



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



ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2019 года

Первая часть

21-25 января 2019 года

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 2144 (2019) Регулирование Интернета и права человека (док. 14789)
- Рекомендация 2145 (2019) Лишение гражданства как мера по борьбе с терроризмом: совместимо ли это с защитой прав человека? (док. 14790)
- Рекомендация 2146 (2019) Повышение эффективности выполнения рекомендаций ЕКПП: усиление роли Парламентской ассамблеи и национальных парламентов (док. 14788)

### Резолюции

- Резолюция 2251 (2019) Обновление руководства по обеспечению честного проведения референдумов в государствах-членах Совета Европы (док. 14791)
- Резолюция 2252 (2019) Сергей Магнитский и другие: борьба с безнаказанностью путем наложения адресных санкций (док. 14661)
- Резолюция 2253 (2019) Шариат, Каирская декларация и Европейская конвенция о правах человека (док. 14787 и дополнение)
- Резолюция 2254 (2019) Свобода СМИ как условие демократических выборов (док. 14669)
- Резолюция 2255 (2019) Общественные СМИ в контексте дезинформации и пропаганды (док. 14780)
- Резолюция 2256 (2019) Регулирование Интернета и права человека (док. 14789)
- Резолюция 2257 (2019) Дискриминация при трудоустройстве (док. 14666)
- Резолюция 2258 (2019) Вовлечение инвалидов в трудовую деятельность (док. 14665)
- Резолюция 2259 (2019) Нарастание напряженности вокруг Азовского моря и Керченского пролива и угрозы европейской безопасности (док. 14811)
- Резолюция 2260 (2019) Ухудшение положения оппозиционных политиков в Турции: что можно сделать для защиты их основных прав в одном из государств-членов Совета Европы? (док. 14812 и дополнение)
- Резолюция 2261 (2019) Осуществление Ассамблеей процедуры мониторинга (январь – декабрь 2018 года) и периодический обзор выполнения обязательств Исландией и Италией (док. 14792, часть 1)
- Резолюция 2262 (2019) Продвижение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (док. 14779)
- Резолюция 2263 (2019) Лишение гражданства как мера по борьбе с терроризмом: совместимо ли это с защитой прав человека? (док. 14790)
- Резолюция 2264 (2019) Повышение эффективности выполнения рекомендаций ЕКПП: усиление роли Парламентской ассамблеи и национальных парламентов (док. 14788)



**Рекомендации**  
**2144 - 2146**





## Рекомендация 2144 (2019)<sup>1</sup>

Предварительное издание

# Регулирование Интернета и права человека

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2256 (2019) "Регулирование Интернета и права человека", высоко оценивает деятельность Совета Европы в области информационной безопасности и подчеркивает ключевую роль Организации в отстаивании более полного признания прав человека пользователей Интернета и их эффективной защиты в сети, а также ее вклад в повышение эффективности принятия решений, связанных с регулированием Интернета. Многочисленные, хорошо продуманные документы, принятые Комитетом министров в этой области, наглядно свидетельствуют об исключительной важности этих вопросов.

2. Регулирование Интернета должно оставаться одним из основных приоритетов, поскольку решения в этой сфере непосредственно влияют на жизнь всех европейцев и на будущее наших обществ, включая стабильность их демократических основ и их социально-экономическое развитие.

3. В этом плане Ассамблея полагает необходимым предпринять дополнительные усилия по совершенствованию регулирования Интернета и оказанию государствам-членам Совета Европы помощи в совместных действиях по решению проблем, стоящих в этой сфере.

4. Регулирование Интернета требует применения более ясных процедур, основанных на транспарентности и подотчетности. Эти процедуры должны быть определены сообществом государств по согласованию с другими заинтересованными сторонами на основе многостороннего подхода. На европейском уровне Совет Европы и Европейский союз должны с этой целью действовать совместно.

5. Первым шагом в этом направлении могло бы стать укрепление политического влияния Общеευропейского диалога по вопросам управления Интернетом (EuroDIG), с тем чтобы он мог играть более существенную роль в определении важнейших вопросов и в попытках структурировать диалог по вопросам регулирования Интернета на всем европейском континенте. Совет Европы должен действовать более инициативно в отношении тех европейских стран, которые не осуществляют каких-либо национальных инициатив, стимулируя разработку таких инициатив и обеспечение их инклюзивного

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 января 2019 г. (6-е заседание) (см. док. 14789, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Андрес Херкель). Текст, принятый Ассамблеей 23 января 2019 г. (6-е заседание).*

характера. Заинтересованность и поддержка Совета Европы весьма важны для того, чтобы гарантировать минимальный уровень участия всех регионов Европы в диалоге EuroDIG.

6. Ассамблея обеспокоена недостаточной защищенностью сети и информационных систем. В этой связи она отмечает подход, продвигаемый Европейским союзом в Директиве (EU) 2016/1148 о защите сетевых и информационных систем, предусматривающей меры, призванные обеспечить общий высокий уровень защиты сетевых и информационных систем по всему Союзу, в частности, путем наращивания потенциала обеспечения кибербезопасности на национальном уровне, расширения сотрудничества на уровне Европейского союза, а также возложения на операторов основных служб и провайдеров цифровых услуг обязанности минимизировать риски и информировать о происшествиях. Ассамблея полагает, что такой подход следует поощрять во всех государствах-членах Совета Европы и рассмотреть возможность предоставления опыта, накопленного Европейским союзом и его государствами-членами, в распоряжение других европейских и неевропейских государств.

7. В связи с этим Ассамблея рекомендует Комитету министров:

7.1. поручить Руководящему комитету по вопросам СМИ и информационного общества (CDMSI) осуществлять мониторинг выполнения рекомендаций, принятых Комитетом министров в области регулирования Интернета, используя надлежащим образом многосторонний диалог и результаты работы форумов по вопросам регулирования Интернета, таких как Форум ООН по вопросам управления Интернетом (IGF), Общеввропейский диалог по вопросам управления Интернетом (EuroDIG), а также других региональных и национальных инициатив;

7.2. провести исследование по вопросам укрепления существующих форм сотрудничества в области предотвращения кибератак, а также по вопросу безотлагательного создания специального механизма мониторинга, устранения кризисных ситуаций и посткризисного анализа, путем совместного использования ресурсов, уже существующих в разных странах, например на основе модели Соглашения о крупных катастрофах (EUR-OPA).



*Неофициальный перевод*

**Рекомендация 2145 (2019)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

**Лишение гражданства как мера по борьбе с терроризмом:  
совместимо ли это с защитой прав человека?**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2263 (2019) "Лишение гражданства как мера по борьбе с терроризмом: совместимо ли это с защитой прав человека?", Ассамблея рекомендует Комитету министров:

1.1. подготовить сравнительное исследование законов государств-членов Совета Европы, разрешающих лишение гражданства, обращая особое внимание на лишение гражданства как меру по борьбе с терроризмом;

1.2. разработать руководство в отношении критериев, которые должны применяться при лишении гражданства, а также руководство в отношении других мер по борьбе с терроризмом, которые могли бы использоваться вместо лишения гражданства.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 января 2019 г. (9-е заседание) (см. док. 14790, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 25 января 2019 г. (9-е заседание).*





**Рекомендация 2146 (2019)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

**Повышение эффективности выполнения рекомендаций  
ЕКПП: усиление роли Парламентской ассамблеи и  
национальных парламентов**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 2264 (2019) "Повышение эффективности выполнения рекомендаций ЕКПП: усиление роли Парламентской ассамблеи и национальных парламентов".

2. Ассамблея еще раз напоминает, что в своей рекомендации 1968 (2011) "Укрепление механизмов предупреждения пыток в Европе" она предложила Комитету министров включить в свою повестку дня и незамедлительно обсуждать любые публичные заявления Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания в соответствии со Статьей 10 Европейской конвенции о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (СЕД № 126), а также в соответствующих случаях принимать в связи с этим резолюции.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 января 2019 г. (9-е заседание) (см. док. 14788, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Дамир Арнаут). Текст, принятый Ассамблеей 25 января 2019 г. (9-е заседание).*



**Резолюции  
2251 - 2264**





**Резолюция 2251 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Обновление руководства по обеспечению честного проведения референдумов в государствах-членах Совета Европы**

Парламентская ассамблея

1. Опыт проведения референдумов после принятия в 2007 году Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) по поручению Парламентской ассамблеи "Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов" требует ужесточения правил проведения референдумов, обеспечения более точного соблюдения этих норм государствами-членами Совета Европы и обмена передовым опытом между странами континента.

2. В частности, референдумы, проведенные недавно в некоторых странах, вызвали обеспокоенность в связи с процедурой проведения и/или справедливостью итогов. Некоторые страны изучили новаторские подходы к проведению референдумов, которые могли бы быть полезными властям всех государств-членов. Более того, рост Интернета и, особенно, социальных СМИ коренным образом изменил природу политических кампаний и ожидания людей от демократии.

3. В связи с этим Ассамблея приветствует тот факт, что Венецианская комиссия начала процесс обновления свода 2007 года, и предлагает ей учесть в пересмотренной редакции свода следующие общие принципы:

3.1. референдумы должны быть инкорпорированы в процесс представительной демократии и не должны использоваться исполнительной властью для того, чтобы преодолеть позицию парламента или обходить обычную систему сдержек и противовесов;

3.2. предложения, выносимые на референдум, должны быть максимально ясными и тщательно анализироваться заранее, в том числе парламентом, для обеспечения того, чтобы они отражали обеспокоенности избирателей и позволяли обоснованно надеяться на то, что пожелания избирателей будут выполнены;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 января 2019 г. (3-е заседание) (см. док. 14791, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: дама Шерил Гиллан,). Текст, принятый Ассамблеей 22 января 2019 г. (3-е заседание).*

3.3. при проведении кампаний следует обеспечивать равноправие сторон и предоставлять избирателям доступ к сбалансированной качественной информации, касающейся различных вариантов, с тем чтобы они имели возможность сделать осознанный выбор.

4. В отношении специальных аспектов проведения референдумов, Ассамблея предлагает Венецианской комиссии рассмотреть возможность включения в пересмотренную редакцию Свода следующие элементы:

4.1. законодательная власть не должна иметь возможность созывать референдум по конституционному предложению за исключением тех случаев, когда решение о проведении референдума уже было поддержано законодательной властью, или в тех случаях, когда предложение, которое выносится на референдум, было принято органом законодательной власти;

4.2. следует исключить возможность проведения референдумов одновременно с другими выборами, с тем чтобы избиратели при голосовании могли принять осознанное решение;

4.3. по возможности, референдумы следует проводить после парламентских выборов; в тех случаях, когда это невозможно, следует использовать процедуру, предполагающую проведение двух референдумов на тот случай, если первый не позволит избирателям сделать выбор между остающимися в конечном итоге вариантами;

4.4. для того чтобы избежать опасности низкой явки при сохранении принципа, который гласит, что результаты референдума не должны зависеть от порогов явки, референдумы, насколько это возможно, следует проводить лишь по вопросам, которые с высокой степенью вероятности вызовут значительный общественный интерес;

4.5. следует исключить возможность вынесения на референдум предложений, которые противоречили бы условиям членства в Совете Европы, в частности, предложения о восстановлении смертной казни;

4.6. вопросы, требующие ответов, помимо "да" или "нет", включая многовариантные вопросы, следует разрешать лишь в том случае, если они позволяют сделать более точный выбор;

4.7. беспристрастный орган должен проверять все предлагаемые к вынесению на референдум вопросы для обеспечения того, чтобы вопрос был ясным, понятным и недвусмысленным. В тех случаях, когда выносимые на референдум вопросы формулируются в соответствии с заранее установленным форматом, такой формат следует регулярно пересматривать для обеспечения того, чтобы он позволял составлять бюллетень для голосования таким образом, чтобы выполнялись эти критерии;

4.8. в случае проведения референдумов по инициативе граждан количество подписей, необходимых для проведения референдума, должно быть достаточно высоким, с тем чтобы выносимое на референдум предложение действительно

пользовалось широкой поддержкой; следует поощрять разработку процедур, при которых любая петиция граждан приводила бы не к самому референдуму, а скорее к созыву некой ассамблеи граждан, которая рекомендовала бы последующие действия;

4.9. следует предусмотреть достаточно времени для того, чтобы все стороны могли проработать и изложить свои позиции, и чтобы избиратели имели возможность выслушать аргументы и сформировать определенное мнение. Хотя представляется желательным установить гораздо более продолжительный период подготовки, особенно в том случае, если тема еще не была предметом широкой общественной дискуссии, период между объявлением референдума и днем голосования в любом случае не должен составлять менее четырех недель;

4.10. запрет использования властями государственных средств для проведения кампаний должен сохраняться на весь период кампании;

4.11. в случае государственного финансирования принцип равенства сторон должен превалировать над принципом пропорционального распределения ресурсов;

4.12. принцип транспарентности должен применяться как в отношении источников финансирования кампаний, так и в отношении того, как расходуются эти средства; следует поощрять установление предельного размера расходов и/или пожертвований, а также запрет на получение пожертвований из зарубежных источников;

4.13. необходимы новые правила транспарентности материалов, используемых при проведении кампаний, включая четкое обозначение того, кто производит всю рекламную продукцию; для предотвращения дезинформации следует поощрять жесткое регулирование независимой прессы и беспристрастную проверку фактов;

4.14. обязанности по представлению официальной информации следует возложить не на власти, а на независимый орган; информация должна как минимум включать вопрос, выносимый на референдум, и подробную информацию в отношении того, когда и как следует голосовать, и по возможности пояснения и анализ предложений;

4.15. полномочия по наложению санкций должны охватывать все аспекты регламентации кампаний, включая нарушения правил финансирования кампаний; штрафы должны быть соразмерны объему финансирования кампаний.

5. Развитие цифровых СМИ, а также все большее сращивание печатных, вещательных и цифровых СМИ, особенно социальных СМИ, требуют регламентации всех секторов СМИ в связи со всеми избирательными процессами. Ассамблея отмечает, что Венецианская комиссия в настоящее время работает над этими вопросами, и надеется, что соответствующее руководство будет разработано как по референдумам, так и по выборам.

