи с этим Ассамблея рекомендует государствам членам:

10.1. проводить такую политику, которая была бы в меньшей степени национальной и в большей степени скоординированной единой и целостной европейской реакцией на глобальный экономический кризис;

10.2. уделять больше внимания борьбе с коррупцией внутри государственных институтов;

10.3. активизировать демократический процесс внутри Европейского союза посредством активного вовлечения национальных парламентов.

11. Ассамблея рекомендует национальным парламентам:

11.1. более эффективно оценивать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные экономические последствия принимаемого законодательства, обращая особое внимание на национальные бюджеты;

11.2. внимательно отслеживать процесс реформирования системы экономического и финансового управления.

12. И наконец, Ассамблея приветствует инициативу Комиссии по политическим вопросам по проведению совместно с Комиссией по экономическим вопросам и развитию слушаний по вопросу политического воздействия экономического кризиса на общество с участием Комиссара по правам человека.





Предварительное издание

## Демократия в Европе: кризис и перспективы

Резолюция 1746 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея с озабоченностью отмечает, что недавний мировой экономический кризис обострил симптомы кризиса демократии, которые наблюдаются уже в течение некоторого времени. В частности:

1.1. отсутствие необходимого регулирования и сотрудничества на международном уровне перед лицом вызовов глобализации, а также отсутствие политического контроля над финансовыми интересами;

1.2. весьма централизованные механизмы принятия решений и ведения переговоров исполнительной властью на глобальном уровне при незначительном парламентском контроле, недостаточная транспарентность и отсутствие у граждан возможности участия в этих процессах. Это еще более усилило недоверие населения к демократическим институтам и к качеству демократии в повседневной жизни, а также усилило у них ощущение беспомощности и разочарования;

1.3. концентрация власти и денег, а в некоторых государствах-членах и чрезмерная концентрация СМИ в руках немногих людей. Все больше политиков оказываются в зависимости от крупных состояний или милости тех, кому принадлежат СМИ. Растет неравенство и концентрация богатств, а вместе с ними происходит эрозия демократических институтов;

1.4. падение интереса к существующим институционализированным процедурам демократии и кризис системы представительства. В большинстве европейских стран резко упала явка избирателей на выборы, а в некоторых из них доля избирателей, не принимавших участие в выборах 2009 г. в Европейский парламент, достигла 80%;

1.5. в последние годы в условиях кризиса во многих государствах-членах усилились популистские, экстремистские и идентификационные тенденции, а также националистическая риторика;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2010 г. (24-е заседание) (см. док. 12279, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Гросс). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2010 г. (24-е заседание).*

См. также рекомендацию 1928 (2010).

1.6. наличие у государственных ведомств, в частности, у полиции и служб социального обеспечения, а также у частных компаний практически неограниченного массива личных данных создает угрозу для личной свободы и неприкосновенности частной жизни, которые являются предварительными условиями свободного участия в жизни демократического общества.

2. Ассамблея полагает, что нынешний кризис представительства требует, чтобы наряду с традиционными формами, которые предполагают получение мандатов и делегирование полномочий, и все меньше удовлетворяют граждан, политические взаимоотношения между обществом и властями опирались и на другие формы. Так, не ставя под сомнение представительную демократию, Ассамблея подчеркивает, что представительство не может больше считаться единственным выражением демократии; она должна идти дальше системы представительства, в частности, по следующим направлениям:

2.1. следует сформировать более устойчивые формы взаимодействия между населением и властями, которые выходили бы за рамки обычной представительной системы, позволяя включить в процесс принятия решений тщательно продуманные элементы прямой демократии;

2.2. следует усилить формы прямого демократического участия, рассматривая это в качестве процесса, посредством которого все люди, а не только граждане страны, вовлекаются в управление общественными делами на местном, региональном, национальном и европейском уровнях;

2.3. демократию следует понимать не просто как систему или сумму отдельных прав, а скорее как некую форму общества, которая требует правил, обеспечивающих социальную справедливость и перераспределение, и предполагает не только делегирование полномочий и принятие решений, но и обсуждение и достойное сосуществование, уважение и солидарность. Это нескончаемый процесс, который каждодневно подвергается испытаниям;

2.4. обновление политики требует еще и формирования новой культуры гражданской и политической ответственности. Последнюю следует рассматривать с точки зрения отзывчивости и подотчетности, а также прозрачности действий тех, кто правит. Это касается и структур гражданского общества, которые участвуют в политической дискуссии. В связи с подотчетностью и прозрачностью политических партий Ассамблея хотела бы упомянуть недавно принятый кодекс поведения политических партий.

3. Ассамблея подчеркивает, что право на участие в ведении общественных дел, будь то на местном, региональном, национальном или европейском уровнях, является одним из прав человека и одной из основных политических свобод и как таковое должно быть воплощено в Европейской конвенции о правах человека.

4. Гуманизация и демократизация процесса глобализации является еще одним вызовом для Совета Европы. Он мог бы, наряду с другими структурами, принять участие в разработке рекомендаций по регулированию глобализации при полном уважении прав человека, включая права женщин и социальные права, экологические императивы и верховенство права.



5. Следует активно поддержать транснациональные сети, созданные гражданами для решения конкретных проблем экологического, социального и даже конституционного характера, особенно в преддверии построения транснациональной европейской демократии. В этой связи Ассамблея приветствует, предусматриваемую Лиссабонским договором Европейского союза Инициативу европейских граждан (ИЕГ), которая предоставляет европейским гражданам возможность представлять в Европейскую комиссию законодательные предложения, что представляет собой первый механизм прямой транснациональной демократии в Европейском союзе. Ассамблея ожидает, что институты ЕС будут реализовывать ИЕГ таким образом, чтобы не только привилегированные слои, но и все приверженные демократии группы гражданского общества имели возможность воспользоваться ею в общеевропейских интересах.

6. Для того чтобы способствовать более широкому участию населения в ведении общественных дел, повысить качество демократии и продвигать общие интересы Ассамблея:

6.1. призывает государства-члены Совета Европы:

6.1.1. сформировать структуры, обеспечивающие возможность участия граждан и проведение дискуссий, в частности, такие как формирование бюджета с участием граждан, референдумы, проводимые по инициативе граждан, а также суды присяжных или конференции граждан, открытые для всех живущих в стране, а не только для граждан этой страны;

6.1.2. создать, укрепить и пропагандировать деятельность независимых надзорных институтов, таких как бюро омбудсманов и органы, занимающиеся вопросами доступа к публичным документам и защиты данных, с тем чтобы усилить концепцию политической ответственности и подотчетности;

6.1.3. улучшить просвещение граждан и политическую подготовку в соответствии с новой Хартией Совета Европы по вопросам обучения основам демократического гражданского общества и прав человека, а также посредством реализации программ Совета Европы в области обучения основам демократического гражданского общества и прав человека;

6.2. постановляет продолжить в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) анализ ситуации с целью разработки дополнительного протокола к Европейской конвенции о правах человека, гарантирующего право на участие в ведении общественных дел как одного из прав человека и одной из основных свобод. Это дополнит, с одной стороны, право голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах, гарантируемое Протоколом № 1 к ЕКПЧ (ратифицированным всеми, за исключением двух государств-членов Совета Европы), а с другой стороны, аналогичные инициативы, предпринимаемые на местном уровне;

6.3. преисполнена решимости открыть публичные дебаты в контексте разработки нового протокола, с тем чтобы сам этот процесс дал возможность

активизировать общественную дискуссию и осознать необходимость расширения активного участия граждан и обеспечения более широкого привлечения всех людей к ведению общественных дел.

7. Ассамблея, напоминая о своем предложении, ранее сформулированном в резолюции 1886 (2009) "Будущее Совета Европы в свете его 60-летней истории", и подчеркивая, что из трех основных направлений деятельности Совета Европы именно вопросы демократии требуют усиления, дальнейшей концептуализации и повышения наглядности, предлагает:

7.1. учредить Страсбургский демократический форум как "зонтичную" структуру, которая стала бы международным информационно-справочным центром по вопросам демократии, а также лабораторией новых идей и предложений, включая те старые идеи, которые были забыты и должны быть возвращены в повестку дня, с целью укрепления и восстановления демократии. Такая структура могла бы также служить барометром основных новых вызовов демократии в сегодняшней Европе, включая вызовы, связанные с глобализацией;

7.2. возложить на хорошо известную личность, которая станет чем-то вроде "посланника демократии", функции руководителя и ведущего Страсбургского демократического форума, а также распространение на постоянной основе идей Совета Европы по вопросам демократии, вызывающих в настоящее время живой интерес.

8. Ассамблея предлагает национальным парламентам государств-членов Совета Европы рассмотреть настоящий доклад и резолюцию и направить в установленном порядке свои отзывы, с тем чтобы обеспечить принятие адекватных последующих шагов в рамках национального законодательства и политики.

9. Ассамблея предлагает учреждениям ЕС начать обсуждение путей более активного вовлечения парламентов государств-членов Европейского союза в процесс принятия решений в Сообществе.



Предварительное издание

## **Состояние демократии в Европе и ход осуществления Ассамблей процедуры мониторинга**

Резолюция 1747 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея принимает к сведению деятельность Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу) по оказанию десяти странам, где в настоящее время осуществляется процедура мониторинга (Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Республика Молдова, Российская Федерация, Сербия, Украина и Черногория), и четырем странам, с которыми начат постмониторинговый диалог (Болгария, Монако, бывшая Югославская Республика Македония и Турция), помощи в укреплении их демократических институтов с целью обеспечения соблюдения прав человека, принципов демократии и верховенства права.
2. За отчетный период (июнь 2009 г. – июнь 2010 г.) Комиссия по мониторингу проанализировала функционирование демократических институтов в Албании, Армении, Боснии и Герцеговине, Республике Молдова, Монако, Сербии и Черногории, а также в рамках постмониторингового диалога, Болгарии. Кроме того, Комиссия подготовила доклад "Война между Грузией и Россией: год спустя". Ей также было поручено пересмотреть по существенным мотивам ранее утвержденные полномочия российской делегации.
3. Ассамблея удовлетворена тем, как оперативно и эффективно Комиссия отреагировала на вызывающие озабоченность события в странах, охватываемых ее мандатом, и, в частности, кризисы, последовавшие за выборами в Албании (резолюция 1709 (2010)), Армении (резолюция 1677 (2009)) и Республике Молдова (резолюции 1666 (2009) и 1692 (2009)), функционирование демократических институтов в Боснии и Герцеговине (резолюция 1701 (2010)), а также на безотлагательную необходимость внесения изменений в Конституцию Боснии и Герцеговины (резолюция 1725 (2010)).
4. Благодаря сотрудничеству Комиссии с властями Монако в течение последних пяти лет, Монако добилась очевидного прогресса в выполнении обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы, продемонстрировав решимость и способность выполнять свои уставные обязательства. Впоследствии, с учетом оценки Комиссией

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 июня 2010 г. (24-е заседание) (см. док. 12275, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: г-н Марти). Текст, принятый Ассамблеей 23 июня 2010 г. (24-е заседание).*

достигнутого прогресса, Ассамблея в своей резолюции 1690 (2009) постановила закрыть процедуру мониторинга в отношении данной страны и предложила Комиссии начать с властями Монако постмониторинговый диалог.

5. Кроме того, Комиссия приступила к более общему осмыслению целого ряда процедурных вопросов, касающихся ее деятельности по мониторингу, и представила Ассамблее ряд предложений в отношении срока полномочий содокладчиков Комиссии по мониторингу. Эти предложения были одобрены и включены в Регламент (Правила процедуры) Ассамблеи, а также в круг ведения Комиссии.

6. Ассамблея отмечает, что Комиссия, участвуя в проводимой в 2010 г. дискуссии о состоянии демократии в Европе, особое внимание обращала на эффективность парламентов и роль политических партий в государствах-членах Совета Европы, в которых проводится процедура мониторинга или с которыми проводится постмониторинговый диалог.

7. Представительная демократия является сердцевинной демократической системы. Свободные и справедливые выборы, основанные на политическом плюрализме, являются важнейшим элементом надлежащего функционирования демократии. В этой связи, несмотря на достигнутый существенный общий прогресс в отношении избирательной системы, Ассамблея озабочена серьезными недостатками, отмеченными в ходе выборов в ряде государств-членов Совета Европы.

8. В Албании, несмотря на то, что парламентские выборы 2009 г. были в целом признаны свободными и справедливыми, политизация избирательного процесса и нарушения, обнаруженные в ходе кампании, ряд нарушений в ходе голосования, а также парламентский бойкот и голодовки представителей оппозиции спровоцировали нынешний серьезный политический кризис. В Армении отсутствие доверия общественности к избирательному процессу в ходе президентских выборов 2008 г., усугубляемое неравными условиями для проведения кампаний и проблемами, отмеченными в ходе подсчета и обработки голосов, а также при рассмотрении связанных с выборами жалоб, породили политический кризис, который характеризовал политическую жизнь в течение значительной части отчетного периода. В Российской Федерации, по мнению наблюдателей Ассамблеи, хотя результаты парламентских выборов 2007 г. и президентских выборов 2008 г. и отражали в целом политическое волеизъявление российских избирателей, существенные недостатки привели к тому, что процесс выборов подорвал политический плюрализм и не соответствовал стандартам проведения демократических выборов, разработанным Советом Европы. В Азербайджане результаты президентских выборов 2008 г. "стали отражением воли электората страны", однако в ходе подсчета, и особенно обработки голосов, были отмечены нарушения. К сожалению, пять политических партий не приняли участие в выборах, и поэтому не было реальной конкуренции между платформами и политическими идеями. Президентские выборы, которые состоялись на Украине в 2010 г., были признаны соответствующими стандартам Совета Европы, несмотря на попытки различных политических сил манипулировать правовой базой выборов вплоть до дня голосования.

9. В ряде стран требуется провести реформу избирательной системы. Ассамблея предложила албанским властям улучшить нормативно-правовую базу и расширить возможности избирательных органов в ряде областей. В Армении исключительно

важно провести реформу избирательной системы для восстановления доверия населения к избирательному процессу. В Азербайджане до проведения предстоящих в 2010 г. парламентских выборов следует дополнительно внести ряд изменений в Избирательный кодекс, который по-прежнему является слишком сложным, в частности, в положения о регистрации кандидатов, финансировании кампаний и другие нормы, регулирующие проведение избирательных кампаний. В Боснии и Герцеговине требуется безотлагательно снять применяемые по этническому признаку ограничения на право выставлять свою кандидатуру на выборах в Палату народов, а также на президентских выборах, что противоречит Европейской конвенции о правах человека. В Грузии существующий Избирательный кодекс подвергается критике за то, что создает благоприятные условия для правящей партии. Ассамблея приветствует создание межпартийной рабочей группы для разработки нового избирательного кодекса, в результате чего на основе консенсуса были внесены изменения в нормативно-правовую базу проведения местных выборов. Ассамблея настоятельно призывает все политические силы в Грузии продолжать диалог и прийти к согласию в отношении пересмотра Избирательного кодекса, включая избирательную систему, заблаговременно до следующих парламентских выборов в стране. Нестыковки в нормативно-правовой базе проведения выборов на Украине, а также манипулирование нормативно-правовой базой всеми недовольными, безусловно, свидетельствуют о необходимости единого избирательного кодекса, разработать который неоднократно рекомендовала Ассамблея. Следует улучшить избирательное законодательство в Республике Молдова. Так, Ассамблея отмечает принятие молдавским парламентом во втором чтении поправок к Избирательному кодексу, позволивших снизить до 4% избирательный порог для политических партий и создавать избирательные блоки. Вместе с тем Ассамблея подчеркивает необходимость уточнить списки избирателей как можно скорее создав общенациональный реестр избирателей, а также доработать положения избирательного законодательства, регламентирующие порядок голосования молдавских граждан, проживающих за границей чтобы исключить случая многократного голосования. Ассамблея призвала власти Черногории оперативно принять новый закон, регулирующий избрание членов парламента, для того чтобы повысить влияние избирателей на выбор конкретных кандидатов из числа лиц, фигурирующих в партийном списке. Российской Федерации было настоятельно предложено запросить у Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) заключение по нормативно-правовой базе избирательной системы и внести изменения в положения, которые негативно отражаются на политическом плюрализме. Кроме того, вызывают озабоченность ограничения на регистрацию политических партий, повышение порога для доступа в парламент с 5 до высоких 7 процентов, запрет на образование избирательных блоков, а также введение для депутатов "императивного мандата".

10. Эффективность парламентов в значительной степени определяется их репрезентативностью, а также способностью служить площадкой для диалога между различными политическими силами. К сожалению, в некоторых странах диалог по ряду причин оказался под угрозой: в некоторых из них парламенты монополизированы ограниченным числом политических сил (Азербайджан, Армения, Российская Федерация, Грузия) и/или оппозиция слишком слаба и/или раздроблена (Азербайджан, Российская Федерация, Грузия).

11. Ассамблея озабочена тем, что оппозиционные парламентские партии злоупотребляют стратегиями бойкота (Албания, Грузия, Республика Молдова) или

отказываются участвовать в выборах (например, в Азербайджане). Такие действия отнюдь не способствуют демократическому процессу.

12. В то же время следует подчеркнуть, что наличие сильной и активной оппозиции полезно для демократии. Соблюдение прав оппозиции, а также создание демократической среды, в которой оппозиция может работать и процветать, является необходимым элементом стабильной демократии. К сожалению, такие условия еще не созданы в целом ряде стран, в которых Ассамблея отметила нарушения основных свобод, например свободы собрания, свободы выражения мнения и свободы прессы.

13. В некоторых странах, отчасти в результате несовершенства избирательных процессов, сложилась ситуация, при которой политическая оппозиция существует и действует в основном вне парламентских рамок. В таких случаях, в интересах демократического процесса в целом, власти должны считать своей приоритетной задачей продолжение политического диалога с непарламентской оппозицией и обеспечивать ее подключение к процессу принятия политических решений. Такова ситуация в Армении, Азербайджане и Грузии. Однако единственным решением на длительную перспективу является создание такой избирательной базы, которая обеспечивает участие на равноправной основе широкого спектра политических сил без применения необоснованных ограничений в отношении соперников.

14. В ряде стран не всегда четко очерчена роль парламента как необходимого противовеса исполнительной власти. Такая слабость может иметь под собой самые разные причины, включая недостатки конституционного законодательства, а также отсутствие необходимых структур, персонала и правового опыта.