6. Полагая, что нарушения иногда наблюдаются в следующих областях, Ассамблея призывает государства-члены обеспечить, чтобы:

6.1. все основные аспекты референдумов, определенные в действующем Своде, в частности нормы, регламентирующие право на участие в референдуме, были зафиксированы в законодательстве о референдумах в целом (а не на разовой основе); такое законодательство не может изменяться менее, чем за год до проведения референдума;

6.2. орган, осуществляющий надзор за проведением референдума, был независимым от правительства и имел полномочия обеспечивать соблюдение норм, включая право налагать санкции в случае нарушений;

6.3. государственные средства не использовались властями для проведения кампании в течение всего периода кампании;

6.4. совместно с Интернет-компаниями разрабатывались оптимальные решения с целью формирования хранилищ для размещаемой в Интернете политической рекламы.

7. Ассамблея считает, что существование независимого органа, который проверял бы все предлагаемые к вынесению на референдум вопросы, осуществлял надзор за проведением кампаний, принимал все необходимые меры для обеспечения надлежащего проведения референдума и располагал средствами для обеспечения выполнения своих решений и наложения наказаний за возможные нарушения, стало бы одним из наиболее эффективных средств обеспечения соблюдения государствами-членами правил проведения референдумов. В связи с этим она призывает Венецианскую комиссию рассмотреть возможность включения в пересмотренную редакцию Свода рекомендацию о создании таких органов в государствах-членах Совета Европы.

8. Ассамблея подчеркивает, что стимулирование участия граждан в демократической дискуссии как до объявления референдума, так и после, может повысить уровень доверия избирателей к процессу принятия решений и преодолеть ощущение оторванности от этих процессов. В связи с этим, Ассамблея напоминая о своей резолюции 1746 (2010) "Демократия в Европе: кризис и перспективы" и опираясь на сложившуюся в некоторых государствах-членах практику:

8.1. призывает все государства-члены изучить возможности участия граждан в обсуждении как до референдумов, так и в ходе кампаний, например, путем созыва собраний граждан;

8.2. предлагает Венецианской комиссии отметить в пересмотренной редакции Свода роль собраний граждан и иных аналогичных механизмов, которые могли бы обеспечить надлежащий анализ предложений до созыва референдума и повысить качество информации, а также дискуссии уже в ходе кампании, связанной с данным референдумом.



**Резолюция 2252 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Сергей Магнитский и другие: борьба с безнаказанностью путем наложения адресных санкций**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз подтверждает свою готовность бороться с безнаказанностью лиц, виновных в грубых нарушениях прав человека, а также против коррупции как одной из угроз верховенству права.
2. Она напоминает о своей резолюции 1966 (2014) "Недопустимость безнаказанности убийц Сергея Магнитского", в которой она настоятельно призывает компетентные российские власти полностью расследовать обстоятельства и предпосылки гибели Сергея Магнитского в следственном изоляторе и привлечь виновных к ответственности. Г-н Магнитский раскрыл факты крупномасштабного мошенничества в отношении государственного бюджета России со стороны преступников, вступивших в сговор с коррумпированными должностными лицами. В резолюции 1966 (2014), принятой в январе 2014 года, в качестве крайней меры предусмотрено применение адресных санкций, таких как запрет на выдачу виз и замораживание активов, в отношении лиц, причастных к этому преступлению или осуществляющих его "прикрытие".
3. В конце 2014 года Комиссия по юридическим вопросам и правам человека выразила мнение, что Российская Федерация не выполнила эту резолюцию Ассамблеи. Вместо того чтобы привлечь к ответственности лиц, совершивших преступление против г-на Магнитского и преступления, раскрытые им, российские власти преследуют мать г-на Магнитского, его вдову и его бывшего клиента г-на Уильяма Браудера. В январе 2015 года председатель Ассамблеи направил резолюцию 1966 (2014) национальным делегациям для ее выполнения компетентными властями.
4. После этого российские власти ничего не сделали для привлечения к ответственности лиц, совершивших преступление против Сергея Магнитского, и тех, кто извлек из него выгоды, несмотря на активное участие его семьи в процессуальных действиях. Все уголовные дела против должностных лиц, причастных к жестокому обращению с г-ном Магнитским и его убийству, были закрыты. Действия некоторых из этих должностных лиц публично получили высокую оценку высокопоставленных представителей государства, а некоторые получили повышение по службе.

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 22 января 2019 г. (4-е заседание) (см. док. 14661, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: лорд Дональд Андерсон). *Текст, принятый Ассамблеей 22 января 2019 г. (4-е заседание).*

5. Ассамблея отмечает далее, что бывший клиент Магнитского – г-н Уильям Браудер, который проводит всемирную кампанию против безнаказанности, по-прежнему подвергается преследованиям со стороны российских властей, которые, в частности, неоднократно пытались злоупотребить действующими в Интерполе процедурами "красных уведомлений" и списками рассылки Интерпола. Ассамблея с сожалением отмечает, что несмотря на резолюцию 2161 (2017) "Злоупотребление системой Интерпола: необходимость ужесточения правовых гарантий", в январе 2019 года Россия вновь попыталась злоупотребить процедурами Интерпола против г-на Браудера.

6. Пока же ряд государств-членов и государств-наблюдателей (включая Эстонию, Латвию, Литву, Соединенное Королевство, Канаду и Соединенные Штаты Америки) приняли законодательные и иные меры, с тем чтобы позволить своим правительствам налагать адресные санкции на лиц, виновных в грубом нарушении прав человека, и на лиц, получивших от этого выгоды.

7. Ассамблея приветствует тот факт, что большинство недавно принятых мер (в Соединенных Штатах Америки, Канаде и Соединенном Королевстве) не ограничиваются лицами из конкретных стран или лицами, которые причастны к конкретным преступлениям, таким как убийство Сергея Магнитского. Они потенциально распространяются на всех лиц, виновных в грубых нарушениях прав человека, которые остаются безнаказанными у себя на родине, о каких бы странах ни шла речь.

8. Ассамблея также приветствует инициативу Нидерландов и других стран в Совете Европейского союза, предполагающую принятие правовых документов, позволяющих применять адресные санкции в отношении лиц, нарушающих права человека, без географических ограничений. Она призывает Совет Европейского союза упомянуть в названии этого документа Сергея Магнитского, имя которого стоит в одном ряду с именами мужественных людей, отдавших свою жизнь в борьбе с коррупцией во многих странах, защищая права человека и верховенство права.

9. В Законе о криминальных финансах, принятом в Великобритании в 2017 году, "грубые злоупотребления правами человека или их нарушение" определяются как жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание лица, которое попыталось предать гласности незаконную деятельность, осуществляемую государственным должностным лицом или лицом, действующего в качестве официального лица, или стремится защитить или продвигать права человека и основные свободы; когда такое обращение наблюдается со стороны государственного должностного лица или лица, действующего в качестве официального лица, или подстрекаемого таким должностным лицом, или действующим с его согласия. Аналогичные определения включены в "законы Магнитского", принятые в США и Канаде.

10. Ассамблея приветствует тот факт, что парламент Грузии недавно принял резолюцию, в которой приводится санкционный список лиц, грубо нарушивших или покрывавших грубые нарушения права человека на грузинской территории, которая в настоящее время фактически не контролируется грузинскими властями ("Список Отхозория-Татунашвили", а также поддерживает меры, предлагаемые в резолюции Европейского парламента от 6 июня 2018 года (2018/2741).

11. Ассамблея полагает, что адресные ("умные") санкции в отношении отдельных лиц и аффилированных с ними компаний предпочтительнее, чем экономические и иные санкции в отношении целых стран:

11.1. адресные санкции четко дают понять лицам, грубо нарушившим права человека, что их присутствие нежелательно в странах, которые ввели эти санкции, и что эти страны не позволят им использовать свои финансовые учреждения для того, чтобы способствовать осуществлению предосудительных поступков или подстрекать к ним, а также использовать доходы от своей преступной деятельности;

11.2. от общих санкций, в отличие от санкций адресных, в наибольшей степени страдают обычные люди и в наименьшей степени правящие элиты, которые несут ответственность за действия, послужившие основанием для наложения санкций.

12. Ассамблея напоминает также о своей резолюции 1597 (2008) ""Черные списки" Совета Безопасности ООН и Европейского союза" и настаивает на том, что требования в отношении справедливости и транспарентности процедур, установленные в данной резолюции, должны применяться и к лицам, обвиняемым в грубом нарушении прав человека, а не только в терроризме.

13. В связи с этим Ассамблея призывает все государства-члены Совета Европы, Европейский союз и государства, имеющие статус наблюдателя или иным образом сотрудничающие с Советом Европы и его Парламентской ассамблеей:

13.1. рассмотреть вопрос о принятии законодательных и иных правовых мер, позволяющих их исполнительной власти при общем надзоре со стороны парламента налагать санкции, такие как запрет на выдачу виз или замораживание счетов лиц, в отношении которых есть веские основания полагать, что они несут личную ответственность за грубые нарушения прав человека, оставаясь при этом безнаказанными по политическим или коррупционным мотивам;

13.2. обеспечить, чтобы такие законодательные или иные правовые меры предусматривали наличие справедливой и транспарентной процедуры наложения адресных санкций, как это указывается в отношении преступлений террористической направленности в резолюции 1597 (2008), и, в частности, обеспечив, чтобы:

13.2.1. соответствующие лица были проинформированы о наложении на них санкций и о всех конкретных причинах их наложения, и чтобы им была предоставлена возможность в разумные сроки дать разъяснение по поводу события, на основании которого были введены санкции;

13.2.2. инстанция, принимающая решение, была независима от структуры, собирающей информацию и вносящей предложение о включении того или иного лица в санкционный список;

13.2.3. первоначальное решение о наложении санкций могло быть оспорено в суде или в апелляционном органе, который является достаточно независимым и полномочен принимать соответствующие решения, включая полномочия об исключении данного лица из списка и выплате ему или ей надлежащей компенсации в случае ошибочного наложения санкций;

13.3. сотрудничать друг с другом в установлении лиц, на которых следует наложить санкции, в том числе с использованием соответствующих механизмов Европейского союза и путем обмена информацией о лицах, включенных в санкционные списки, и об основаниях, позволяющих обоснованно полагать, что эти лица виновны в грубом нарушении прав человека и пользуются безнаказанностью по политическим или коррупционным мотивам;

13.4. использовать огромный объем информации и свидетельских показаний в отношении грубых нарушений прав человека, совершенных лицами, пользующихся безнаказанностью, которые были собраны и задокументированы местными, национальными и международными неправительственными правозащитными организациями, такими как Центр документации им. Натальи Эстимировой в Осло (Норвегия);

13.5. воздерживаться от сотрудничества с органами, осуществляющими политически мотивированное судебное преследование лиц, имеющих отношение к делу Магнитского, в частности, преследование его бывшего клиента г-на Уильяма Браудера.

14. Кроме этого, Ассамблея призывает парламентариев, являющихся членами Ассамблеи:

14.1. руководствоваться прецедентом, созданным коллегами-парламентариями в ряде стран, которые уже приняли меры в этой области, стремясь убедить свои правительства выступить с аналогичными предложениями, и в соответствующих случаях самим выступить с законодательными инициативами;

14.2. поддерживать тесные контакты с Ассамблеей в связи с любыми инициативами такого рода, которые они предлагают или уже предприняли, а также стремиться заручиться при необходимости соответствующими рекомендациями и помощью со стороны Ассамблеи.



**Резолюция 2253 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Шариат, Каирская декларация и Европейская конвенция о правах человека**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает, в частности, о своей резолюции 1846 (2011) и рекомендации 1987 (2011) "Борьба со всеми формами дискриминации по религиозному признаку, а также о своей резолюции 2076 (2015) "Свобода религии и общежитие в демократическом обществе" и о рекомендации 1962 (2011) "Религиозное измерение межкультурного диалога". Принимая эти документы, Ассамблея рассматривала вопрос о сосуществовании различных религий в демократическом обществе. Она напоминает, что плюрализм, толерантность и дух открытости являются краеугольными камнями культурно-религиозного многообразия.
2. Прежде всего, Ассамблея еще раз напоминает об обязанности государств-членов защищать право на свободу мысли, совести и религии, закрепленное в Статье 9 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"), что представляет собой одну из основ демократического общества. Однако право исповедовать свою религию представляет собой квалифицированное право, которое может быть ограничено с учетом некоторых конкретных общественных интересов и в соответствии со Статьей 17 Конвенции не может быть направлено на уничтожение других закрепленных в Конвенции прав или свобод.
3. Ассамблея также напоминает, что она неоднократно заявляла о том, что поддерживает принцип разделения государства и религии как один из важнейших постулатов демократического общества, в частности в своей рекомендации 1804 (2007) "Государство, религия, светское общество и права человека". Этот принцип следует соблюдать и далее.
4. Ассамблея полагает, что различные исламские заявления о правах человека, сделанные после 80-х годов, являясь по сути более религиозными, чем правовыми, не позволяют сочетать ислам с универсальными правами человека, особенно когда в этих заявлениях утверждается, что шариат является единственным авторитетным

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 22 января 2019 г. (4-е заседание) (см. док. 14787 и дополнение, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Антонио Гутиеррес, док. 14803, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Маривон Блондэн, док. 14804, заключение Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Константинос Ефстафиу, и док. 14805, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Мануэль Торнаре). Текст, принятый Ассамблеей 22 января 2019 г. (4-е заседание).*

источником. К таким заявлениям относится Каирская декларация 1990 года о правах человека в исламе, которая, хотя и не является юридически обязывающей, имеет символическую ценность и политическую значимость в связи с отношением к правам человека в исламе. Поэтому вызывает серьезную обеспокоенность тот факт, что три государства-члена Совета Европы – Азербайджан, Албания и Турция (с ограничением "в той мере, в какой это совместимо с их законами и обязательствами по международным конвенциям") прямо или косвенно одобрили Каирскую декларацию 1990 года, так же как и Иордания, Кыргызстан, Марокко и Палестина, парламенты которых имеют статус партнера в укреплении демократии при Ассамблее.

5. Ассамблея также весьма обеспокоена тем фактом, что нормы шариата, включая те его положения, которые находятся в очевидном противоречии с Конвенцией, применяются официально или неофициально в нескольких государствах-членах Совета Европы или на части территории этих государств.