15. Отсутствие опыта и возможностей наиболее отчетливо прослеживается в парламентах Черногории, Республики Молдова и Боснии и Герцеговины. В этом контексте Ассамблея приветствует осуществление Европейским союзом и Советом Европы совместной программы сотрудничества "Поддержка демократии" для Республики Молдова, включая ее парламентский компонент, направленный на укрепление законотворческих возможностей молдавского парламента.

16. В некоторых странах все еще требуется провести конституционную реформу для обеспечения нормально функционирующей системы сдержек и противовесов. В частности, так обстоят дела в Азербайджане, Грузии и Украине. Ассамблея отмечает поправки к Конституции, предложенные Государственной конституционной комиссией Грузии с заявленной целью укрепить, в частности, роль парламента и создать активную систему сдержек и противовесов.

17. Надлежащее функционирование парламентской системы в значительной степени зависит от наличия благоприятной демократической среды. Однако в некоторых странах все еще отмечаются недостатки.

18. Свободе прессы и плюрализму препятствуют чрезвычайная концентрация собственности или олигархический контроль СМИ (Российская Федерация, Армения). Не всегда в полном объеме соблюдается свобода выражения мнения, журналистов арестовывают по спорным основаниям (Азербайджан), все еще имеют место многочисленные случаи судебного преследования или даже физических угроз в адрес журналистов (Российская Федерация, Турция, Армения и Азербайджан), а также

убийства журналистов (Российская Федерация). В целом, вызывает озабоченность переплетение финансовых и политических интересов в ряде стран (Украина, Российская Федерация).

19. Учитывая изложенное, Ассамблея настоятельно призывает:

19.1. в отношении *выборов и политического плюрализма*:

19.1.1. парламент Албании улучшить нормативно-правовую базу избирательного процесса и укрепить потенциал избирательных администраций по таким направлениям, как регистрация избирателей, регулирование освещения кампаний средствами массовой информации и их финансирования, нормы транспарентности, собственность СМИ, избирательные комиссии и списки кандидатов;

19.1.2. парламент Армении, незамедлительно и заблаговременно провести до следующих парламентских выборов комплексную избирательную реформу с целью обеспечения справедливых и равных условий для всех кандидатов, а также укрепления доверия населения к избирательному процессу, включая процедуры подачи и рассмотрения апелляций и жалоб;

19.1.3. парламент Азербайджана пересмотреть ряд положений Избирательного кодекса 2008 г., касающихся регистрации кандидатов, финансирования кампаний и списков лиц, имеющих право проводить предвыборные кампании;

19.1.4. парламент Боснии и Герцеговины привести Конституцию и избирательное законодательство в соответствие с Европейской конвенцией о правах человека с целью устранения дискриминации по этническому признаку;

19.1.5. парламент Грузии продолжить избирательную реформу в преддверии следующих парламентских выборов и восстановить диалог с оппозицией с тем, чтобы добиться консенсуса максимально широкого спектра политических сил в отношении национальной избирательной системы;

19.1.6. исполняющего обязанности президента Республики Молдова ввести в действие принятые недавно поправки к Избирательному кодексу, а парламент Республики Молдова – доработать избирательное законодательства в том, что касается точности списков избирателей, создав для этого общенациональный список избирателей, а также в том, что касается голосования граждан Молдовы, проживающих за границей;

19.1.7. парламент Черногории согласовать законодательство, регулирующее парламентские выборы, с новой Конституцией с учетом обязательств, взятых страной при вступлении в Совет Европы;

19.1.8. парламент Российской Федерации устранить положения законодательства, которые ограничивают политический плюрализм, включая положения, ограничивающие возможности регистрации партий и кандидатов, а также снизить порог для вхождения в парламент;

19.1.9. власти Российской Федерации обратиться к Венецианской комиссии с просьбой подготовить заключение в отношении нормативно-правовой базы выборов и стремиться к сотрудничеству с ней в устранении любых недостатков, а также выполнять рекомендации, содержащиеся в таком заключении;

19.1.10. парламент Сербии внести изменения в существующую нормативно-правовую базу с целью отмены системы партийных мандатов и внести в законодательство о выборах соответствующие изменения, с тем чтобы сделать процесс распределения мест по партийным спискам более прозрачным для избирателей;

19.1.11. парламент Украины выполнить свое давнее обещание и без дальнейших проволочек принять единый избирательный кодекс, отвечающий европейским стандартам;

19.1.12. парламенты Российской Федерации, Сербии и Украины отменить конституционные и законодательные положения, предусматривающие возможность отзыва народных представителей политическими партиями (т.н. "императивный мандат"), а также действующие в Сербии и Черногории законодательные положения, позволяющие изменять очередность кандидатов в партийных списках после проведения выборов;

19.2. в отношении *диалога между политическими партиями в парламенте*:

19.2.1. главную оппозиционную партию в Албании (Социалистическая партия) прекратить бойкот деятельности парламента и начать конструктивный политический диалог с другими политическими силами, о чем говорится в заявлении Бюро от 26 апреля 2010 г. по данному вопросу;

19.2.2. армянские власти продолжать усилия по установлению полноценного диалога со всеми политическими силами оппозиции по вопросу политических реформ, необходимых для нормализации политической жизни в стране;

19.2.3. азербайджанские власти установить полноценный политический диалог с оппозицией;

19.2.4. грузинские власти продолжать усилия по установлению полноценного диалога по поводу направленности и содержания разрабатываемых в настоящее время пакетов мер по проведению конституционной и избирательной реформ;



19.2.5. политические силы Республики Молдова начать конструктивный полноценный диалог с целью создания необходимых гарантий недопущения повторения нынешнего институционального кризиса, включая внесение изменений в Конституцию, используя для этого экспертный потенциал и рекомендации Венецианской комиссии;

19.2.6. политические силы Боснии и Герцеговины начать серьезный институционализированный процесс подготовки комплексного пакета поправок к Конституции в соответствии с обязательствами страны на период после вступления, в полной мере используя при этом экспертный потенциал и рекомендации Венецианской комиссии;

19.3. в отношении *парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти и расширения возможностей парламентов*:

19.3.1. парламенты Армении, Азербайджана, Грузии, Российской Федерации и Украины пересмотреть свое законодательство с целью усиления парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти;

19.3.2. парламенты Республики Молдова, Черногории и Сербии укрепить свой материальный и административно-организационный потенциал;

20. Ассамблея настоятельно призывает государства, где в настоящее время осуществляется процедура мониторинга или с которыми начат постмониторинговый диалог, активизировать сотрудничество с Комиссией по мониторингу и оперативно выполнять рекомендации, содержащиеся в конкретных резолюциях, принятых Ассамблеей. Она готова оказать всю необходимую поддержку соответствующим странам в рамках своих программ парламентского сотрудничества.

21. Ассамблея прекрасно понимает, что демократия – это непрекращающийся процесс. Поэтому странам, в которых не осуществляется процедура мониторинга и с которыми не ведется постмониторинговый диалог, также, по мере необходимости, следует напомнить о соблюдении своих уставных обязательств как государств-членов Совета Европы. В соответствии с установившейся в 2006 г. практикой отслеживать ситуацию в этих странах Комиссия прилагает к своему ежегодному докладу периодические доклады о ситуации в 11 государствах-членах (Венгрия, Греция, Ирландия, Исландия, Италия, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Нидерланды).

22. Ассамблея приветствует тот факт, что после принятия ее резолюции 1548 (2007) "Об осуществлении процедуры мониторинга Ассамблеи" (июнь 2006 г. – июнь 2007 г.):

22.1. Венгрия подписала и ратифицировала Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198), а Латвия, Мальта, Нидерланды ратифицировали ее;

22.2. Латвия, Люксембург и Нидерланды ратифицировали Конвенцию о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197);

22.3. Нидерланды ратифицировали Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174).

23. Отмечая, что в отношении ряда государств, по которым готовятся периодические доклады, не применяются конкретные механизмы мониторинга Организации в связи с тем, что они не ратифицировали соответствующие конвенции, Ассамблея еще раз настоятельно призывает:

23.1. Ирландию, Лихтенштейн и Литву подписать и ратифицировать, а Грецию, Исландию, Италию и Люксембург ратифицировать Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198);

23.2. Лихтенштейн подписать и ратифицировать, а Венгрию, Грецию, Ирландию, Исландию, Италию и Литву ратифицировать Конвенцию о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197);

23.3. Грецию, Исландию и Люксембург ратифицировать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (СЕД № 157);

23.4. Лихтенштейн подписать и ратифицировать, а Грецию, Исландию, Латвию и Люксембург ратифицировать пересмотренную Европейскую социальную хартию (СЕД № 163);

23.5. Исландию, Латвию, Литву, Лихтенштейн, Люксембург и Мальту подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб (СЕД № 158);

23.6. Грецию, Ирландию, Латвию и Литву подписать и ратифицировать, а Исландию, Италию и Мальту ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148);

23.7. Лихтенштейн подписать и ратифицировать, а Ирландию, Исландию, Италию и Люксембург ратифицировать Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174);

23.8. Литву подписать и ратифицировать, а Венгрию, Исландию, Италию, Лихтенштейн и Мальту ратифицировать Дополнительный протокол (СЕД № 191) к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

24. При подготовке таких периодических докладов, а также осуществляя собственную процедуру мониторинга ситуации в отдельных странах через Комиссию по мониторингу, Ассамблея продолжает использовать результаты работы, проводимой другими институтами и органами по мониторингу Совета Европы. В частности, она приветствует сотрудничество и объединение усилий Комиссии по мониторингу с некоторыми из них при рассмотрении кризисных ситуаций и рекомендует далее развивать такую практику, включая регулярный обмен информацией.