6. Ассамблея напоминает, что Европейский суд по правам человека уже вынес постановление по делу *"Рифах партиси (Партия благоденствия) и другие против Турции"*, указав, в частности, что "институт шариата и теократический режим несовместимы с требованиями демократического общества". Ассамблея полностью согласна с тем, что, нормы шариата, касающиеся, например, процедур развода и наследования, совершенно очевидно несовместимы с Конвенцией, в частности со Статьей 14, которая запрещает дискриминацию по таким основаниям, как пол или религия, и со Статьей 5 Протокола № 7 к Конвенции (СЕД № 117), которая устанавливает равенство между партнерами по браку. Кроме того, шариат противоречит другим положениям Конвенции и дополнительным протоколам к ней, включая Статью 2 (право на жизнь), Статью 3 (запрет пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения), Статью 6 (право на справедливое судебное разбирательство), Статью 8 (право на уважение частной и семейной жизни), Статью 9 (свобода религии), Статью 10 (право на свободное выражение мнения), Статью 12 (право на вступление в брак), Статью 1 Протокола № 1 (СЕД № 9) (защита собственности) и протоколы №№ 6 (СЕД № 114) и 13 (СЕД № 187), запрещающие смертную казнь.

7. В этом контексте Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что несмотря на рекомендацию, сформулированную ею в резолюции 1704 (2010) "Свобода религии и другие права человека немусульманских меньшинств в Турции и мусульманского меньшинства во Фракии (Восточная Греция)", в которой греческим властям предлагается запретить применение шариата во Фракии, это до сих пор не сделано. Муфтии продолжают выполнять судебские функции без надлежащих процессуальных гарантий. Ассамблея осуждает, в частности, тот факт, что в процедурах развода и наследования, – именно в этих двух важнейших областях муфтии обладают юрисдикцией, – права женщин явно ущемлены.

8. Ассамблея также обеспокоена "судейскими" функциями "шариатских советов" в Соединенном Королевстве. Хотя шариатские советы и не считаются одним из элементов британской судебной системы, они пытаются выступать в качестве альтернативного органа по разрешению споров, когда члены мусульманской общины, иногда добровольно, а зачастую под сильным давлением социума, соглашаются на их религиозную юрисдикцию, главным образом в вопросах брака и исламского развода, а также в вопросах, касающихся наследования и исламских коммерческих контрактов.

Ассамблея обеспокоена тем, что постановления шариатских советов явно ущемляют права женщин при разводе и наследовании. Ассамблея сознает, что неформальные исламские советы могут существовать и в других государствах-членах Совета Европы.

9. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы защищать права человека, независимо от религиозной или культурной практики и традиций, руководствуясь принципом, гласящим, что там, где речь идет о правах человека, нет места для религиозных и культурных исключений.

10. Ассамблея положительно отмечает принятое Палатой лордов Соединенного Королевства в 2008 году постановление, касающееся этих принципов.

11. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы и государства, парламенты которых имеют статус партнера в укреплении демократии при Ассамблее:

11.1. укреплять плюрализм, толерантность и дух открытости с помощью инициативных мер, принимаемых правительством, гражданским обществом и религиозными общинами, соблюдая при этом общие ценности, закрепленные в Европейской конвенции о правах человека;

11.2. разработать и осуществить программы обучения и профессиональной подготовки, призванные закрепить в культурной и правовой традиции своих стран права человека и основные свободы, провозглашенные в Конвенции, в частности принципы гендерного равенства и недопустимости дискриминации;

11.3. продвигать в многосторонних организациях, членами которых они являются, универсальные ценности прав человека без какой-либо дискриминации, в т.ч. по признакам пола, гендера, сексуальной ориентации, гендерной идентичности и религиозных убеждений, а также отсутствия таковых;

11.4. подключиться к процессу пересмотра Каирской декларации, начатому Организацией исламского сотрудничества (ОИС), с тем чтобы будущая декларация ОИС, касающаяся прав человека, была бы совместима с универсальными стандартами прав человека и Европейской конвенцией о правах человека, которая является юридически обязывающей для всех государств-членов Совета Европы и представляет собой источник вдохновения для стран, парламенты которых имеют статус партнера в укреплении демократии.

12. Ассамблея призывает Азербайджан, Албанию и Турцию, рассмотреть возможность дистанцироваться от Каирской декларации 1990 года, и в частности:

12.1. рассмотреть вопрос о выходе из Каирской декларации;

12.2. использовать все имеющиеся средства, для того чтобы сделать заявления, призванные обеспечить, чтобы Каирская декларация 1990 года не оказывала на их внутренний правовой порядок никакого влияния, которое может быть несовместимым с их обязательствами как Сторон Европейской конвенции о правах человека;

12.3. рассмотреть вопрос о совершении определенного официального акта, который четко определял бы Конвенцию в качестве высшего источника юридически обязывающих норм.

13. Ассамблея, отмечая изменения в законодательстве Греции, которые сделали применение норм исламского шариата в гражданских вопросах и в вопросах наследования необязательным для мусульманского меньшинства, призывает власти Греции:

13.1. оперативно и в полном объеме выполнить постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека по делу "*Молла Сели против Греции*" и, в частности, убедиться, являются ли вышеупомянутые изменения в законодательстве достаточными для выполнения требований Конвенции;

13.2. предоставить мусульманскому меньшинству право свободно избирать своих муфтиев как чисто религиозных лидеров (то есть без судебных полномочий) посредством выборов, отменив тем самым применение шариата, как уже рекомендовано в резолюции 1704 (2010).

14. Ассамблея, приветствуя рекомендации, содержащиеся в выводах по итогам проведенного Министерством внутренних дел Великобритании независимого анализа применения шариата в Англии и Уэльсе в качестве важного шага по пути к решению этого вопроса, призывает власти Соединенного Королевства:

14.1. обеспечить, чтобы шариатские советы действовали в рамках закона, особенно в том, что касается запрета дискриминации женщин и соблюдения всех процессуальных прав;

14.2. пересмотреть Закон о браке, сделав гражданскую регистрацию мусульманских пар юридически обязательной до или во время проведения исламской церемонии, как это предусмотрено законом для христианских и иудейских браков;

14.3. принять надлежащие меры, призванные обеспечить, чтобы священнослужители, осуществляющие любой брачный обряд, включая заключение исламских браков, обеспечивали, чтобы брак прошел гражданскую регистрацию до или во время проведения религиозной церемонии бракосочетания;

14.4. устранить барьеры, препятствующие доступу женщин-мусульманок к правосудию и активизировать меры по обеспечению защиты и помощи тем, кто оказался в сложной жизненной ситуации;

14.5. провести информационно-просветительские кампании, призванные разъяснить женщинам-мусульманкам их права, особенно права, связанные с браком, разводом, опекой над детьми и наследованием, а также сотрудничать с мусульманскими общинами, женскими организациями и другими неправительственными организациями с целью продвижения гендерного равенства, а также расширения прав и возможностей женщин;

14.6. продолжить изучение "судебной" практики шариатских советов и того, в какой степени эти советы используются добровольно, особенно женщинами, многие из которых подвергаются в этом плане сильному давлению со стороны общины.

15. Ассамблея призывает страны (государства-члены и государства-наблюдатели), входящие в ОИС, а также Грецию и Соединенное Королевство проинформировать Ассамблею в июне 2020 года о мерах, принятых во исполнение настоящей резолюции.





**Резолюция 2254 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Свобода СМИ как условие демократических выборов**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз подчеркивает, что свободные выборы являются одним из столпов каждого демократического общества. Нельзя сказать, что электорат имеет подлинную свободу выбора, если это неосознанный выбор; соответственно, право на свободу информации и свобода СМИ являются важнейшими предварительными условиями права на свободные выборы в соответствии со Статьей 3 Протокола к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 9). СМИ должны иметь возможность свободно информировать общественность, не подвергаясь при этом какому-либо политическому, экономическому или иному давлению, действуя при этом с учетом норм профессиональной этики.
2. Профессиональные СМИ обязаны соблюдать различные требования, призванные обеспечить сбалансированное и беспристрастное освещение событий и справедливое участие в избирательном процессе всех кандидатов и политических партий.
3. Наряду с профессиональными средствами массовой информации в информационном пространстве появились новые медийные игроки: социальные СМИ. Они оказывают на общественность все более сильное воздействие, в том числе в ходе избирательных кампаний: они позволяют политическим партиям и кандидатам "напрямую" донести свои идеи до электората и представляют собой инструмент, с помощью которого их сторонники могут распространять эти идеи.
4. Во многих странах на социальные СМИ не распространяются общие нормы, регламентирующие деятельность СМИ, или специальные правила, применяющиеся во время выборов. Более того, особый характер коммуникации в Интернете затрудняет применение в отношении социальных СМИ тех принципов, которые обязаны соблюдать профессиональные средства массовой информации. Большая часть попыток регламентировать деятельность социальных СМИ так и не дала убедительных результатов; некоторые попытки были слишком жесткими и привели к цензуре. Кроме того, сайты, которые были закрыты, могут реагировать путем создания "зеркальных сайтов" за пределами национальной территории, что снижает эффективность санкций, принимаемых национальными властями. Кроме того, социальные СМИ не практикуют

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 23 января 2019 г. (5-е и 6-е заседания) (см. док. 14669, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Гюльсюн Бильгехан, и док. 14809, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Олена Сотник). Текст, принятый Ассамблеей 23 января 2019 г. (6-е заседание).*

саморегулирование и зачастую пренебрегают нормами, которые являются общепринятыми среди профессиональных СМИ.

5. При наличии лакун в сфере правового регулирования различные формы недобросовестного отношения к онлайн-информации ставят под угрозу спокойное и справедливое проведение избирательного процесса и в конечном итоге саму демократию. Сегодня существует достаточно доказательств того, что авторитарные режимы и анонимные структуры или лоббистские группы используют социальные СМИ для манипулирования общественным мнением с помощью ложных новостей, скоординированных кампаний по дезинформации, а также троллей или ботов для того, чтобы атаковать не только кандидатов из лагеря оппонентов, но и правозащитников, активистов, группы гражданского общества и журналистов. Кроме того, хотя недавние исследования, как представляется, свидетельствуют о том, что пользователям социальных СМИ поступает информация из большего числа источников, чем тем, кто не пользуется онлайн-источниками, "информационные пузыри" и "герметичная среда" могут препятствовать потенциально благотворному воздействию информации из нескольких источников, привести к дроблению информационных потоков и подрвать способность пользователей Интернета к критическому мышлению, усиливая таким образом предубеждения.

6. Для эффективного реагирования на эти проблемы государства-члены должны гарантировать право на получение информации из независимых СМИ; кроме того, они должны реализовать на практике эффективные стратегии защиты избирательного процесса и демократии от угроз манипулирования информацией и неуместной пропаганды через социальные СМИ.

7. В этом контексте Ассамблея еще раз напоминает об обязанностях, вытекающих из Статьи 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), а также о стандартах и практических руководствах, содержащихся в многочисленных документах Совета Европы, включая следующие рекомендации Комитета министров: рекомендацию CM/Rec(2007)15 "О мерах, касающихся освещения избирательных кампаний в СМИ", рекомендацию CM/Rec(2007)3 "О функциях общественных СМИ в информационном обществе", рекомендации Rec(2004)16 "О праве на ответ в новой медийной среде", рекомендации CM/Rec(2007)2 "О плюрализме в СМИ и разнообразии медийного контента" недавнюю рекомендацию CM/Rec(2018)1 "О плюрализме в СМИ и транспарентности прав собственности на СМИ" и рекомендацию Rec(2000)23 "О независимости и функциях органов, регулирующих вещательный сектор", а также о рекомендации № R(97)20 "О разжигании ненависти" и Общеполитической рекомендации № 15 "О борьбе с языком ненависти", принятой Европейской комиссией по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН), "Своде рекомендуемых норм при проведении выборов", принятом Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия). Она также указывает на Руководство 2009 года по анализу деятельности СМИ в ходе миссий по наблюдению за выборами, доклад 2013 года и Руководящие принципы 2016 года по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, а также Положение 2010 года о правовом регулировании деятельности политических партий; все три эти документа были подготовлены совместно Венецианской комиссией и Управлением по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ).

8. Соответственно, Ассамблея призывает государства-члены при необходимости пересмотреть свою нормативно-правовую базу, регламентирующую освещение средствами массовой информации избирательных кампаний, с тем чтобы привести ее в соответствие со стандартами Совета Европы, обеспечив, в частности, чтобы нормативно-правовая база:

8.1. способствовала формированию свободной, независимой и плюралистической медийной среды как важнейшего предварительного условия борьбы с дезинформацией и неуместной пропагандой;

8.2. не допускала концентрации СМИ, обращая при этом внимание на проблему владения несколькими видами СМИ;

8.3. предполагала установление для государственных и частных вещательных СМИ там, где это отсутствует, обязанности справедливо и беспристрастно освещать избирательные кампании, обеспечивая, чтобы оппозиционные партии получали сбалансированное медийное освещение в текущих и информационных программах, а также предусматривала, наряду с этой обязанностью, надлежащие штрафные санкции, для чего должны создаваться необходимые механизмы мониторинга и исправления ситуации с целью обеспечения практического соблюдения этих требований;

8.4. сводила к абсолютному минимуму применение мер, ограничивающих свободу выражения мнения, причем эти меры не только должны быть предусмотрены законом и преследовать законную цель, но и быть необходимыми в демократическом обществе; это означает, что они не должны быть произвольными или политически мотивированными;

8.5. обеспечивала для каждой партии или кандидата, ставших жертвами ложной информации, распространенной СМИ, в том числе в Интернете, право на оперативное исправление этой информации, а также право на судебную защиту;

8.6. предусматривала четкое различие между деятельностью в рамках избирательных кампаний и информационной деятельностью общественных и частных СМИ, призванной обеспечить равенство политических конкурентов, а также осознанный и свободный выбор избирателей;

8.7. устанавливала строгие правила освещения средствами массовой информации мероприятий, проводимых властями, с тем, чтобы избежать освещения средствами массовой информации церемоний с участием представителей правительства или организуемых им, что могло бы привести к созданию более благоприятного режима или необоснованных преимуществ для партий власти и их кандидатов в ходе выборов;

8.8. там, где политические партии и кандидаты имеют право покупать рекламное пространство для предвыборных целей, гарантировала равный режим с точки зрения условий и взимаемой платы; в отношении оплачиваемой политической рекламы следует установить требование, чтобы такая реклама была легко узнаваема;

8.9. обеспечивала для общественности полную прозрачность в тех случаях, когда СМИ принадлежат политическим партиям или отдельным политикам;

8.10. гарантировала редакционную независимость общественных средств массовой информации, пресекая любые попытки повлиять на них или превратить в государственные СМИ: использование общественных СМИ для продвижения какой-то конкретной политической партии или кандидата следует считать незаконным злоупотреблением государственными средствами;

8.11. расширяла оперативные возможности медиа-регуляторов, которые должны быть независимыми по отношению к политическим и экономическим властям; с этой целью:

8.11.1. обеспечить, чтобы состав этих органов был политически нейтральным, а входящие в них лица разбирались в деятельности СМИ и были достаточно компетентными;

8.11.2. стремиться повысить их роль, с тем чтобы они могли более эффективно способствовать решению проблем, связанных с использованием социальных СМИ, в качестве инструмента политических коммуникаций и противодействовать информационному хаосу.