Предварительное издание

## Вспышка напряженности на Ближнем Востоке

Резолюция 1748 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея ссылается на свое постановление 549 (1999), на резолюции 1183 (1999), 1245 и 1514 (2001), 1281 и 1294 (2002), 1420 и 1452 (2005), 1493 и 1520 (2006), а также 1550 (2007) и, в частности, подтверждает резолюцию 1700 (2010) "Положении на Ближнем Востоке", принятую в январе 2010 года.
2. Парламентская ассамблея выражает глубокую озабоченность в связи с серьезным обострением напряженности на Ближнем Востоке и регрессом в мирном процессе, возникшем из-за военного нападения Израиля 31 мая 2010 года на следовавшую в сектор Газа гуманитарную флотилию, что привело к смерти девяти активистов граждан Турции.
3. Ассамблея выражает соболезнования семьям и друзьям жертв этого нападения и выражает солидарность с пострадавшими.
4. Она считает рейд Израиля, произошедший в международных водах, незаконным актом, представляющим собой нарушение международного права, и в частности обычного морского права, а также международного права в области прав человека и международного гуманитарного права. Ассамблея считает безусловно несоразмерной реакцию Израильских сил на план флотилии из шести судов прорвать блокаду сектора Газа. В этом отношении Ассамблея согласна с позицией осуждения, выраженной Организацией Объединенных Наций, "Квартетом", Европейским союзом и большей частью международного сообщества, и выражает глубокое сожаление в связи с тем, что власти Израиля пока еще не согласились с требованием создать международную следственную комиссию. Ассамблея полагает, что Израилю следует взаимодействовать с международным сообществом, призвавшим оперативно провести объективное и прозрачное международное расследование.
5. Ассамблея подтверждает, что и применение силы, и право на самооборону никогда не должны нарушать международное право.
6. Ассамблея вновь подтверждает, что терроризм – враг мира, и что каждый обязан бороться с терроризмом во всех его формах.

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 июня 2010 г. (25-е заседание) (см. док. 12308, доклад Комиссии по политическим вопросам, докладчик: г-н Фассино, и док.12310, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Пургуридес). Текст, принятый Ассамблеей 24 июня 2010 г. (25-е заседание).*

7. Ассамблея подчеркивает, что условия жизни людей в секторе Газа резко ухудшились в результате установленной блокады, и считает, что заявление правительства Израиля о частичном ослаблении блокады стало первым шагом. Тем не менее, Ассамблея полагает, что блокада, которая является незаконной в соответствии с международным гуманитарным правом, должна быть снята, и что подъезды к сектору Газа должны быть свободными при условии одновременного обеспечения безопасности Израиля. Таким образом, Ассамблея призывает к усилению мер по предотвращению ввоза оружия и запрещенных материалов в сектор Газа и к усилению контролирующей роли уже развернутой гражданской миссии Европейского союза как на суше, так и на море.

8. Ассамблея вновь подчеркивает, что конфликт на Ближнем Востоке прежде всего затрагивает два одинаково легитимных устремления – право Израиля быть признанным и существовать в безопасности и право палестинцев иметь независимое, жизнеспособное сопредельное государство, и что прочного мира невозможно достичь, если эти устремления и права обоих народов не будут реализованы.

9. Ассамблея вновь подтверждает срочную необходимость возобновления диалога и переговоров между Израилем и Палестиной, что является единственным способом достичь прочного и общего мира, когда независимое и суверенное палестинское государство сосуществует рядом с защищенным и признанным Государством Израиль. Она выражает полную поддержку проведению "непрямых переговоров" и призывает стороны осуществлять полномасштабное сотрудничество для достижения положительного результата.

10. Ассамблея ценит напряженные усилия, предпринимаемые президентом Бараком Обамой и его специальным представителем на Ближнем Востоке Джорджем Митчеллом, а также "Квартетом" и его посланником на Ближнем Востоке Тони Блэром, и отмечает, что данный кризис требует более активного участия Организации Объединенных Наций и Европейского союза.. Ассамблея приветствует заявления Лиги арабских государств о том, что та по-прежнему привержена идеи достижения мира путем переговоров на основании Арабского мирного плана. Ассамблея надеется, что, несмотря на нынешний кризис, Турция будет продолжать играть положительную роль в обеспечении стабильности в регионе.

11. В связи с изложенным Ассамблея призывает правительство Израиля:

11.1. оперативно и точно установить личную и коллективную ответственность за действия, связанные с нападением на флотилию, следовавшую в сектор Газа;

11.2. вернуть личные вещи, изъятые у лиц, находившихся на судах флотилии, их законным владельцам;

11.3. сотрудничать с международным сообществом для оперативного проведения объективного и прозрачного международного расследования;

11.4. гарантировать, что назначенная им комиссия по расследованию оперативно проведет объективное, заслуживающее доверия и прозрачное расследование в соответствии с международными критериями, и что ее члены будут обладать полной независимостью и свободой действий;

- 11.5. снять блокаду сектора Газа, гарантировав доступ по суше и по морю и разрешив организованную поставку всех товаров, необходимых для обеспечения нормальных условий жизни населения и развития экономической и социальной деятельности без ущерба для своей собственной безопасности, а также разрешив экспорт, который будет способствовать оживлению экономической и коммерческой деятельности на этой территории;
- 11.6. прекратить строительство новых и расширение уже существующих поселений на оккупированных территориях, в том числе в Восточном Иерусалиме, и убрать уже существующие т.н. "незаконные внешние поселения" ;
- 11.6. продолжать сокращение количества блокпостов на Западном берегу реки Иордан;
- 11.7. гарантировать главе Палестинской национальной администрации Махмуд Аббас и правительству Саяма Файяда возможность взять на себя свои обязанности и исполнять свои полномочия.
12. Ассамблея призывает все палестинские силы признать полномочия главы Администрации Махмуда Аббаса и поддержать мирный процесс.
13. Она призывает Хамас:
- 13.1. признать право Государства Израиль на существование, а также Арабский мирный план;
- 13.2. прекратить ракетные удары по целям в Израиле и безоговорочно отказаться от любых насильственных форм борьбы;
- 13.3. прекратить нападения на международные НПО в секторе Газа;
- 13.4. немедленно разрешить представителям Красного Креста посетить военнослужащего Гилада Шалита;
- 13.5. освободить военнослужащего Гилада Шалита.
14. Она призывает Фатх и Хамас возобновить переговоры о заключении соглашения, соответствующего цели мирных переговоров.
15. Ассамблея приветствует гуманитарную деятельность Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и призывает все страны-доноры предоставить адекватные финансовые ресурсы для удовлетворения потребностей населения сектора Газа.
16. Ассамблея вновь подтверждает свое стремление активизировать диалог между сторонами, в частности через Трехсторонний форум, объединяющий Ассамблею, Кнессет и Палестинский законодательный совет.

17. Ассамблея призывает также Европейский союз и государства-члены Совета Европы:

17.1. продолжать содействие экономическому развитию на палестинских территориях;

17.2. усилить подготовку палестинской полиции и оптимизировать структуру палестинских сил безопасности;

17.3. предложить помощь в осуществлении мер по улучшению условий жизни населения сектора Газа, в частности посредством мониторинга импорта на пограничных переходах.



Предварительное издание

## **Реакция на пандемию H1N1: необходимость повышения прозрачности**

Резолюция 1749 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея озабочена реакцией на пандемию гриппа H1N1, причем не только со стороны Всемирной организации здравоохранения, но и со стороны компетентных органов на уровне Европейского союза и на национальном уровне. Особую обеспокоенность Ассамблеи вызывают некоторые последствия принятых решений и сформулированных рекомендаций, которые привели к нарушению приоритетов деятельности служб здравоохранения во всей Европе, бесцельному расходованию значительных государственных средств, а также к неоправданным страхам и опасениям всего населения Европы за свое здоровье.
2. Ассамблея отмечает, что были выявлены серьезные недостатки в плане прозрачности процессов принятия решений, касающихся пандемии, что вызвало озабоченность по поводу возможного влияния фармацевтической промышленности на некоторые важные решения, касающиеся данной пандемии. Ассамблея опасается, что отсутствие прозрачности и подотчетности приведет к падению доверия к рекомендациям основных институтов здравоохранения. Это может оказаться катастрофическим в случае, если следующее заболевание пандемического характера окажется более серьезным, чем пандемия H1N1.
3. Ассамблея напоминает о ранее проделанной ею работе по организации надлежащего управления сферой здравоохранения в государствах-членах Совета Европы и, в частности, рекомендацию 1725 (2005) "Европа и грипп птиц – профилактические меры в сфере здравоохранения" и рекомендацию 1787 (2007) "Принцип предосторожности и ответственное управление рисками". В рекомендации 1908 (2010) "Лоббирование в демократическом обществе" (Европейский кодекс поведения при лоббировании) Ассамблея отметила, что нерегулируемое или скрытое лоббирование может представлять опасность и подорвать демократические принципы и надлежащее управление.
4. В позитивном плане Ассамблея приветствует шаги по анализу и оценке реакции на пандемию H1N1, предпринятые в последнее время или намеченные ВОЗ,

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 июня 2010 г. (26-е заседание) (см. док. 12283, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и делам семьи, докладчик: г-н Флинн). Текст, принятый Ассамблеей 24 июня 2010 г. (26-е заседание).*  
См. также рекомендация 1929 (2010).