9. Конкретно в связи с рисками, создаваемыми дезинформацией и пропагандой в Интернете и социальных СМИ для бесперебойного проведения избирательного процесса, Ассамблея призывает государства-члены:

9.1. воздерживаться от распространения или стимулирования распространения в Интернете заявлений, сообщений или новостей, в отношении которых им известно или вполне обоснованно должно быть известно, что это дезинформация или неуместная пропаганда;

9.2. разработать конкретные механизмы регулирования контента Интернета в период выборов и включить в эти механизмы положения о прозрачности касательно оплаченного контента, публикуемого социальными СМИ, с тем чтобы общественность могла знать об источнике финансирования предвыборной рекламы или любой иной информации или мнений;

9.3. установить четкую юридическую ответственность для компаний, владеющих социальными СМИ, которые публикуют незаконный контент, наносящий вред кандидатам или нарушающий основные правила распространения информации в период выборов;

9.4. обеспечить, чтобы санкции, предусмотренные за распространение незаконного контента, не применялись для того, чтобы вынудить оппонентов и критиков к самоцензуре, и применять крайние меры, такие как полное блокирование веб-сайтов, IP-адресов, порталов или сетевых протоколов лишь в наиболее серьезных случаях при строгом соблюдении условий, установленных в Статье 10 Европейской конвенции о правах человека;

9.5. организовать специальное обучение сотрудников органов по проведению выборов и органов, регулирующих деятельность СМИ, с тем чтобы они могли лучше понимать новую медийную среду, с целью более эффективного применения правил распространения политической информации через социальные СМИ;

9.6. призвать все заинтересованные структуры, включая интернет-посредников, средства массовой информации, гражданское общество и академические круги, разработать общие инициативы, которые позволили бы общественности лучше понять опасность дезинформации и неуместной пропаганды в Интернете, и стремиться вместе определять, каким образом следует реагировать на эти явления.

10. Ассамблея призывает работников средств массовой информации и медийные организации:

10.1. разработать механизмы саморегулирования, которые должны включать профессиональные и этические стандарты, связанные с освещением ими избирательных кампаний, включая уважение человеческого достоинства и принципа недопущения дискриминации;

10.2. обеспечивать комплексное аналитическое освещение избирательных кампаний, кандидатов и их платформ, с тем чтобы избиратели, придя на избирательные участки, могли сделать более осознанный выбор;

10.3. четко разграничивать мероприятия, проводимые действующими властями, и мероприятия, проводимые представителями политических партий, участвующих в выборах, обеспечивая, чтобы действующая власть не имела каких-либо льгот;

10.4. установить строгие внутренние правила и санкции в отношении журналистов и издателей, с тем чтобы не допускать получения ими денег и иных благ в обмен на позитивное освещение того или иного кандидата;

10.5. избегать распространения сообщений, основанных на непроверенной информации или слухах и имеющих целью вызвать скандал или же распространяемых с неуместными пропагандистскими целями; если такие сообщения считаются важными или срочными, их распространение должно сопровождаться предупреждением о том, что данная информация не проверена;

10.6. выявлять любые попытки манипулирования информацией в ходе избирательных кампаний в профессиональных или в социальных СМИ и в этом контексте наладить активное и тесное сотрудничество внутри профессии для борьбы с дезинформацией и неуместной пропагандой.

11. Ассамблея призывает интернет-посредников:

11.1. разработать инициативы, предлагающие пользователям услуги и инструменты для проверки фактов, а также инструменты, позволяющие сигнализировать о вводящей в заблуждение информации, и пересмотреть свои

модели рекламной деятельности для обеспечения того, чтобы они не оказывали неблагоприятного воздействия на многообразие мнений и идей;

11.2. сотрудничать с гражданским обществом и организациями любой политической ориентации, специализирующимися на проверке контента, для обеспечения того, чтобы вся информация была подтверждена независимыми авторитетными источниками;

11.3. поддержать исследования и разработку соответствующих технических решений для противодействия дезинформации и неуместной пропаганде, которые пользователи могли бы применять, если они пожелают обнаружить дезинформацию и неуместную пропаганду.

12. Ассамблея призывает Европейскую федерацию журналистов (ЕФЖ) добиваться осознания своими членами вопросов, рассматриваемых в настоящей резолюции, и способствовать обобщению опыта и передовой практики освещения избирательных кампаний. В этой связи Ассамблея призывает ЕФЖ стимулировать эффективное сотрудничество между своими членами с целью проверки фактов и рассеивания мифов, особенно в период выборов.

13. Ассамблея призывает Европейский вещательный союз (ЕВС) продолжать продвигать свои руководства и редакционные принципы, а также добиваться того, чтобы европейские общественные СМИ в полном объеме применяли их, учитывая их особую роль в ходе избирательных кампаний как независимого источника беспристрастной, точной и актуальной информации и самых разнообразных политических мнений. В этом контексте ЕВС должен активно поддерживать сотрудничество между своими членами с целью борьбы с дезинформацией и неуместной пропагандой в целом и, особенно, в ходе избирательных кампаний.

14. В заключение Ассамблея полагает, что Всемирный форум за демократию Совета Европы мог бы послужить удобной платформой для обсуждения различных аспектов свободы СМИ, проблем информации и демократии в цифровую эпоху с участием СМИ, структур, связанных с социальными сетями, объединений журналистов, организаций гражданского общества, пользователей Интернета и властей.



**Резолюция 2255 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Общественные СМИ в контексте дезинформации и пропаганды**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея полагает, что общественные СМИ призваны выполнять абсолютно необходимую миссию в демократических обществах. Они должны служить форумом для плюралистической публичной дискуссии и средством вовлечения в демократические процессы максимального числа граждан, а также выступать в качестве фактора единства и интеграции всех людей, групп и общин.

2. Редакционная и институциональная независимость, а также достаточное и стабильное финансирование представляют собой необходимое условие эффективного выполнения общественными СМИ своей миссии. Со своей стороны, общественные СМИ должны быть платформой для качественной журналистики, концентрируя свое внимание на вопросах, представляющих общественный интерес, представляя общественности достоверную информацию и многообразие мнений. Это особенно важно в новой медийной среде, где дезинформация, пропаганда и разжигание ненависти нарастают в геометрической прогрессии, особенно в социальных СМИ.

3. Если разжигание ненависти может стать предметом судебного преследования, то дезинформации и пропаганде и в целом информационному хаосу, создаваемому вырванными из контекста фактами, логическими нестыковками и повторяющимися фальшивками, можно более эффективно противодействовать, предоставляя достоверную информацию. Коммерческие СМИ могут не всегда выполнять свою задачу, особенно когда они принадлежат предпринимателям с политическими связями или амбициями. Общественные же СМИ, как независимый источник точной информации и объективных комментариев, по определению призваны противодействовать такому явлению, как информационный хаос.

4. Полностью осознавая угрозу, которую представляют для демократических обществ дезинформация, пропаганда и иные формы информационного хаоса, Ассамблея присоединяет свой голос к международным форумам, таким как Организация Объединенных Наций и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которые признали необходимость формирования стабильных и

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 23 января 2019 г. (5-е и 6-е заседания) (см. док. 14780, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Петри Хонконен.). Текст, принятый Ассамблеей 23 января 2019 г. (6-е заседание).

разнообразных медийных экосистем и отметили роль общественных СМИ в противодействии дезинформации и пропаганде.

5. Ассамблея сознает, что сегодня общественным СМИ приходится решать целый ряд проблем. Во многих государствах-членах наблюдается новая тенденция возникновения угроз для независимости общественных СМИ или для их регуляторов. Многие правительства предпочитают финансировать СМИ за счет денег налогоплательщиков, влияя таким образом на бюджет этих СМИ, что может привести к усилению контроля государств над контентом. Более того, в связи с коммерческим давлением со стороны медийных рынков общественные СМИ иногда подвергаются критике со стороны коммерческих конкурентов якобы за недобросовестную конкуренцию на цифровом новостном рынке. Кроме того, общественные СМИ по сути своей являются национальными институтами, а, следовательно, ни одна модель противодействия национальному и международному информационному беспорядку не может сработать во всех обстоятельствах. Эти проблемы могут сократить возможности общественных СМИ по противодействию дезинформации и пропаганде.

6. Ассамблея считает, что в нынешней медийной среде существует потребность в мощных общественных СМИ, способных противодействовать информационному беспорядку. Соответственно, Ассамблея рекомендует государствам-членам:

6.1. гарантировать общественным СМИ редакционную независимость, а также достаточное и стабильное финансирование, с тем чтобы они имели возможность публиковать точные, достоверные новости и информацию, а также служить примером качественной журналистики, заслуживающей доверие общественности;

6.2. обеспечить, чтобы их национальная нормативно-правовая база позволяла общественным СМИ использовать Интернет и онлайн-вещание;

6.3. обеспечить достаточное финансирование общественных СМИ, с тем чтобы они могли выделять достаточные ресурсы для обновления контента, форм и технологий с целью повышения своей роли как главного борца с дезинформацией и пропагандой и активнейшего защитника коммуникационных и медийных экосистем в Европе;

6.4. избегать использования термина "fake news" ("фейковые новости"), который стал чрезмерно политизирован и часто используется для навешивания негативных ярлыков на критически настроенных журналистов или СМИ; вместо этого использовать, как это рекомендует Совет Европы, концепцию "information disorder" ("информационный хаос") для описания контента, цели и масштабов распространения вводящей в заблуждение информации;

6.5. поддерживать изучение информационного хаоса, с тем чтобы лучше понять его воздействие на общественность, и попытаться найти правильные решения для нейтрализации его негативных последствий;

6.6. начать многостороннее обсуждение общественных обязанностей социальных СМИ для обеспечения того, чтобы они действовали на благо общества, а также открыть дискуссию по вопросу об экономической модели информационных

медийных организаций, которые отстаивают качественную журналистику, но находятся под экономическим давлением, поскольку их доходы от рекламной деятельности перехватываются платформами социальных СМИ;

6.7. поддерживать многостороннее сотрудничество, направленное на разработку новых инструментов проверки контента, генерируемого пользователями, а также проверки достоверности фактов средствами искусственного интеллекта;

6.8. обеспечить надлежащее выполнение рекомендаций Экспертной группы высокого уровня Европейской комиссии, в частности, создать сети исследовательских центров для изучения дезинформации с целью мониторинга масштабов, способов и инструментов, точного характера и потенциального воздействия дезинформации в обществе, для выявления и локализации источников дезинформации, а также механизмов, которые расширяют их возможности с использованием цифровых технологий, создать безопасное пространство для доступа к данным, размещаемым на этих платформах, и их анализа и для того, чтобы лучше понять функционирование алгоритмов.

7. Ассамблея призывает организации, связанные с общественными средствами массовой информации:

7.1. в полном объеме следовать рекомендациям и редакционным принципам, разработанным Европейским вещательным союзом, для того чтобы гарантировать качество журналистики и достоверность информации и выступать в качестве национальных центров распространения достоверной информации и ролевых моделей с привлечением аудитории во всем ее многообразии;

7.2. считать вопрос противодействия дезинформации и пропаганде одной из своих приоритетных миссий и в этой связи стремиться повысить их роль, сотрудничая с платформами социальных СМИ, традиционными СМИ, директивными органами и другими структурами с целью совместного противодействия информационному хаосу, а также принимать участие в местных, региональных и глобальных совместных инициативах по проверке фактов;

7.3. культивировать критические взгляды, создавать хроникально-документальные и образовательные программы для информирования аудитории о важности критического отношения к источникам информации, к проверке фактов и "информационных пузырей", разъясняя вред дезинформации, пропаганды и "альтернативных новостей";

7.4. привлекать аудиторию качеством и инновациями, используя креативный и информативный онлайн-контент и платформы социальных СМИ с более широкой аудиторией для выхода на молодежь и другую трудно достигаемую аудиторию;

7.5. наряду с оперативным реагированием на новости создавать спокойные, повествовательные, аналитические материалы, которые должны надлежащим образом проверяться, вписываться в контекст и беспристрастно доноситься до аудитории.

8. Ассамблея призывает интернет-посредников:

8.1. активно участвовать в проектах по проверке фактов, таких как "First Draft" и Международная сеть проверки фактов, а также разрабатывать конкретные инструменты, позволяющие пользователям и журналистам обнаруживать дезинформацию и стимулировать применение в позитивном ключе быстро эволюционирующих информационных технологий;

8.2. сотрудничать с общественными и частными европейскими новостными компаниями с целью повышения прозрачности источников надежных, достоверных новостей и облегчать доступ пользователям к ним, а также сотрудничать с гражданским обществом и организациями, специализирующимися на проверке контента для обеспечения точности всей информации, размещаемой на платформах.

9. Ассамблея призывает Европейский вещательный союз продолжать работу по продвижению своих руководств и редакционных принципов и в этом контексте:

9.1. предоставлять в распоряжение своих членов передовые стратегии использования различных средств противодействия информационному хаосу и оказания аудитории помощи в наращивании своего критического и аналитического потенциала при ознакомлении с новостями;

9.2. продолжать практику совместной разработки силами своих членов инновационных инициатив по проверке фактов и систем проверки контента, генерируемого пользователями, стремясь добиваться синергетического взаимодействия с другими партнерами, распространяющими качественные новости;

9.3. регулярно организовывать семинары и обучение для своих членов с целью ознакомления с методами проверки и стимулировать обмен передовым опытом в области противодействия дезинформации и пропаганде;

9.4. принимать активное участие в проведении адресных исследований, связанных с информационным хаосом, и вносить свой вклад в проведение таких исследований.