европейскими институтами здравоохранения, а также целым рядом национальных правительств и парламентов. Ассамблея настоятельно призывает все заинтересованные стороны продолжать и расширять диалог между органами здравоохранения на всех уровнях и регулярно обмениваться опытом в отношении наиболее эффективных форм управления сферой здравоохранения в будущем.

5. Несмотря на готовность ВОЗ и заинтересованных европейских институтов здравоохранения начать диалог и проанализировать реакцию на пандемию, Ассамблея выражает сожаление, что они не проявили готовность поделиться некоторой важной информацией, в частности опубликовать имена и декларации о заинтересованности членов Чрезвычайного комитета ВОЗ и соответствующих европейских консультативных органов, имеющих непосредственное отношение к рекомендациям по реагированию на данную пандемию. Кроме того, Ассамблея сожалеет, что ВОЗ не поспешила пересмотреть или переоценить свою позицию в отношении пандемии и обусловленной ею реальной опасностью для здоровья, несмотря на убедительные свидетельства того, что ВОЗ с самого начала очень сильно переоценила опасность пандемии. Кроме того, Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что ВОЗ заняла оборонительную позицию, выразившуюся в нежелании признать, факт изменения определения пандемии, а также в нежелании пересмотреть свой прогноз в отношении данной пандемии.

6. В свете широко распространенной озабоченности по поводу реакции на пандемию H1N1, Ассамблея призывает органы здравоохранения на международном, европейском и национальном уровне и, в частности ВОЗ, транспарентно подойти к критическим замечаниям и обеспокоенности, возникшей в ходе пандемии H1N1, и в частности:

6.1. пересмотреть в соответствующих случаях круг ведения своих общих руководящих органов и специальных консультативных органов с целью обеспечения максимальной транспарентности и наивысшего уровня демократической подотчетности при принятии решений, касающихся здоровья населения;

6.2. транспарентно согласовать общий набор определений и описаний пандемии гриппа с участием широкого круга специалистов, для того чтобы сформировать целостное всемирное понимание такого рода явлений;

6.3. пересмотреть и обновить существующие рекомендации по работе с частным сектором или подготовить такие рекомендации там, где они отсутствуют, обеспечив чтобы:

6.3.1. в расчет принимался широкий круг экспертных оценок и мнений, включая несовпадающие мнения отдельных экспертов и заключения неправительственных организаций;

6.3.2. все без исключения декларации о заинтересованности привлекаемых экспертов подлежали опубликованию;

6.3.3. привлекаемые к сотрудничеству внешние организации в обязательном порядке указывали о наличии у них связей с ведущими



специалистами и другими экспертами, которые могли бы привести к конфликту интересов;

6.3.4. все лица, у которых может возникнуть конфликт интересов, исключались из процесса принятия деликатных решений;

6.4. пересмотреть коммуникационные стратегии, касающиеся вопросов здравоохранения, принимая во внимание сложившуюся социальную ситуацию, характеризующуюся высоким уровнем доступа к новым технологиям, а также тесным сотрудничеством со СМИ, с целью недопущения погони за сенсациями и нагнетания страха в сфере здравоохранения;

6.5. уточнить и подготовить почву для надлежащего применения принципа предосторожности в вопросах здравоохранения в будущем, в том числе посредством разработки полностью прозрачных коммуникационных стратегий и сопровождающих мер образовательно-просветительского характера;

6.6. обеспечить максимально прозрачный и комплексный обмен результатами анализа пандемии H1N1 между всеми заинтересованными сторонами, включая ВОЗ, европейские институты (Европейский союз и Совет Европы), национальные правительства и парламенты, неправительственные организации и европейское население в целом, для того чтобы извлечь из этого полезные выводы, обеспечить, чтобы виновные в ошибках понесли за это ответственность, и восстановить доверие населения к решениям и рекомендациям в сфере здравоохранения.

7. Кроме того, Ассамблея предлагает ВОЗ и, возможно, заинтересованным европейским институтам здравоохранения поставить на регулярную основу обмен в масштабах Европы информацией по вопросам надлежащего управления сферой здравоохранения посредством:

7.1. участия в проводимых в Парламентской ассамблее регулярных дебатах по темам, связанным с надлежащим управлением сферой здравоохранения;

7.2. активного участия в межправительственной деятельности, проводимой на уровне Совета Европы, по вопросам надлежащего управления сферой здравоохранения;

8. Ассамблея также призывает государства-члены:

8.1. использовать имеющиеся у них средства демократического контроля через внутренние системы управления ВОЗ и европейские институты для обеспечения надлежащего выполнения резолюции;

8.2. приступить к критическому анализу ситуации на национальном уровне, если этого еще не сделано;

8.3. разработать системы гарантий, защищающих от необоснованного влияния лично заинтересованных лиц и структур, если этого еще не сделано;

8.4. обеспечить стабильное финансирование ВОЗ;

8.5. рассмотреть вопросы создания общественного фонда поддержки независимых исследований, опытов и экспертного консультирования, возможно финансируемого за счет обязательных взносов предприятий фармацевтической промышленности;

8.6. обеспечить, чтобы частный сектор не извлекал необоснованных выгод из опасений людей за свое здоровье и не разрешать им снимать с себя ответственность присваивая прибыли, но разделяя при этом риски. Для недопущения этого, государства-члены должны быть готовы разработать и применять на практике четкие национальные принципы работы с частным сектором и, при необходимости, сотрудничать друг с другом, ведя переговоры с международными корпорациями.

9. Ассамблея предлагает национальным парламентам поддерживать принимаемые на национальном уровне меры по совершенствованию систем управления сферой здравоохранения и обеспечить, чтобы они привлекались к соответствующему анализу ситуаций на национальном уровне и формированию политики, для того чтобы гарантировать максимально высокий уровень демократической подотчетности.

10. И, наконец, Ассамблея предлагает предприятиям фармацевтической промышленности, включая корпорации и ассоциации, пересмотреть собственные правила и формы работы, в том что касается сотрудничества с государственным сектором, с целью обеспечения максимальной транспарентности и социальной ответственности компаний, когда речь идет о важных вопросах здравоохранения.



Предварительное издание

## **Функционирование демократических институтов в Азербайджане**

Резолюция 1750 (2010)<sup>1</sup>

1. При вступлении в Совет Европы в январе 2001 г. Азербайджан сделал выбор в пользу европейских стандартов демократии, верховенства права и прав человека. Парламентская ассамблея внимательно следит за событиями в этой стране. В результате широкого сотрудничества между Ассамблеей и делегацией Азербайджана за время после вступления страны Ассамблея подготовила шесть докладов: два по процедуре мониторинга и четыре по вопросу функционирования в стране демократических институтов. Ассамблея убеждена, что Совет Европы призван сыграть важнейшую роль в оказании стране помощи в ее усилиях по демократизации.

2. В ноябре 2010 г. в Азербайджане состоятся вторые парламентские выборы после вступления страны в Совет Европы. Ассамблея придает большое значение созданию условий, которые позволили бы провести эти выборы в полном соответствии с европейскими стандартами, с тем чтобы они могли считаться свободными и справедливыми.

3. Ссылаясь на доклад Специальной комиссии по наблюдению за президентскими выборами 2008 г. и доклад Конгресса местных и региональных властей 2009 г. "Муниципальные выборы", Ассамблея отмечает, что в соблюдении европейских стандартов был достигнут значительный прогресс, особенно в ходе последних президентских выборов 2008 года. Однако она выражает сожаление, что ни одни из этих выборов не отвечали в полной мере демократическим требованиям.

4. За время членства страны в Совете Европы парламент Азербайджана укрепил свою позицию по отношению к другим государственным институтам. Однако предстоит сделать еще многое для дальнейшего усиления парламентского контроля над исполнительной властью и совершенствования механизмов сдержек и противовесов в государстве с сильной президентской системой. Предстоящие парламентские выборы особенно важны в стране, где все еще существует необходимость более действенного применения на практике конституционно-гарантируемого принципа разделения

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 июня 2010 г. (26-е заседание) (см. док. 12270, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: г-н Дебонно Греч и г-н Херкель). Текст, принятый Ассамблеей 24 июня 2010 г. (26-е заседание).*

властей и, особенно, укрепления роли парламента по отношению к исполнительной власти.

5. За несколько месяцев до десятой годовщины вступления Азербайджана в Совет Европы Ассамблея полагает, что репутация страны как демократического государства вновь поставлена на карту. Несмотря на прогресс, достигнутый в ходе президентских выборов 2008 г., требуется исправить ряд системных недостатков, включая отсутствие конкуренции и подлинного политического плюрализма.

6. Хотя Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в своем заключении пришла к выводу, что ситуацию удалось улучшить благодаря принятию ряда поправок, Избирательный кодекс остается сложным, особенно положения, касающиеся регистрации кандидатов, финансирования кампаний, перечней лиц, имеющих право проводить предвыборные кампании, а также ограничений в отношении содержания материалов избирательных кампаний. Ассамблея также согласна с мнением Венецианской комиссии о необходимости рассмотреть такие вопросы, как формирование Центральной избирательной комиссии и территориальных комиссий, а также процедуры подачи и рассмотрения жалоб и апелляций.