**Резолюция 2256 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Регулирование Интернета и права человека**

Парламентская ассамблея

1. Интернет представляет собой общее благо, различные формы использования которого влияют на многочисленные аспекты повседневной жизни, а также отражаются на эффективном соблюдении прав человека и основных свобод. Интернет столь важен, что и будущее наших обществ сегодня зависит от будущего Интернета. Жизненно важно, чтобы рост Интернета позволял нашим обществам получать больше информации и знаний, способствовал инновациям и устойчивому развитию, социальной справедливости, коллективному благосостоянию, свободе и демократии. Для достижения этой цели настоятельно необходимо обеспечить более эффективную защиту прав человека в Интернете.

2. Многочисленные, хорошо продуманные документы, принятые Комитетом министров Совета Европы в этой области, наглядно свидетельствуют об исключительной важности этих вопросов. Парламентская ассамблея напоминает, в частности, о Декларации 2011 года о принципах регулирования Интернета, а также о следующих рекомендациях: CM/Rec(2012)3 "Защита прав человека в связи с поисковыми системами"; CM/Rec(2012)4 "Защита прав человека в связи с социальными сетями"; CM/Rec(2013)1 "Гендерное равенство и СМИ"; CM/Rec(2014)6 "Руководство по правам человека для пользователей Интернета"; CM/Rec(2015)6 "Свободный трансграничный поток информации в Интернете"; CM/Rec(2016)1 "Защита и продвижение права на свободу выражения мнения и права на частную жизнь в связи с нейтральностью сети"; CM/Rec(2016)5 "Свобода Интернета"; CM/Rec(2018)2 "Роли и обязанности посредников в Интернете"; и CM/Rec(2018)7 "Руководство по соблюдению, защите и уважению прав ребенка в цифровой среде".

3. Ассамблея признает, что всеобщий доступ к Интернету является ключевым принципом регулирования Интернета, и считает, что право на доступ к Интернету без какой-либо дискриминации является важнейшим компонентом любой здоровой политики, призванной способствовать инклюзивности и сплоченности общества, и представляет собой важнейший фактор устойчивого демократического и социально-экономического развития.

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 23 января 2019 г. (6-е заседание) (см. док. 14789, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Андрес Херкель). Текст, принятый Ассамблеей 23 января 2019 г. (6-е заседание).

См. также рекомендацию 2144 (2019).

4. Ассамблея отмечает важность гарантирования права на открытый Интернет, а также формирование экосистемы, которая защищала бы нейтральный характер сети. Она отмечает, что экономические структуры, которые контролируют функционирование систем, а также их магазины приложений, могут устанавливать неоправданные ограничения на свободный доступ пользователей к контенту и услугам, имеющимся в сети, и что опасность таких ограничений нарастает по мере появления все более "интеллектуальных" устройств.

5. Ассамблея подчеркивает необходимость гарантировать эффективную защиту права на свободу выражения мнения и свободу информации как в сети, так и вне ее, а также возлагаемую на государства-члены Совета Европы обязанность обеспечить, чтобы этому праву не угрожали ни государственные власти, ни частный сектор, ни негосударственные операторы. В то же время необходимо делать больше для противодействия угрозам, которыми чревато злоупотребление правом на свободу выражения мнения и свободу информации в Интернете, такие как подстрекательство к дискриминации, ненависть и насилие, особенно в отношении женщин или же против этнических, религиозных, сексуальных и иных меньшинств, контент, связанный с сексуальными надругательствами над детьми, травля в сети, манипулирование информацией и пропагандой, а также побуждение к терроризму.

6. Это требование также связано с необходимостью гарантировать, чтобы Интернет был безопасной средой, в которой пользователи защищены от произвола, угроз, посягательств на физическое или психическое здоровье и от нарушения своих прав. Следует усилить защиту баз данных, находящихся в распоряжении государственных или частных структур, сообщений и транзакций, осуществляемых в Интернете, уязвимых пользователей, жертв расизма и разжигания ненависти, жертв травли в сети или посягательств на их достоинство; защиту стратегических инфраструктур и ключевых служб, функционирование которых зависит от Интернета, защиту наших демократических обществ, которым угрожает кибертерроризм и кибероружие.

7. Аналогичным образом следует усилить защиту частной жизни и личных данных в киберпространстве, не допускать того, чтобы технологии, которые сегодня фактически стали элементом нашей повседневной жизни, превращались в инструмент манипулирования мнениями и скрытого контроля нашей частной жизни. В этом плане Ассамблея еще раз отмечает ту угрозу для прав человека, которую представляют собой крупномасштабные системы, создаваемые разведслужбами для массового сбора, хранения и анализа коммуникационных данных; Ассамблея безоговорочно осуждает перегибы и злоупотребление властью, которые под предлогом обеспечения безопасности подрывают основы демократии и верховенство права. Кроме того, Ассамблея обеспокоена тем, что заинтересованность частных компаний в получении легкого доступа к большому объему личных данных и в использовании этих данных по-прежнему перевешивает соображения защиты пользователей Интернета, несмотря на существенный прогресс в этой области.

8. Для успешного решения этих проблем всем нам следует работать более эффективно. В связи с этим Ассамблея призывает критически осмыслить вопрос регулирования функционирования Интернета, подчеркивая исключительную важность этого вопроса, который должен быть одним из центральных элементов государственной политики как на национальном уровне, так и в региональных и глобальных многосторонних отношениях. Жизненно важно, чтобы правительства, частный сектор,

гражданское общество, научное и техническое интернет-сообщество, а также СМИ продолжали участвовать в открытом инклюзивном диалоге с целью выработки и практической реализации совместного видения цифрового общества, основанного на демократии, верховенстве права, а также на основных правах и свободах. Платформы диалога, такие как Глобальный форум ООН по вопросам управления Интернетом (IGF), Общеввропейский диалог по вопросам управления Интернетом (EuroDIG) и Диалог стран Юго-Восточной Европы по вопросам управления Интернетом (SEEDIG), а также различные национальные инициативы, помогают ускорить формирование такого общего видения и лучше понять функции и обязанности различных структур, а кроме того они могут служить катализатором сотрудничества в цифровой сфере. В этой связи Ассамблея приветствует также принятое 12 июля 2018 года Генеральным секретарем ООН решение учредить Группу высокого уровня по цифровому сотрудничеству, которой поручено проанализировать тенденции развития цифровых технологий, выявить пробелы и возможности, а также сформулировать предложения по укреплению международного сотрудничества.

9. В связи с этим Ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы, рассматривая вопросы регулирования Интернета, более эффективно сосредоточиться на защите прав человека, в полном объеме выполняя рекомендации Комитета министров в этой области, и в этом контексте:

9.1. осуществлять государственную инвестиционную политику, которая согласуется с целью всеобщего доступа к Интернету. Меры этой политики должны быть направлены, в частности, на устранение географической неравномерности (например, между городскими и сельскими или удаленными районами), ликвидацию цифрового раскола между поколениями и искоренение гендерного неравенства, а также на устранение неравенства, обусловленного социально-экономическими или культурными различиями или инвалидностью;

9.2. активно работать на международных форумах, которые выступают за нейтральность сети, и защищать этот принцип в рамках национального законодательства, которое, в частности, должно:

9.2.1. четко предусматривать принцип свободы выбора контента и услуг, независимо от устройства;

9.2.2. предоставлять пользователям право удалять предустановленные приложения и давать легкий доступ к приложениям, предлагаемым в альтернативных магазинах приложений, при этом соответствующие экономические структуры должны предлагать с этой целью надлежащие технические решения;

9.2.3. обеспечивать транспарентность критериев индексации и иерархизации, используемые магазинами приложений, и в этом плане предусматривать получение соответствующей информации от изготовителей устройств;

9.2.4. предусматривать архивирование и отслеживание сообщений от конечных пользователей, а также разработку инструментов сравнения, независимо от практики соответствующих экономических структур;

9.3. рассмотреть возможность применения комплексных подходов к борьбе с компьютерной преступностью и злоупотреблением правом на свободу выражения мнения и информации в Интернете; такие подходы должны опираться не только на современное уголовное законодательство, но и на действенные средства профилактики, включая создание специализированных полицейских служб, проведение информационно-просветительской работы среди пользователей и улучшение их обучения, а также активизацию сотрудничества с интернет-операторами и усиление их ответственности;

9.4. обеспечить в то же время, чтобы любые принимаемые на национальном уровне решения или меры, предполагающие ограничение свободы выражения мнения или информации, соответствовали Статье 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и не допускали использования требований в отношении защиты и безопасности пользователей в качестве предлога для замалчивания мнений, не совпадающих с мнениями большинства, и посягательств на свободу СМИ;

9.5. признать и эффективно реализовать на практике принцип "встроенной безопасности" и в этом плане:

9.5.1. обеспечить, чтобы безопасность стала важнейшим конструктивным элементом основной интернет-архитектуры и компьютерной инфраструктуры предоставления важнейших услуг, с тем чтобы повысить устойчивость в отношении разного рода преступных или террористических посягательств и снизить опасность и потенциальные последствия взломов;

9.5.2. обязать операторов основных служб и провайдеров цифровых услуг минимизировать риски и информировать о происшествиях;

9.5.3. укреплять европейское и международное сотрудничество, направленное на достижение высокого уровня безопасности сети и информационных систем;

9.5.4. выступать за разработку согласованных международных стандартов безопасности для "интернета вещей", включая создание механизма сертификации;

9.5.5. предусмотреть ответственность частных компаний (а в соответствующих случаях и органов государственной власти) за ущерб, вызванный недостаточной защищенностью производимых и продаваемых ими предметов, подключаемых к сети, и ввести в действие системы обязательного страхования (полностью финансируемые предпринимателями) с целью разделения рисков.

10. Ассамблея подчеркивает, что дети нуждаются в особой защите в сети и что их следует обучать, каким образом безошибочно распознавать опасность и максимально эффективно пользоваться Интернетом. Государства-члены Совета Европы вместе с соответствующими заинтересованными сторонами должны в полной мере использовать

Рекомендацию Комитета министров CM/Rec(2018)7 "Руководство по соблюдению, защите и уважению прав ребенка в цифровой среде".

11. Ассамблея полагает, что Конвенцию Совета Европы о борьбе с преступностью в киберпространстве (СЕД № 185, "Будапештская конвенция") следует более эффективно использовать для укрепления межгосударственного сотрудничества, направленного на повышение уровня кибербезопасности. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены:

11.1. ратифицировать, если этого еще не сделано, Будапештскую конвенцию и обеспечить применение в полном объеме Руководства по вопросам, касающимся атак на ключевую информационную инфраструктуру, распределенных атак с угрозой "отказа в обслуживании", терроризма и другим вопросам;

11.2. поддержать завершение переговоров по второму Дополнительному протоколу к Будапештской конвенции об укреплении международного сотрудничества и доступе к данным о преступных действиях "в облаке";

11.3. укреплять синергетическое взаимодействие между Будапештской конвенцией, Конвенцией Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201, "Лансаротская конвенция") и Конвенцией Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция") для борьбы с насилием в киберпространстве в соответствии с рекомендациями, содержащимися в документе "Картографическое исследование кибернасилия", принятом Комитетом Конвенции о преступности в киберпространстве (Т-СУ) 9 июля 2018 года;

11.4. поддерживать и максимально эффективно использовать программы по наращиванию потенциала, реализуемые Бюро Совета Европы по киберпреступности (С-PROC).

12. Ассамблея призывает государства-члены сотрудничать с Группой высокого уровня по цифровому сотрудничеству, созданной Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, и участвовать в ее работе. Ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы совместно совершенствовать процессы принятия решений, касающихся Интернета, как внутри стран, так и на международном уровне, выступать за то, чтобы регулирование Интернета осуществлялось на многосторонней основе и носило децентрализованный, транспарентный и ответственный характер, предполагало сотрудничество и участие различных сторон. В этой связи им следует:

12.1. активно, с привлечением парламентариев, участвовать в работе IGF, EuroDIG и других региональных и национальных платформ диалога по вопросам регулирования Интернета;

12.2. добиваться открытости процесса принятия решений, с тем чтобы обеспечить сбалансированное участие всех заинтересованных сторон, варьируя пути, с учетом их конкретной роли в связи с рассматриваемыми вопросами, и

стремясь, насколько это возможно, к принятию консенсусных решений, избегая при этом тупиковых ситуаций;

12.3. предоставить различным группам "игроков" возможность самим управлять процессами назначения своих представителей, потребовав при этом, чтобы установленные с этой целью процедуры носили открытый, демократичный и транспарентный характер;

12.4. стимулировать внедрение подхода, предполагающего перегруппировку интересов внутри различных групп заинтересованных сторон, например, путем создания ассоциаций или федераций, которые должны действовать в соответствии с внутренними критериями; добиваться сбалансированного представительства пользователей по таким критериям, как пол, возраст и этническая принадлежность;

12.5. разработать на национальном уровне многосторонние механизмы, которые позволяли бы поддерживать связь между дискуссиями, проводимыми на местах, с региональными и глобальными структурами; обеспечить действенную координацию и диалог между различными уровнями и стимулировать как подход "снизу-вверх" (с местного уровня на многосторонний), так и подход "сверху-вниз" (с многостороннего уровня на местный);

12.6. избегать сосредоточения полномочий исключительно в руках государственных властей и сохранить роль организаций, которые занимаются техническими аспектами и аспектами управления Интернетом, а также роль частного сектора;

12.7. стремиться определять те центры принятия решений, которые являются наиболее приемлемыми с точки зрения эффективности, с учетом владения решаемыми проблемами, а также с учетом их способности адаптировать решения к конкретным особенностям сообществ, отвечающих за обеспечение их выполнения, учитывая также горизонтальное распределение полномочий по принятию решений между различными структурами;

12.8. потребовать, чтобы все, кто участвует в регулировании Интернета, обеспечивали транспарентность своих действий, поскольку это является важнейшим предварительным условием ответственного регулирования; с этой целью:

12.8.1. необходимо обеспечить возможность определения ответственности каждой из структур, в том что касается окончательного решения и его выполнения;

12.8.2. на многостороннем уровне сообщество государств должно установить ясные процедуры по согласованию с другими заинтересованными сторонами;

12.8.3. смысл принятых решений должен был быть понятен тем, кого они касаются, а решения эти должны обнародоваться и поэтому должны быть

задокументированы, разбиты по категориям и опубликованы таким образом, чтобы быть общедоступными;

12.9. инициативно способствовать принятию решений с участием широкого круга заинтересованных лиц на основе сотрудничества и в этом плане предоставить в распоряжение соответствующих партнеров средства, позволяющие предметно участвовать в принятии решений, выходя за рамки круга профессионалов в этой области, с тем чтобы развитию Интернета способствовали эксперты и из других областей.