7. Ассамблея напоминает, что Европейский суд по правам человека в недавно вынесенном решении по делу *"Намат Алиев против Азербайджана"* постановил, что действия избирательных комиссий и соответствующих судов привели к нарушению права истца свободно и эффективно выдвинуть свою кандидатуру для участия в выборах в своем избирательном округе.

8. Период, прошедший после предыдущих парламентских выборов, ознаменовался дальнейшим ослаблением оппозиции как внутри парламента, так и за его пределами. Это привело к значительному сокращению числа оппозиционных кандидатов, что является весьма пагубным для процесса демократизации в стране.

9. Ассамблея принимает к сведению поправки к Конституции 2009 г. и, приветствуя определенные позитивные новации, выражает, вместе с тем, сожаление по поводу того, что никто не обратился в Венецианскую комиссию перед тем, как предлагать поправки к Конституции, некоторые из которых являются исключительно важными для функционирования демократических институтов страны и, особенно, для избирательного процесса.

10. Кроме того, в связи с общей атмосферой, необходимой для развития демократического избирательного процесса, Ассамблея выражает озабоченность по поводу сообщений о нарушениях основных свобод, таких как свобода собрания и свобода СМИ. В этой связи она напоминает о резолюции Европейского парламента о свободе выражения мнения в Азербайджане от 17 декабря 2009 года, в которой выражается озабоченность по поводу ограничения свободы СМИ в стране.

11. Ассамблея приветствует План действий в поддержку парламентских выборов в Азербайджане в 2010 г., принятый постоянными представителями 10 марта 2010 г., в котором акцент делается на ряде вопросов, установленных совместно с азербайджанскими властями и в сотрудничестве с другими международными институтами: речь идет, в частности, о таких вопросах, как избирательное законодательство, подготовка сотрудников избирательных органов, освещение

кампаний в СМИ, повышение уровня информированности избирателей в отношении вопросов, связанных с выборами, и организация публичных дебатов.

12. В свете этих соображений Ассамблея призывает азербайджанские власти обеспечить необходимые условия для того, чтобы предстоящие выборы полностью отвечали европейским стандартам, и в частности:

12.1. сотрудничать с Венецианской комиссией с целью пересмотра Избирательного кодекса для решения остающихся вопросов, таких как формирование Центральной избирательной комиссии, территориальных избирательных комиссий, регистрация кандидатов, наблюдатели, списки избирателей и их точность, а также порядок подачи и рассмотрения жалоб и апелляций;

12.2. установить свободный и справедливый порядок регистрации кандидатов, а также ввести эффективные процедуры апелляции;

12.3. создать общие условия для проведения справедливой избирательной кампании, в частности посредством полного соблюдения на практике закона о свободе собрания и обеспечение свободы СМИ;

12.4. дать возможность кандидатам и активистам, представляющим оппозицию, эффективно проводить свои кампании как в форме митингов, так и через СМИ, в частности, телевидение;

12.5. воздерживаться от любых форм дискриминации в отношении кандидатов и активистов на основе их политических убеждений и деятельности;

12.6. принять необходимые меры для ознакомления членов избирательных комиссий с процедурами подсчета голосов;

12.7. незамедлительно возобновить диалог между правящим большинством и оппозицией как внутри парламента, так и за его пределами, с целью улучшения политического климата и восстановления доверия населения к избирательному процессу;

12.8. предпринять необходимые шаги, призванные гарантировать женщинам доступ к выборным должностям на следующих парламентских выборах, способствуя таким образом усилиям, предпринятым в ходе местных выборов в декабре 2009 года, по итогам которых женщины получили до 30% мест в местных собраниях.

13. В связи с положением СМИ и журналистов Ассамблея осуждает аресты, факты запугивания, притеснения и физические угрозы в адрес журналистов, подтвержденные решением Европейского суда по правам человека по делу "*Фатуллаев против Азербайджана*". В этой связи Ассамблея также выражает озабоченность по поводу судьбы двух молодых активистов – Эмина Милли и Аднана Хаджизаде, которые были приговорены соответственно к двум годам шести месяцам и двум годам тюремного заключения.

14. Ассамблея также выражает сожаление по поводу смерти Новрузали Маммадова, ученого, главного редактора единственной газеты на талышском языке "Толыши Садо", который умер в тюрьме в августе 2009 г. и фигурировал в списке политических заключенных, составленном правозащитными организациями Азербайджана.

15. Ассамблея приветствует освобождение по президентскому помилованию ряда находившихся в тюрьме журналистов, в частности, хорошо известного журналиста и поэта Мирзы Сакита, Ганимата Захидова, издателя одной из основных независимых газет "Азадлыг", Али Хасанова, главного редактора газеты "Идеал", и г-на Мушвига Гусейнова, корреспондента газеты "Бизим Йол". Одновременно она выражает сожаление по поводу того, что ряд журналистов по-прежнему находится в заключении.

16. Ассамблея также озабочена тем, что уголовное наказание, налагаемое на некоторых журналистов по делам о клевете, зачастую носит непропорциональный характер и еще раз заявляет, что, по ее мнению, клевета должна быть исключена из числа уголовно наказуемых преступлений.

17. В свете вышеприведенных соображений, Ассамблея призывает азербайджанские власти:

17.1. освободить Эйнуллу Фатуллаева в соответствии с решением Европейского суда по правам человека, несмотря на то, что Большая палата Суда в настоящее время рассматривает апелляцию, поданную азербайджанскими властями;

17.2. принять поправки к Уголовному кодексу, с тем чтобы исключить клевету из числа уголовно наказуемых преступлений в соответствии с тенденциями, отмечаемыми на международном уровне, и практикой Европейского суда по правам человека, а до этого воздерживаться от возбуждения любых новых дел, связанных с уголовным преследованием журналистов за клевету;

17.3. создать для журналистов условия, позволяющие осуществлять свою профессиональную деятельность без вмешательства властей.

18. Кроме того, Ассамблея полагает необходимым продолжить реформы основных государственных институтов, для того чтобы обеспечить их функционирование в полном соответствии с демократическими стандартами избирательного процесса. Она ожидает, что Азербайджан будет в полном объеме соблюдать стандарты Совета Европы, касающиеся демократических выборов, в ходе предстоящих в 2010 г. парламентских выборов, и надеется своевременно получить приглашение для своих наблюдателей.

19. В этой связи она призывает азербайджанские власти дать на самом высоком политическом уровне четкий сигнал о недопустимости нарушений в ходе выборов.

20. Одновременно Ассамблея настоятельно призывает все политические партии принять участие в предстоящих выборах.

21. Кроме того, Ассамблея отмечает, что общий прогресс, достигнутый Азербайджаном в выполнении обязательств, взятых страной при вступлении в Совет Европы в 2001 г., будет представлен ей в специальном докладе, который будет подготовлен Комиссией по мониторингу в 2011 г.

22. Пока же она призывает азербайджанские власти активизировать реформы, проводимые в самых разных областях: от обеспечения верховенства права до разделения властей; она также призывает власти Азербайджана продолжать использовать экспертный потенциал профильных структур Совета Европы до проведения важнейших реформ, влияющих на функционирование демократических институтов страны, и не ограничиваться в преддверии предстоящих парламентских выборов соблюдением буквы закона, а сосредоточиться на его практическом применении.

23. Ассамблея предлагает Азербайджану согласовать свое законодательство с положениями Конвенции Совета Европы и противодействию торговле людьми и обеспечить его эффективное применение.

24. Ассамблея выражает признательность Азербайджану за его вклад в парламентское измерение кампании Совета Европы "Прекратить бытовое насилие в отношении женщин" (2006-2008) и за разработку проекта закона о борьбе с бытовым насилием. Она предлагает Азербайджану в кратчайшие сроки ввести в действие закон о предотвращении бытового насилия, включая насилие в отношении женщин, и борьбе с ним в соответствии со стандартами Совета Европы и другими международно-правовыми документами, а также поддержать разработку будущей конвенции Совета Европы о предотвращении бытового насилия и насилия в отношении женщин и борьбе с ним в соответствии с резолюцией Ассамблеи 1635 (2008) и рекомендацией 1847 (2008).







Предварительное издание

## **Борьба с сексистскими стереотипами в СМИ**

Резолюция 1751 (2010)<sup>1</sup>

1. Парламентская ассамблея отмечает и осуждает тот факт, что женщины являются жертвами сексистских стереотипов в СМИ. С одной стороны, они недопредставлены, если не сказать "невидимы" в СМИ. С другой стороны, сохраняющиеся в СМИ сексистские стереотипы, отводящие женщинам и мужчинам роли, которые традиционно отводятся им обществом, - т.е. женщины - дома, мужчины - в профессиональном и политическом мире, женщины – жертвы или сексуальные предметы, мужчины – компетентные мощные лидеры или движимые сексуальными инстинктами личности, - являются барьером для достижения гендерного равенства.