**Резолюция 2257 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## Дискриминация при трудоустройстве

Парламентская ассамблея

1. Право на труд является одним из основных прав, гарантируемых многими международно-правовыми документами, касающимися основных прав, включая Европейскую социальную хартию (пересмотренную) (СЕД № 163). Более того, доступ к рынку труда может быть мощным фактором интеграции и социальной сплоченности.
2. Парламентская ассамблея с обеспокоенностью отмечает, что во многих европейских странах изменения на рынке труда и нарастающая нестабильность занятости еще более затрудняют гражданам доступ к долгосрочному найму. В результате многие люди оказываются в ситуации, когда искать работу им приходится все чаще и все дольше.
3. Ассамблея также обеспокоена тем, что для многих людей эти проблемы усугубляются дискриминацией по таким признакам, как пол, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, возраст, гражданство, этническое или социальное происхождение, принадлежность к национальному или этническому меньшинству, цвет кожи, язык, фамилия, вероисповедание, политические убеждения, участие в деятельности профсоюзов, беременность, инвалидность, состояние здоровья или внешность, а также любые иные реальные или предполагаемые обстоятельства.
4. Дискриминация может иметь драматические последствия и оказывать необратимое воздействие на карьеру жертв, вынуждая их отказываться от работы, соответствующей их квалификации, или заставляя покидать страну в поисках лучшей работы за рубежом. Для государств это является не только непроизводительным расходом людских ресурсов, но и экономическим бременем, свидетельствуя о настоятельной необходимости принять меры с целью активизации борьбы с дискриминацией при трудоустройстве.
5. Ассамблея уже приняла ряд рекомендаций для государств-членов Совета Европы, направленных на устранение структурного неравенства, от которого страдают некоторые слои нашего общества, которым сложнее, чем другим, найти работу и которые в большей степени подвергаются дискриминации в этой сфере. Этому вопросу в последнее время был посвящен целый ряд резолюций, таких как резолюция

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 23 января 2019 г. (6-е заседание) (см. док. 14666, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Дамьен Тьерри). *Текст, принятый Ассамблеей 23 января 2019 г. (6-е заседание).*

2235 (2018) "Расширение прав и возможностей женщин в сфере экономики", резолюция 2153 (2017) "Активизация интеграции рома и "путешественников"", резолюция 2039 (2015) "Равенство и интеграция лиц с ограниченными возможностями", резолюция 1958 (2013) "Борьба с дискриминацией лиц старшего возраста на рынке труда", резолюция 2014 (2014) "Повышение статуса профессионально-технического образования и подготовки" и резолюция 1993 (2014) "Достойная работа для всех".

6. Для того чтобы эффективно бороться с дискриминацией при трудоустройстве, государства должны принимать как меры общего характера, направленные на облегчение доступа к занятости для групп населения, которые находятся в неблагоприятной ситуации в этом плане, так и меры, побуждающие государственных и частных работодателей ликвидировать все формы дискриминации в своих процедурах найма. При осуществлении этих мер следует также учитывать повышение роли искусственного интеллекта в составлении на основе соответствующих алгоритмов коротких списков кандидатов, которыми пользуются крупные и средние предприятия и на государственной службе.

7. В свете изложенного, Ассамблея призывает государства-члены и государства-наблюдатели Совета Европы, а также государства, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее:

7.1. для определения наиболее срочных мер регулярно собирать данные по трудоустройству с разбивкой на как можно большее число признаков дискриминации, по крайней мере с учетом всех признаков дискриминации, признанных на национальном уровне;

7.2. обеспечить, чтобы законодательство по борьбе с дискриминацией было полным, охватывало все основания дискриминации и включало доступные и эффективные средства правовой защиты для людей, которые стали жертвами дискриминации при трудоустройстве;

7.3. принять комплексную стратегию, призванную облегчать трудоустройство лиц, находящихся в неблагоприятной ситуации, и в этом контексте:

7.3.1. способствовать доступу представителей групп, сталкивающихся с трудностями при трудоустройстве, к образованию и профессиональной подготовке;

7.3.2. принять эффективные меры по оказанию лицам, долгое время являющимся безработными, помощи в возвращении к труду;

7.3.3. помогать людям изучать официальный язык или языки страны или региона, где они проживают;

7.3.4. учитывать, что для работодателя характерны те же предубеждения, что и для населения в целом, бороться с этими предубеждениями и стереотипами, которые широко распространены среди населения;

7.4. активно принимать меры, призванные побудить работодателей выявлять и прекращать любые проявления дискриминации в своих процедурах найма, и с этой целью:

7.4.1. сделать обязательным для крупных и средних предприятий использование анонимных биографических справок и призывать их использовать стандартные бланки заявлений и разрабатывать все алгоритмы для осуществления этих процедур таким образом, чтобы исключить опасность дискриминации;

7.4.2. расширять практику факультативной подготовки, позволяющей избегать неосознанной необъективности, а также ввести практику проведения стандартных собеседований;

7.4.3. способствовать внедрению государственными и частными компаниями аудита многообразия;

7.4.4. поддерживать различные меры, призванные косвенно способствовать трудоустройству лиц, находящихся в сложной ситуации в этом плане, такие как предоставление грантов работодателям, использование посредников при трудоустройстве или знаков многообразия, а также регулярно оценивать эффективность этих мер;

7.4.5. сделать юридически обязательным для работодателей государственного сектора продвижение многообразия;

7.4.6. поддерживать добровольные инициативы государственных и частных компаний, направленные на стимулирование многообразия, и доносить до общества позитивную информацию относительно разнообразия, делая особый акцент на инициативы, которые предполагают регулярное информирование о достигнутых результатах;

7.5. в отношении государств-членов Совета Европы, ратифицировать, если этого еще не сделано, Европейскую социальную хартию (пересмотренную) и Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб (СЕД № 158).





**Резолюция 2258 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Вовлечение инвалидов в трудовую деятельность**

Парламентская ассамблея

1. Повсюду в Европе инвалиды сталкиваются с многочисленными препятствиями при выходе на рынок труда и попытке трудоустройства. Недоступность, предубеждения в отношении уровня компетентности, дискриминация и нежелание работодателей обеспечить разумное приспособление препятствуют трудоустройству инвалидов. Парламентская ассамблея убеждена, что настало время покончить с негативным мировоззрением, практикой и стереотипами, рассеять миф о том, что инвалиды не могут работать так же эффективно, как и другие люди, и сосредоточиться не на ограниченных возможностях, а на способностях.

2. В последние годы в ряде государств Совета Европы были предприняты различные меры по повышению уровня занятости инвалидов. Однако барьеры сохраняются и уровень занятости инвалидов как в частном, так и в государственном секторе остается неудовлетворительным.

3. В Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, ратифицированной 46 из 47 государств-членов Совета Европы, закреплён важнейший принцип интеграции инвалидов в общество. Целостное видение интеграции, о которой говорится в Конвенции, зависит как от интеграции во всеобщую систему образования, так и от интеграции на рынке труда. В Статье 27 признается право инвалидов на труд наравне с другими и обязанность обеспечить разумное приспособление.

4. Содействие вовлечению инвалидов в трудовую деятельность означает предотвращение дискриминации в отношении инвалидов в процессе трудоустройства и на рабочих местах, а также борьбу с такой дискриминацией. Требуется обеспечить эффективное применение законодательства о недопущении дискриминации. В духе Конвенции о правах инвалидов нежелание обеспечить разумное приспособление, в частности приспособить оборудование, изменить описание должностных обязанностей, рабочее время и организацию труда, а также адаптировать рабочее пространство, можно квалифицировать как дискриминацию.

5. Ассамблея напоминает о своем призыве к государствам-членам разработать меры по облегчению трудоустройства лиц с ограниченными возможностями, с которым она

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 23 января 2019 г. (6-е заседание) (см. док. 14665, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Адан Силва). *Текст, принятый Ассамблеей 23 января 2019 г. (6-е заседание).*

обратилась в своей резолюции 2039 (2015) "Равенство и интеграция лиц с ограниченными возможностями". Кроме того, она полностью поддерживает Стратегию Совета Европы в отношении инвалидности на 2017-2023 годы, в которой содержится призыв к органам Совета Европы, государствам-членам и другим заинтересованным сторонам стремиться к достижению равенства и не допускать дискриминации лиц с ограниченными возможностями, в частности, посредством формирования инклюзивной системы образования, а также разработки инициатив в сфере профессиональной подготовки, коммуникации и занятости.

6. Привлечение лиц с ограниченными возможностями к трудовой деятельности является одним из условий их полной интеграции в общество. Ассамблея полагает, что осязаемый прогресс может быть достигнут в плане трудоустройства лиц с ограниченными возможностями, если политическая воля трансформируется в конкретные действия и с этой целью будут выделены достаточные финансовые ресурсы.

7. В свете этих соображений Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

7.1. взять обязательство сделать интеграцию лиц с ограниченными возможностями одним из приоритетов путем принятия комплексных общенациональных планов действий в отношении инвалидов там, где таких планов еще нет, и выделять достаточные финансовые средства для их выполнения;

7.2. применять законодательство о предотвращении дискриминации при трудоустройстве и борьбе с ней, а также принять, если этого еще не сделано, конкретные положения о недопущении дискриминации по причинам инвалидности;

7.3. обеспечить доступность общественного транспорта и общественных зданий;

7.4. обеспечить инклюзивное образование и гарантировать доступ детей с ограниченными возможностями в обычные школы с оказанием им при необходимости специальной помощи;

7.5. организовать или поддержать информационно-пропагандистские мероприятия, рассказывающие о пользе и положительных результатах выхода лиц с ограниченными возможностями на рынок труда, с целью борьбы с негативными стереотипами;

7.6. создать инклюзивную, доступную и безопасную рабочую среду для лиц с ограниченными возможностями, которая позволяла бы им работать на честных условиях и пользоваться равными возможностями, как это предусмотрено в Конвенции Организации Объединенных Наций о правах инвалидов;

7.7. финансировать конкретные программы, предусматривающие доступ к профессиональному обучению и обеспечение первого трудоустройства лиц с ограниченными возможностями, с тем чтобы позволить им получить опыт работы;

- 7.8. способствовать созданию специальных кадровых служб или фондов, которые могли бы осуществлять проекты наставничества и подготовки, с тем чтобы повысить уровень профпригодности лиц с ограниченными возможностями, а также сопровождать их с целью наращивания их потенциала;
- 7.9. предоставить финансовые стимулы компаниями, с тем чтобы сделать рабочее пространство доступным, а также предлагать профессиональную подготовку для менеджеров и потенциальных коллег в отношении рабочей среды, благоприятной для инвалидов;
- 7.10. защищать лиц с ограниченными возможностями от превратностей рынка труда, обеспечивая им специализированную поддержку, в том числе в финансовом плане, как на работе, так и в процессе ее поиска;
- 7.11. разработать специальную программу там, где она отсутствует, для реинтеграции лиц, которые получили инвалидность на рабочем месте;
- 7.12. увеличить инвестиции в разработку технологий, призванных помогать лицам с ограниченными возможностями;
- 7.13. собирать данные о занятости лиц с ограниченными возможностями с разбивкой по полу, возрасту, типу инвалидности, с тем чтобы иметь возможность разрабатывать конкретные меры с учетом существующих ситуаций;
- 7.14. рассмотреть вопрос об учреждении премий за достижения в сфере инклюзивности или присвоении компаниям и администрациям знака инклюзивности в том случае, если они инициативно набирают на работу лиц с ограниченными возможностями, а также способствуют формированию благоприятной для инвалидов рабочей среды.
8. Ассамблея призывает национальные парламенты обеспечить доступность своих помещений и призывает их стать примером в плане приема на работу лиц с ограниченными возможностями.
9. Ассамблея особо отмечает важную роль межправительственных организаций в пропаганде занятости лиц с ограниченными возможностями и призывает оказывать этим организациям финансовую поддержку.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2259 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Нарастание напряженности вокруг Азовского моря и Керченского пролива и угрозы европейской безопасности**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея серьезно обеспокоена нарастанием напряженности между Российской Федерацией и Украиной в районе Азовского моря и Керченского пролива, которая достигла пика 25 ноября 2018 года, когда три украинских боевых корабля осуществляли переход из Одессы, расположенной на украинском побережье Черного моря, в Мариуполь на Азовском море.
2. Российская пограничная служба Федеральной службы безопасности открыла огонь по указанным судам, задержала их и взяла в плен 24 украинских военнослужащих, трое из которых были ранены. Инцидент произошел в Черном море, недалеко от входа в Керченский пролив. Однако между Украиной и Россией существуют разногласия в отношении точного места и его конкретного правового статуса. В настоящее время украинские военнослужащие находятся под стражей в России. Ассамблея осуждает применение военной силы Российской Федерацией против украинских боевых кораблей и их экипажей.
3. 26 ноября 2018 года в некоторых регионах Украины в соответствии с решением "О чрезвычайных мерах по обеспечению государственного суверенитета и независимости Украины" на 30 дней было объявлено военное положение. Ассамблея приветствует отмену военного положения на Украине 26 декабря 2018 года.
4. Ассамблея подчеркивает, что Российская Федерация и Украина являются членами Совета Европы и взяли на себя обязательства в соответствии с его Уставом (СЕД № 1), который требует стремиться к укреплению мира, основанного на справедливости и международном сотрудничестве, что отвечает жизненной необходимости сохранения человеческого общества и цивилизации. Обе страны взяли на себя обязательство разрешать свои конфликты мирным путем.
5. Ссылаясь на Договор между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива, подписанный

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 января 2019 г. (7-е заседание) (см. док. 14811, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Андреас Ник). Текст, принятый Ассамблеей 24 января 2019 г. (7-е заседание).*

в декабре 2003 года и ратифицированный обеими странами в апреле 2004 года, Ассамблея отмечает, что в соответствии со статьей 2.1 данного Договора торговые суда и военные корабли Российской Федерации и Украины пользуются свободой судоходства в Азовском море и Керченском проливе, которые представляют собой совместные территориальные воды, и что такая свобода судоходства должна быть обеспечена.

6. В связи с этим Ассамблея настоятельно призывает российские власти:

6.1. немедленно освободить украинских военнослужащих и обеспечить оказание им необходимой медицинской, правовой и/или консульской помощи, как это предусмотрено соответствующими положениями международного гуманитарного права, в частности, Женевскими конвенциями;

6.2. обеспечить свободу судоходства в Азовском море и Керченском проливе в соответствии с указанным Договором и любыми другими взаимно признанными процедурами, а также соблюдать Конвенцию Организации Объединенных Наций о морском праве;

6.3. воздерживаться от применения силы в случае расхождения мнений в отношении предполагаемых нарушений границы и руководствоваться вышеупомянутыми и другими международными процедурами разрешения споров.

7. Ассамблея призывает власти Российской Федерации и Украины:

7.1. соблюдать как Договор об использовании Азовского моря и Керченского пролива, так и согласованные правила навигации по Каналу;

7.2. воздерживаться от любых дальнейших шагов, которые могли бы усложнить правовые споры между Украиной и Российской Федерацией, привести к эскалации конфликта и создать угрозу безопасности региона в целом. Она полностью поддерживает усилия, предпринимаемые по дипломатическим каналам, и правовые процедуры обеих заинтересованных сторон.

8. Со своей стороны, Ассамблея:

8.1. еще раз подтверждает свою приверженность суверенитету и территориальной целостности Украины в ее международно признанных границах и напоминает в этой связи о резолюции 1990 (2014) "Пересмотр по существенным основаниям ранее утвержденных полномочий российской делегации", резолюции 2034 (2015) "Оспаривание по существенным основаниям неутвержденных полномочий делегации Российской Федерации", резолюции 2063 (2015) "Рассмотрение вопроса об аннулировании ранее утвержденных полномочий делегации Российской Федерации (во исполнение пункта 16 резолюции 2034 (2015))" и резолюции 2132 (2016) "Политические последствия российской агрессии на Украине";

8.2. выражает глубокую обеспокоенность по поводу строительства Россией моста через Керченский пролив, который она считает незаконным и

представляющим собой еще одно нарушение суверенитета Украины, а также по поводу российской практики избирательного обыска судов Украины и других стран, что препятствует проходу в Азовское море и выходу из него;

8.3. поддерживает предложение Европейского парламента распространить мандат Специальной мониторинговой миссии в Украине Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), который охватывает всю территорию Украины, включая морские зоны, на новые районы напряженности в Азовском море и вокруг него;

8.4. поддерживает предложение Германии и Франции о направлении наблюдателей из третьих стран для мониторинга судоходства и гарантирования свободы навигации в Керченском проливе;

8.5. настоятельно призывает государства-члены Совета Европы сделать все, что в их силах для того, чтобы не допустить дальнейшей эскалации насилия и потенциально опасных последствий для безопасности более обширного региона;

8.6. призывает международные органы, которые обладают компетенцией в данной области, такие как Международный комитет Красного креста и Комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП) Совета Европы, посетить украинских военнослужащих, находящихся в заключении, пока они не освобождены, и поддерживает любые дипломатические шаги, предпринимаемые государствами-членами с целью их освобождения.



**Резолюция 2260 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Ухудшение положения оппозиционных политиков в Турции: что можно сделать для защиты их основных прав в одном из государств-членов Совета Европы?**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз подчеркивает, что политическая оппозиция в парламенте и за его пределами представляет собой один из важнейших компонентов хорошо функционирующей демократии и что свобода выражения мнения членами парламента является важнейшей частью демократии. Она также напоминает, что парламентский иммунитет, предусмотренный резолюцией Ассамблеи 1601 (2008) "Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте" и отвечающий стандартам Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), является важнейшей защитой для института парламента и столь же важной гарантией независимости избранных представителей, которая необходима им для осуществления своих демократических функций, не опасаясь вмешательства со стороны исполнительной или судебной власти.
2. Ассамблея напоминает о повсеместной обеспокоенности по поводу недавних изменений в демократическом поле Турции и ухудшения состояния правового государства, демократии и прав человека, о которых говорится в резолюциях Ассамблеи 2121 (2016) и 2156 (2017) "Функционирование демократических институтов в Турции" и которые привели к возобновлению процедуры мониторинга.
3. Ассамблея, в частности, выразила обеспокоенность по поводу того, что в мае 2016 года 154 парламентария были лишены своего иммунитета, что не пропорционально отразилось на Демократической партии народов (ДПН); по поводу последствий для свободы выражения мнения, собрания и объединения, СМИ и местной демократии декретов-законов, принятых в условиях чрезвычайного положения в период с июля 2016 по июль 2018 года; по поводу конституционных реформ 2017 года, поспешной организации досрочных президентских и парламентских выборов в июне 2018 года и пересмотра избирательного законодательства, который непосредственно предшествовал выборам; по поводу потенциальных проблем в связи со свободой выражения мнения, включая Закон о борьбе с терроризмом и его широкое толкование, а также по поводу статей 299 и 301 Уголовного кодекса.

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 24 января 2019 г. (8-е заседание) (см. док. 14812 и дополнение, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), содокладчики: г-жа Марианна Микко и г-н Найджел Эванс). Текст, принятый Ассамблеей 24 января 2019 г. (8-е заседание).

4. Ассамблея напоминает, что сама суть парламентской работы заключается в том, чтобы решать общественно значимые вопросы, включая вопросы, которые носят чувствительный или противоречивый характер, но должны быть решены. В этом контексте Ассамблея выражает обеспокоенность по поводу лишения свободы и заключения в тюрьму оппозиционных и бывших парламентариев в Турции, включая бывшего депутата и бывшего сопредседателя ДПН Селлахаттина Демирташа, депутата Лейлу Гювен, которая также является бывшим членом Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, а также бывшего депутата и члена Ассамблеи Эртугрула Куркчу. В частности, Ассамблея весьма обеспокоена лишением свободы члена парламента Лейлы Гювен, которая 8 ноября 2018 года объявила голодовку на неопределенный срок, и выражает глубокое сожаление по поводу того, что политики вынуждены прибегать к таким крайним мерам, для того чтобы обратить внимание на свою позицию в отсутствие подлинно политической дискуссии и диалога.

5. Обеспокоенность Ассамблеи по поводу лишения свободы г-на Демирташа была подтверждена Палатой Европейского суда по правам человека, которая в своем постановлении от ноября 2018 года (неокончателном) признала в качестве неоспоримо установленного факта то, что продление содержания г-на Демирташа под стражей, особенно в течение двух важнейших кампаний, в частности референдума и президентских выборов, преследовало "главную последующую цель – задушить плюрализм и ограничить свободу политической дискуссии, которая представляет собой сердцевину концепции демократического общества".

6. Ассамблея в связи с этим полагает, что эти события в своей совокупности существенно ослабили, нарушили или подорвали способность оппозиционных политиков осуществлять свои права и выполнять свои демократические функции как в парламенте, так и за его пределами. Меры, предпринятые властями для нейтрализации оппозиционных партий, особенно в ходе избирательных кампаний, еще более подорвали их способность принимать участие в демократической дискуссии.

7. Помимо этого, Ассамблея еще раз выражает озабоченность по поводу ограничения прав оппозиционных политиков на местном уровне, в частности политиков, связанных с курдским вопросом, посредством замены более 90 избранных мэров от ДПН или родственной партии, ставленниками правительства, что противоречит Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122). Это серьезно подорвало функционирование местной демократии, особенно на юго-востоке Турции. Ассамблея призывает турецкие власти сотрудничать с Конгрессом в решении этих вопросов и выполнить резолюцию 416 (2017) и рекомендацию 397 (2017) Конгресса.

8. Следует отметить, что ухудшение положения оппозиционных политиков происходит в контексте, характеризующемся сохранением ограничительных мер, принятых властями, для того чтобы лишить голоса журналистов, судей, прокуроров, адвокатов, ученых и других лиц, имеющих особое мнение.

9. Ассамблея тем не менее убеждена, что некоторые базовые предпосылки демократии остаются прочными, включая многообразие мнений в различных слоях общества, готовность турецких граждан мобилизоваться в интересах демократии, а также их надежды на наличие реального выбора между кандидатами, партиями и

политическими программами. Она надеется, что Турция сможет сохранить эти основы в традиции плюралистической демократии, которая преобладала всегда в течение последних ста лет после создания Республики, и продолжать построение общества на этом фундаменте.

10. Ассамблея приветствует тот факт, что турецкие власти продолжают конструктивно участвовать в деятельности Совета Европы, в частности, в рамках неформальной рабочей группы, созданной Советом Европы и Министерством юстиции Турции. Однако она разочарована и обеспокоена заявлением президента Эрдогана о том, что Турция не считает себя связанной постановлением Палаты Европейского суда по правам человека по делу г-на Демирташа, несмотря на обязанность выполнять постановления Суда, предусмотренную Статьей 46 Европейской Конвенции о правах человека (СЕД № 5). В связи с этим Ассамблея призывает власти Турции:

11.1. в полном объеме соблюдать права оппозиционных политиков в условиях демократии, включая свободу выражения мнения, объединения и собрания и, в частности:

11.1.1. защищать и уважать парламентский иммунитет в соответствии с резолюцией Ассамблеи 1601 (2008) "Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте", а также стандартами Венецианской комиссии;

11.1.2. освободить Лейлу Гювен на основании ее парламентского иммунитета вплоть до истечения ее полномочий, в свете недавнего решения, вынесенного Верховным кассационным судом по вопросу лишения свободы депутата Эниса Бербероглу;

11.1.3. освободить парламентариев и бывших парламентариев, которые в 2016 году были лишены иммунитета в нарушение стандартов Совета Европы, вплоть до завершения рассмотрения их судебных дел;

11.1.4. внести изменения в законодательство о борьбе с терроризмом, обеспечив, чтобы его применение и интерпретация соответствовали Конвенции в толковании Европейского суда по правам человека;

11.1.5. отменить Статью 299 и внести дополнительные изменения в Статью 301 Уголовного кодекса в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии;

11.1.6. в полном объеме выполнить постановление Европейского суда по правам человека по делу "*Демирташ против Турции*" (№ 2);

11.1.7. выполнить рекомендации Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (СРТ/Inf(2018)11), касающиеся г-на Адуллы Оджалана и других заключенных, содержащихся в тюрьме "Имрали", представляющей собой пенитенциарное учреждение строгого режима категории F;

11.2. пересмотреть избирательное законодательство в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии, обеспечив, чтобы выборы могли быть не только свободными, но и справедливыми и проходили в атмосфере, благоприятствующей свободе выражения мнения и свободе СМИ;

11.3. в этом контексте снизить 10-процентный избирательный порог, который лишает оппозицию возможности быть представленной в парламенте и подрывает его плюралистический характер;

11.4. сотрудничать с Ассамблеей в организации посещения ее уполномоченными представителями действующих и бывших парламентариев, лишенных свободы и отбывающих тюремное заключение;

11.5. в тесном сотрудничестве с Советом Европы и при строгом соблюдении стандартов Совета Европы:

11.5.1. доработать и реализовать на практике стратегию реформы судебной системы, с тем чтобы обеспечить полную независимость судебной системы, в том числе путем реформирования Совета судей и прокуроров;

11.5.2. завершить разработку и принять новый план действий в области прав человека, с тем чтобы обеспечить эффективную защиту предусмотренных Конвенцией прав и свобод в интерпретации Суда, а также оперативное и полное выполнение постановлений Суда;

11.6. пересмотреть результаты конституционных реформ 2017 года, с тем чтобы восстановить надлежащий баланс и эффективное разделение исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти на основе анализа, приведенного в заключении Венецианской комиссии.

12. Ассамблея призывает турецкие власти решить перечисленные выше проблемы в приоритетном порядке и постановляет отслеживать проводимую работу в рамках осуществляемой процедуры мониторинга. Она готова к сотрудничеству с делегацией и властями Турции в выполнении всех ее рекомендаций в рамках ее процедуры мониторинга.

13. В случае невыполнения турецкими властями соответствующих условий, изложенных в настоящей резолюции, Ассамблея намерена направить Комитету министров рекомендацию о применении в отношении Турции процедуры, изложенной в Статье 46.4 Европейской конвенции о правах человека.



**Резолюция 2261 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Осуществление Ассамблеей процедуры мониторинга (январь – декабрь 2018 года) и периодический обзор выполнения обязательств Исландией и Италией**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея признает работу, проделанную Комиссией по соблюдению обязательств государствами–членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу) в соответствии со своим мандатом, определенным в резолюции 1115 (1997) (с изменениями, внесенными резолюциями 1431 (2005), 1515 (2006), 1689(2009), 1710 (2010), 1936 (2013) и 2018 (2014)). Она отмечает работу Комиссии по мониторингу по сопровождению десяти стран, в отношении которых в полном объеме проводится процедура мониторинга (Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Республика Молдова, Российская Федерация, Сербия, Турция и Украина) и трех стран, с которыми проходит постмониторинговый диалог (Болгария, "бывшая Югославская Республика Македония" и Черногория), в их усилиях по выполнению в полном объеме обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы, а также по мониторингу выполнения своих членских обязанностей всеми другими государствами–членами в течение рассматриваемого периода.

2. Ассамблея сожалеет, что в 2018 году содокладчики по процедуре мониторинга так и не смогли посетить Российскую Федерацию в связи с бойкотом российской делегацией работы Ассамблеи. Она напоминает в этом контексте, что сотрудничество с процедурой мониторинга является одним из конкретных обязательств, взятых страной при вступлении.

3. Ассамблея положительно отмечает работу, проведенную Подкомиссией по конфликтам, между государствами–членами Совета Европы.

4. Ассамблея приветствует позитивные изменения, а также прогресс, достигнутый за отчетный период в ряде стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга или с которыми начат постмониторинговый диалог. В частности,

4.1. Албания: продолжающиеся усилия по реформированию судебной системы, особенно проходящий сейчас процесс отбора судей и прокуроров;

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 24 января 2019 г. (8-е заседание) (см. док. 14792, части 1, 2 и 3, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами–членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: сэр Роджер Гейл). Текст, принятый Ассамблеей 24 января 2019 г. (8-е заседание).