2. Сексистские стереотипы варьируются от юмора и клише в традиционных СМИ до подстрекательства к ненависти и насилию на гендерной почве в интернете. Сексистские стереотипы зачастую превращаются в банальность и допускаются под знаменем свободы выражения мнения. Более того, эти стереотипы зачастую тонко передаются в СМИ, которые воспроизводят позиции и взгляды, считающиеся нормой в обществах, весьма далеких от гендерного равенства. Поэтому неудивительно, что распространение сексистских стереотипов почти никогда не становится предметом судебного преследования и не наказывается регулирующими или саморегулируемыми органами власти, за исключением случаев наиболее грубых посягательств на человеческое достоинство.

3. Тем не менее, влияние сексистских стереотипов в СМИ на формирование общественного мнения, особенно среди молодежи, носит катастрофический характер. Они навечно закрепляют упрощенный, неизменно карикатурный образ женщин и мужчин, узаконивая повседневный сексизм и дискриминационные действия, а также могут способствовать насилию на гендерной почве или узаконить его. Таким образом, сексистские стереотипы являются инструментом дискриминации.

4. СМИ, являющиеся жизненно необходимым компонентом демократии, несут особую ответственность в этой области за пропаганду уважения человеческого достоинства, борьбу со всеми формами дискриминации и равенство между женщинами и мужчинами. Сексизму, как и расизму и иным формам дискриминации, нет места в СМИ. Ассамблея вновь подтверждает твердое намерение отстаивать принципы

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2010 г. (27-е заседание) (см. док. 12267, доклад Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Стумп). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2010 г. (27-е заседание).*

См. также рекомендацию 1931 (2010).

человеческого достоинства и недопущения дискриминации, гарантируемые Европейской конвенцией о правах человека. Она также отмечает позитивную роль, которую СМИ могут играть в достижении гендерного равенства, ссылаясь в этой связи на рекомендацию R(84)17 Комитета министров государствам-членам о равенстве между женщинами и мужчинами в СМИ.

5. Кроме того, чтобы научиться распознавать, осознавать и преодолевать стереотипы совершенно необходимы образование и профессиональная подготовка. Поэтому крайне важно с самого раннего возраста информировать детей о борьбе с дискриминацией и гендерном равенстве.

6. Ассамблея призывает государства-члены активизировать деятельность по профессиональной подготовке и образованию, а также:

- 6.1. разрабатывать и проводить информационно-просветительские кампании;
- 6.2. включить в законодательство о гендерном равенстве положения о борьбе с сексистскими стереотипами;
- 6.3. способствовать созданию и/или эффективному функционированию регулирующих или саморегулируемых органов в области массовой информации, с тем чтобы гарантировать уважение человеческого достоинства, способствуя борьбе с дискриминацией, включая дискриминацию на гендерной почве, и добиваться не только многообразия, но и равенства между женщинами и мужчинами;
- 6.4. сформулировать посредством диалога и по согласованию с государственными и частными партнерами по профессии кодексы поведения, которые запрещали бы сексистские действия и образы, содействовали бы сбалансированному присутствию женщин и мужчин в СМИ и учитывали бы гендерные аспекты;
- 6.5. ввести квоты и иные позитивные меры в общественных СМИ, а также поставить задачу расширения участия и представительства женщин;
- 6.6. создать структуры для мониторинга и/или укрепления саморегулируемых механизмов, для того чтобы сообщать о стереотипизированном изображении, используя там, где это может быть эффективным, механизмы разоблачения сексистской рекламы;
- 6.7. способствовать созданию европейской системы мониторинга и обмена передовым опытом;
- 6.8. сделать особый акцент на программы, предназначенные для молодежи, с целью преодоления существующих в обществе стереотипных образов женщин и мужчин и сексистских взглядов;
- 6.9. шире прививать в школах навыки интерпретации массовой информации и распознавания сексистских стереотипов, а также знакомить с вопросами гендерного равенства в соответствии с рекомендацией CM/Rec (2007)13

Комитета министров государствам-членам по вопросам комплексного подхода к гендерной проблематике в области образования, а также резолюциями Ассамблеи 1557(2007) "Образ женщины в рекламе" и 1669(2009) "Права девочек сегодня – права женщин завтра".

7. Кроме того, Ассамблея призывает национальные парламенты:

7.1. бороться с сексистскими стереотипами в СМИ путем принятия законодательных мер с целью наказания за сексистские замечания или оскорбления, подстрекательства к ненависти или насилию на гендерной почве и за клевету на отдельных лиц или группы лиц по признаку их пола;

7.2. дать возможность лицам, пострадавшим на гендерной почве, а также неправительственным организациям, которые борются с насилием и дискриминацией на гендерной почве, возможность обращаться в суды или компетентные регулирующие и саморегулируемые органы для судебного рассмотрения случаев подстрекательства к ненависти или насилию на гендерной почве, а также случаев клеветы на отдельное лицо или группу лиц в связи с их полом;

7.3. предоставить органам государственной прокуратуры возможность принимать, в силу своего статуса, меры в отношении подстрекательства к ненависти или насилию на гендерной почве, а также клеветы на отдельное лицо или группу лиц в связи с их полом;

7.4. призвать членов парламента не использовать формулировки, имеющие сексистский оттенок, и не прибегать к сексистским стереотипам в рамках своей парламентской деятельности;

7.5. настоятельно призвать членов парламентов потребовать, чтобы женщины-кандидаты и женщины, ставшие избранными представителями, имели такой же доступ к СМИ, что и их коллеги-мужчины.

8. Ассамблея призывает государства-члены поощрять меры, направленные на то, чтобы сделать более заметным и широким присутствие женщин в СМИ, включая:

8.1. проведение регулярного количественного и качественного анализа статуса и роли женщин в СМИ;

8.2. составление списков женщин-экспертов и женщин-консультантов, к которым могли бы обращаться средства массовой информации;

8.3. организацию конкурсов и учреждение призов для поощрения тех СМИ, которые способствуют сбалансированному представительству и участию в своей работе женщин и мужчин;

8.4. создание аналитических служб для изучения вопросов, связанных с достижением равенства между женщинами и мужчинами, с тем чтобы органы, регулирующие деятельность СМИ, могли использовать результаты их работы.

9. Ассамблея призывает средства массовой информации:

9.1. просвещать и готовить журналистов таким образом, чтобы в журналистике и СМИ присутствовал аспект гендерного равенства;

9.2. способствовать включению гендерного измерения в деятельность регулирующих и саморегулируемых органов, а в соответствующих случаях, выполнять рекомендации, содержащиеся в кодексах поведения;

9.3. способствовать более сбалансированному представительству женщин в СМИ и недопущению стереотипизированного изображения женщин и мужчин, способствуя таким образом преодолению препятствий на пути достижения гендерного равенства.



Предварительное издание

## Достойные пенсии для женщин

Резолюция 1752 (2010)<sup>1</sup>

1. В целом в государствах-членах Совета Европы существует значительная разница в размерах пенсий, получаемых женщинами и мужчинами. Многие пожилые женщины живут в бедности, поскольку либо не имеют пенсии вовсе, либо она явно недостаточна. Женщинам часто отводится основная роль в воспитании детей и заботе об иждивенцах, а периоды такой занятости либо вообще не берутся в расчет при назначении пенсии, либо учитываются лишь частично. Кроме того, из-за трудностей, в частности, с выходом на рынок труда, вынужденного согласия на работу с частичной занятостью, медленного продвижения по карьерной лестнице доход женщин в среднем ниже дохода мужчин, следствием чего являются низкие пенсии.
2. Парламентская ассамблея отмечает, что традиционные пенсионные системы отдают предпочтение присущему мужчинам равномерному продвижению по служебной лестнице и оторваны от реальностей современного общества. Помимо этого, с ростом числа разводов, повторных браков и неполных семей, возглавляемых матерями, система выплаты пенсии пережившему супругу входит в противоречие с требованиями сегодняшнего дня.
3. Ассамблея выступает за честные и справедливые пенсии, обеспечивающие всем женщинам и мужчинам достойный жизненный уровень. Ассамблея убеждена, что во имя социальной сплоченности и человеческого достоинства необходимо принять меры, направленные на решение основных проблем, вызывающих разрыв в размерах пенсий женщин и мужчин: с одной стороны, ликвидировать разрыв в заработной плате женщин и мужчин в течение их трудовой жизни, а с другой - реформировать пенсионные системы с целью устранения этого неравенства.
4. В этой связи Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы как можно скорее выполнить положения резолюции 1715 (2010) "О разрыве в заработной плате женщин и мужчин" с тем, чтобы положить конец дискриминации женщин на рынке труда и, в частности, призывает их гарантировать:

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2010 г. (27-е заседание) (см. док. 12274, доклад Комиссии по равенству возможностей женщин и мужчин, докладчик: г-жа Чурдова, и, док. 12307, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и делам семьи, докладчик: г-н Марке). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2010 г. (27-е заседание).*  
См. также рекомендацию 1932 (2010).

- 4.1. включение права на равную оплату за равный труд в свое национальное законодательство, если это еще не сделано;
  - 4.2. соблюдение работодателями этого права, и наложение на них штрафов в случае его нарушения;
  - 4.3. предоставление работникам возможности обращаться в судебные органы с целью признания этого права, не рискуя при этом потерять работу.
5. Ассамблея просит государства-члены пересмотреть свое пенсионное законодательство с тем, чтобы не только запретить дискриминацию между женщинами и мужчинами, но и практиковать положительную дискриминацию в пользу женщин посредством мер, учитывающих перерывы в трудовом стаже и различия в характере трудовой деятельности женщин и мужчин, и предусматривающих:
- 5.1. гарантии персональных пенсионных прав для каждого, что позволит постепенно отказаться от пенсий по случаю потери кормильца;
  - 5.2. перераспределение средств в пользу малооплачиваемых лиц, а также зачет периодов по уходу за детьми и престарелыми, исходя из принципа равенства женщин и мужчин при проведении пенсионных реформ и придавая особое значение важности государственных пенсионных систем, которые должны защищать интересы женщин;
  - 5.3. выплату адекватного пособия на выполнение семейных обязанностей или заботу об иждивенцах лицам, занимающимся воспитанием детей и заботящимся об иждивенцах;
  - 5.4. зачет определенных периодов, в течение которых пенсионные начисления не производятся (безработица, отпуск по уходу за ребенком, частичная занятость и т.д.);
  - 5.5. установление адекватно оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком, которым может воспользоваться любой из родителей;
  - 5.6. предоставление доступных высококачественных услуг по уходу за детьми и иждивенцами.
6. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы предусмотреть в своей пенсионной политике меры, направленные на обеспечение большей солидарности между женщинами и мужчинами, в случаях, когда заработанные пенсионные накопления оказываются недостаточными, в том числе позитивные меры поддержки пожилых людей, а именно:
- 6.1. систему назначения пенсий по старости или обеспечения престарелым совокупного дохода в размере не менее прожиточного минимума в данной стране;
  - 6.2. рассмотрение возможности введения смешанной пенсионной системы, согласно которой каждое лицо, обычно проживающее на территории государства (детали определяются каждым государством), будет получать пенсию, состоящую

из фиксированной части, связанной с самим фактом проживания в данной стране, и переменной части, пропорциональной его/ее доходам.

6.3. предоставление альтернативной или дополнительной помощи - в денежной или натуральной форме, например в виде оплаты расходов на медицинские услуги или других расходов, таких как оплата электроэнергии или теплоснабжения;

6.4. гарантировать, чтобы планы экономии государственных расходов и текущие пенсионные реформы ни в коем случае не затрагивали женщин дискриминационным или несоразмерным образом.

7. В заключение Ассамблея призывает государства-члены:

7.1. создать эффективный механизм мониторинга исполнения законодательства и внесения в него необходимых поправок;

7.2. при проведении реформы и последующей оценке пенсионных систем учитывать гендерное измерение, в частности обеспечивая сбалансированное представительство женщин и мужчин в совещательных органах.

8. Ассамблея преисполнена решимости безотлагательно решить проблему "выплаты всем достойных пенсий", учитывая, в частности, что последствия финансово-экономического кризиса, чрезмерная задолженность государств и изменение демографической ситуации ставят под угрозу сохранение достаточных стабильных пенсий, а значит и социальное единство.







Предварительное издание

## **Леса: будущее нашей планеты**

Резолюция 1753 (2010)<sup>1</sup>

1. Леса часто называют "легкими" нашей планеты. По оценкам, леса покрывают площадь около 28 млн. кв.км., из которых чуть больше половины находится в развивающихся странах. В лесах происходит фотосинтез и производятся органические вещества с использованием атмосферной двуокиси углерода в качестве источника углерода и возвращением кислорода в атмосферу. Учитывая огромную биомассу лесов, они оказывают сильнейшее воздействие на газовый состав атмосферы планеты, помогая таким образом противодействовать глобальному потеплению.

2. Леса выполняют также природоохранные функции. Они играют важную роль не только с точки зрения регулирования климата земли, но и для защиты почвы (предотвращая эрозию почвы и наводнения) и вод, регулируя водный баланс. Снижая скорость ветра леса также помогают сокращать масштабы опустынивания, что помогает предотвращать эрозию почвы и накапливать влагу.

3. Леса также играют важную роль в сохранении глобального биологического разнообразия. Тропические леса, леса умеренного пояса и хвойные леса являются средой обитания для большого числа растений, животных и микроорганизмов, к тому же большинство видов, обитающих на нашей планете, живут именно в лесах.

4. Кроме того, леса весьма важны для экономики наших стран, играя одновременно природоохранную, социальную, культурную и оздоровительную роль.

5. Однако Парламентская ассамблея отмечает существенное сокращение площади, покрытой лесами, особенно в развивающихся странах, где нарастает незаконная заготовка древесины в нарушение законодательства и действующих международных конвенций, что приводит к существенным потерям, особенно в странах-производителях древесины. Во многих случаях, доля нелегально заготавливаемой древесины превышает объемы легальной заготовки.

6. С другой стороны, в Европе площади, покрытые лесами, увеличиваются в результате серьезного научного подхода к восстановлению лесов. Значительная часть высаживаемых в Европе лесов представляет собой монокультуры с ограниченным

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2010 г. (27-е заседание) (см. док. 12284, доклад Комиссии по окружающей среде и сельскому хозяйству, местным и региональным вопросам, докладчик: г-н Тимченко). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2010 г. (27-е заседание).*

биологическим разнообразием. Ассамблея сожалеет, что значительная часть этих посадок содержит чужеродные виды.

7. Ассамблея хотела бы подчеркнуть тот факт, что значение европейских лесов для сохранения природы было признано в контексте выполнения Бернской конвенции, и что в приложении I к резолюции 4 Постоянного комитета Бернской конвенции и в приложении I к "Директиве Хабитат" ЕС перечислено несколько видов лесной среды обитания. Ассамблея приветствует также создание сети "Изумруд" и сети "Natura 2000".

8. Ассамблея хотела бы также обратить внимание на две основные всемирные конвенции, подписанные на Конференции ООН 1992 г. по окружающей среде и развитию – Рамочную конвенцию об изменении климата и Конвенцию о биологическом разнообразии, которые касаются сохранения и рационального использования лесов во всем мире.

9. Ассамблея обращает внимание на свою рекомендацию 1761 (2006) "Предотвращение лесных пожаров" и на тот факт, что зачастую лесные пожары вызваны людьми и приводят к существенным утратам флоры и фауны. Ассамблея выражает сожаление по поводу того факта, что подавляющее большинство пожаров прямо или косвенно вызваны людьми, которые не соблюдают меры предосторожности.

10. Ассамблея полагает необходимым создать более эффективную систему мониторинга, чтобы ограничить процесс обезлесения и согласовать законодательство, регулирующее лесопользование в различных странах. В связи с этим Ассамблея предлагает государствам-членам Совета Европы и государствам, не являющимся членами Совета Европы, а также заинтересованным организациям:

10.1. создать в рамках одной из существующих организаций (например, в рамках ООН) комитет, который отвечал бы за разработку, принятие и применение законодательства, призванного сохранять и защищать леса;

10.2. разработать международные соглашения по вопросам охраны лесов, которые носили бы обязывающий характер для ратифицировавших их стран, располагающих значительными лесными ресурсами;

10.3. разработать и внедрить на практике систему выплаты налога за каждую единицу парниковых газов, который затем использовался бы для восстановления лесов в странах, располагающих лесными ресурсами, пропорционально объемам парниковых газов, поглощаемых их лесами;

10.4. зарегистрировать в вышеуказанном комитете соответствующие организации, существующие в странах со значительными лесными ресурсами, с тем чтобы этот комитет имел право отслеживать выполнение нового законодательства и состояние лесов;

10.5. принять необходимые шаги по предотвращению и обнаружению лесных пожаров, сокращать время реагирования и совершенствовать технологии борьбы с лесными пожарами с целью сокращения числа и масштабов таких пожаров;

- 10.6. разработать и применять на практике проверенные и апробированные формы и методы рационального лесопользования;
  - 10.7. ввести уголовное наказание для поджигателей;
  - 10.8. предпринять шаги по проведению образовательных и информационно-просветительских кампаний с целью предотвращения лесных пожаров;
  - 10.9. разрабатывать политику в отношении климата таким образом, чтобы она учитывала роль лесов как поглотителей и хранилищ углерода, с тем чтобы решать экологические проблемы всемирного масштаба, такие как глобальное потепление;
  - 10.10. проводить восстановление лесов под тщательным надзором и руководствуясь научными данными, а также избегать монокультурных посадок и особенно крупномасштабной высадки чужеродных видов;
  - 10.11. поддерживать работу, проводимую департаментами защиты и инспектирования лесов, особенно меры по борьбе с насекомыми и заболеваниями лесов;
  - 10.12. обеспечить, чтобы лесопользование отвечало следующим принципам:
    - 10.12.1. использование лесов в объемах, не превышающих возможности их регенерации;
    - 10.12.2. сохранение и укрепление природоохранных и защитных функций лесов (в частности, функцию защиты почвы и вод), а также других функций лесов;
    - 10.12.3. надлежащее управление и сохранение биоразнообразия лесов;
    - 10.12.4. наличие процедур, разрешающих использование лесов с учетом их размера, функций, местоположения, а также экологических и экономических условий;
    - 10.12.5. создание условий для регенерации лесов;
    - 10.12.6. соблюдение научно-обоснованных правил лесопользования;
  - 10.13. обязать предприятия лесной промышленности использовать более эффективные технологии переработки, позволяющие оптимизировать конечную продукцию при меньших объемах сырья.
11. Ассамблея также предлагает Конгрессу местных и региональных властей изучить и стимулировать эффективные формы и методы сохранения лесов на местном и региональном уровне.