- 4.2. Армения: умение организовать мирную смену власти в соответствии с положениями новой Конституции;
- 4.3. Азербайджан: освобождение г-на Ильгара Мамедова, лидера оппозиционного гражданского движения "РЕАЛ"; при этом Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что оставшаяся часть первоначального приговора, который был вынесен по итогам несправедливого судебного разбирательства, была заменена двухлетним периодом условно-досрочного освобождения без права покидать территорию Азербайджана;
- 4.4. Грузия: продолжающийся переход на новый конституционный механизм и разработку с привлечением широкого круга сторон нового регламента грузинского парламента с целью усиления парламентского надзора за исполнительной властью, а также повышения роли оппозиции в этом процессе;
- 4.5. Республика Молдова: предпринятые недавно инициативы по борьбе с бытовым насилием, включая внедрение практики применения постановлений об ограничении передвижения лиц, совершивших насильственные действия; прогресс в процессе урегулирования отношений с Приднестровьем;
- 4.6. Турция: отмена чрезвычайного положения в июле 2018 года и отзыв заявлений об отступлении от норм Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5);
- 4.7. Украина: принятие закона "О Высшем антикоррупционном суде" и продолжение судебных реформ;
- 4.8. Болгария: принятие нового Закона о противодействии коррупции и изъятии незаконно приобретенного имущества, предусматривающего возможность осуществления масштабных мер;
- 4.9. Черногория: прекращение парламентского бойкота значительным числом политических оппозиционных групп;
- 4.10. бывшая Югославская Республика Македония": подписание Преспанского соглашения об урегулировании с Грецией "проблемы названия"; продолжающиеся обращения властей за экспертным содействием к Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия).
5. В то же время Ассамблея выражает обеспокоенность по поводу событий и остающихся недостатков в ряде стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга или с которыми ведется постмониторинговый диалог, которые подрывают процесс демократизации в этих странах и идут вразрез с их обязанностями и обязательствами, взятыми при вступлении:
- 5.1. Албания: сохраняющаяся поляризация между основными политическими партиями и все еще весьма слабо ощутимые результаты в борьбе с организованной преступностью, политической коррупцией и "приватизацией" государства;

5.2. Азербайджан: проведение досрочных президентских выборов в атмосфере политических ограничений и по законам, которые усекают основные права и свободы, являющиеся главным предварительным условием подлинно демократических выборов; продолжение содержания под стражей журналистов, таких как Мехмед Гусейнов, и активистов гражданского общества по политически мотивированным обвинениям;

5.3. Босния и Герцеговина: невыполнение с 2009 года постановления Европейского суда по правам человека, касающегося ограничений права выступать в качестве кандидата на выборные должности по признаку этнической принадлежности и оседлости; сохраняющаяся нерешенность вопроса о сегрегации по этническому и религиозному признаку в сфере образования; увеличение числа случаев отступления от принципа верховенства права и нежелание или отказ выполнять решения Конституционного суда или Государственного суда;

5.4. Грузия: сохраняющаяся поляризация политической атмосферы, а также вопросы в отношении эффективности прокуратуры при рассмотрении политически чувствительных дел;

5.5. Республика Молдова: сомнительное признание недействительными досрочных выборов мэра Кишинева в июне 2018 года и сохраняющееся давление на всех городских советников, что еще больше подрывает доверие к системе, а также сохранение высокого уровня коррупции;

5.6. Российская Федерация: продолжающаяся вооруженная агрессия против Украины в Донбассе и незаконная аннексия Автономной Республики Крым и города Севастополь; отсутствие какого-либо прогресса в освобождении украинских политзаключенных и пленных, находящихся в Российской Федерации, незаконно аннексированном Крыму и оккупированном Донбассе; отсутствие беспристрастного и эффективного расследования случаев преследования лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ) в Чеченской Республике; поджог офиса организации "Мемориал" в Ингушетии и содержание под стражей директора полевого офиса "Мемориала" в Грозном; похищение и истязание, по-видимому ингушской полицией, правозащитника, направленного организацией "Эмнисти интернешнл" для наблюдения за мирными протестами в Магасе, Ингушетия; вооруженная агрессия против украинских судов в Керченском проливе и в Азовском море, которую Ассамблея осуждает; в этой связи Ассамблея еще раз заявляет о своей решительной поддержке суверенитета и территориальной целостности Украины, которые предполагают возможность свободного и беспрепятственного мореплавания в собственных территориальных водах; возобновление Российской Федерацией в Цхинвальском районе Грузии незаконных работ по установке искусственных заграждений вдоль линии оккупации, примыкающей к селу Атоци, Грузия;

5.7. Турция: нарушение принципа разделения властей и независимости судебной системы в результате принятия в 2017 году конституционных поправок, которые не согласуются с европейскими стандартами; сохраняющаяся обеспокоенность

по поводу свободы СМИ; досудебное содержание под стражей членов парламента после лишения их иммунитета в 2016 году; неоднократные нарушения свободы выражения мнения и свободы СМИ; положение местных администраций, возглавляемых назначенными государством управляющими на юго-востоке Турции; ограниченность возможностей для демократической дискуссии и для свободного выражения многообразных мнений в ходе проводившихся в июне 2018 года досрочных президентских и парламентских выборов, организованных в условиях чрезвычайного положения;

5.8. Украина: неприемлемые нападения на журналистов и СМИ; распространение нового режима раскрытия финансовой информации на активистов, борющихся с коррупцией, и вступление в силу этого решения 1 апреля 2018 года; отсутствие прогресса в решении проблемы несбалансированности между официальным языком и языками национальных меньшинств в новом украинском законе об образовании; широко распространенная коррупция, которая подрывает доверие общественности к политической и судебной системе в целом;

5.9. Болгария: жестокое убийство г-жи Виктории Мариновой, журналистки, специализирующейся на журналистских расследованиях;

5.10. Черногория: нецелевое использование государственных ресурсов и заслуживающие доверие сообщения о давлении на избирателей в пользу кандидата от правящей партии, а также сообщения о покупке голосов и найме государственных служащих в течение избирательного периода; причем все эти явления, по мнению специальной комиссии Ассамблеи по наблюдению за президентскими выборами в Черногории, носили регулярный характер.

6. Соответственно, Ассамблея призывает все страны, в отношении которых проводится процедура мониторинга или с которыми начат постмониторинговый диалог, активизировать усилия с целью выполнения в полном объеме своих членских обязанностей и обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы. В частности, она призывает:

6.1. албанские власти и все политические силы в стране преодолеть политическую поляризацию, завершить реформу судебной системы, гарантировать соблюдение международных стандартов проведения демократических выборов и продемонстрировать ощутимые результаты в борьбе с коррупцией и организованной преступностью;

6.2. армянские власти сразу же после проведения всеобщих выборов возобновить реформы в ключевых областях, таких как борьба с бытовым насилием или принятие законодательства, позволяющего эффективно пресекать покупку голосов и злоупотребление административными ресурсами в ходе выборов; обеспечить, чтобы все уголовные расследования, включая расследования, связанные с трагическими событиями в марте 2008 года, а также сообщения о коррупции, проходили строго в соответствии с принципами верховенства права, независимости судебной системы и справедливого судебного разбирательства, установленными Европейской конвенцией о правах человека;

6.3. боснийские власти выполнить свои обязанности и внести необходимые изменения как в Конституцию, так и в Закон о выборах в соответствии с постановлениями Европейского суда по правам человека по делам "*Сейдич и Финци*" и "*Пилав*";

6.4. грузинские власти в полном объеме применять новый регламент парламента и продолжать укреплять независимость и эффективность судебной системы, включая прокуратуру, а также принять меры по усилению парламентского контроля назначений по высокие посты в судебной системе и установить четкие критерии отбора кандидатов;

6.5. власти Молдовы создать условия, благоприятствующие проведению в 2019 году свободных и справедливых всеобщих выборов после перехода на смешанную избирательную систему и с учетом рекомендаций Венецианской комиссии, сформулированных в марте 2018 года, а также внести изменения в Конституцию для обеспечения независимости и подотчетности судей;

6.6. власти Российской Федерации в полном объеме расследовать факты незаконного лишения свободы, пыток и убийств мужчин в Чеченской Республике по причине их сексуальной ориентации и гендерной идентичности, призвать всех виновных в этих вопиющих актах к ответственности и принять эффективные меры по защите жизни, свободы и безопасности геев и бисексуалов на всей территории Российской Федерации; прекратить злоупотребления законодательством о борьбе с экстремизмом с целью ограничения свободы собраний в Российской Федерации; выполнить все резолюции Ассамблеи, касающиеся вооруженной агрессии против Украины; вернуть украинские суда, арестованные в Керченском проливе, немедленно освободить захваченных украинских моряков и полностью уважать законное право Украины на беспрепятственное судоходство в Керченском проливе и Азовском море; немедленно прекратить установку проволочных заграждений и искусственных препятствий вдоль линий оккупации в Абхазии и Цхинвальском районе, а также соблюдать нормы и принципы международного права. В этой связи Ассамблея еще раз подтверждает, что она решительно поддерживает суверенитет и территориальную целостность Грузии в ее международно признанных границах;

6.7. турецкие власти восстановить свободу СМИ и свободу выражения мнения, освободить находящихся под стражей членов парламента, включая бывшего лидера Демократической партии народов (ДПН) Селахатина Демирташа, в соответствии с постановлением Палаты Европейского суда по правам человека от ноября 2018 года, журналистов, правозащитников и научных работников; обновить избирательное законодательство таким образом, чтобы обеспечить проведение справедливых избирательных кампаний; и обеспечить, чтобы процедуры апелляции, установленные для государственных служащих, уволенных в соответствии с декретами-законами, принятыми в условиях чрезвычайного положения, представляли собой эффективное средство внутренней правовой защиты;

6.8. украинские власти отменить решение о распространении нового режима раскрытия финансовой информации на активистов, занимающихся борьбой с коррупцией, в соответствии с рекомендацией Венецианской комиссии; в полном

объеме выполнить рекомендацию Венецианской комиссии, содержащуюся в ее заключении по поправкам к закону об образовании и к закону об очищении власти (закон о люстрации); выполнить закон о создании высшего антикоррупционного суда в соответствии с четко указанными в нем сроками и повысить темпы реформ, направленных на борьбу с повсеместной коррупцией в стране, и обеспечить, чтобы эти реформы приводили к ощутимым конкретным результатам;

6.9. власти Черногории начать процесс реформирования избирательной системы в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии и Ассамблеи.

7. В связи с подготовкой доклада о функционировании демократических институтов в Польше, Ассамблея отмечает, что на весну 2019 года запланирован визит содокладчиков в Варшаву. В этом контексте Ассамблея призывает польские власти обеспечить, чтобы проводимые реформы, в частности реформа судебной системы, в полной мере соответствовали европейским стандартам. С этой целью Ассамблея настоятельно призывает польские власти выполнить рекомендации Венецианской комиссии, содержащиеся в ее заключениях по этим реформам.

8. Ассамблея еще раз подтверждает важность процедуры парламентского мониторинга, а также деятельность Комиссии по мониторингу в рамках процессов демократизации и институционального строительства во всех государствах-членах Совета Европы. В этом плане она особо приветствует проведение периодических обзоров выполнения своих членских обязательств перед Советом Европы странами, в отношении которых не проводится полная процедура мониторинга и с которыми Ассамблея не ведет постмониторинговый диалог.

9. Ассамблея отмечает доклады по итогам периодических обзоров выполнения Исландией и Италией своих членских обязательств перед Советом Европы, которые представлены в рамках доклада о проведении Ассамблеей процедуры мониторинга (январь-декабрь 2018 года). Она поддерживает итоги и выводы, содержащиеся в этих периодических обзорных докладах, и призывает соответствующие власти выполнить содержащиеся в нем рекомендации. В частности, Ассамблея:

9.1. в отношении Исландии:

9.1.1. отмечает, что в силу размеров своего общества и его относительно однородной структуры Исландия в ряде случаев предпочитала регулировать вопросы с помощью неофициальных правил и механизмов, действующих в обществе, а не с помощью ясных, закрепленных в законодательстве правил и норм, что привело к появлению ряда слабых мест в системе функционирования демократических институтов, особенно в том, что касается сдержек и противовесов; она призывает власти реформировать свои демократические институты с целью устранения этих слабых мест либо путем возрождения процесса конституционных реформ, либо с помощью обычного права;

9.1.2. особо отмечает тот факт, что население страны по-прежнему воспринимает уровень коррупции как низкий. В этом контексте она

приветствует усиленное внимание исландского общества к слабым местам в системе демократических институтов и финансовых интересов, потенциально чреватых коррупцией и конфликтами интересов. В связи с этим Ассамблея призывает власти в приоритетном порядке разработать целостную комплексную стратегию в отношении коррупции и соблюдения морально-этических норм в государственных учреждениях, с тем чтобы в полном объеме выполнить рекомендации Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), содержащиеся в оценочных докладах по Исландии, подготовленных в рамках четвертого и пятого оценочных раундов, в частности:

9.1.2.1. разработать стратегию укрепления морально-этических норм и устранения конфликта интересов лиц, занимающих высшие исполнительные должности в правительстве, а также разработать для них четкие и логичные кодексы поведения;

9.1.2.2. проанализировать правила, регламентирующие неосновную деятельность, а также трудоустройство после ухода с государственных должностей;

9.1.2.3. обеспечить надлежащее функционирование правоохранительных ведомств и разработать ясные, транспарентные процедуры назначения и карьерного продвижения на основе личных качеств без какого-либо политического вмешательства;

9.1.3. признавая накопленный в стране опыт защиты прав человека, рекомендует создать национальный институт прав человека. Она настоятельно призывает власти незамедлительно сформировать отсутствующую в настоящее время комплексную нормативно-правовую базу для борьбы с дискриминацией;

9.1.4. особо отмечает успехи страны в плане достижения гендерного равенства, что может служить образцом в этой области. В то же время она отмечает, что бытовое и сексуальное насилие в отношении женщин продолжает вызывать обеспокоенность, заслуживающую постоянного внимания властей;

## 9.2. в отношении Италии:

9.2.1. ожидает, что Италия останется приверженной продвижению и защите прав человека, будет и далее проводить инклюзивную социальную политику и сокращать неравенство между регионами в соответствии с рекомендациями Конгресса местных и региональных властей Совета Европы; приветствует предпринятые парламентом шаги по учреждению национальной комиссии по продвижению и защите основных прав человека, которая должна выступать в качестве независимого национального правозащитного института в соответствии с "Парижскими принципами";

9.2.2. признавая перенос в 1999 году содержащихся в Хартии принципов в национальную правовую систему, еще раз призывает Италию ратифицировать Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств (СЕД № 148);

9.2.3. призывает Италию ратифицировать Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 177), Европейскую конвенцию о гражданстве (СЕД № 166), а также Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местной власти (СДСЕ № 207);

9.2.4. предлагает парламенту как можно скорее ратифицировать протоколы №№ 15 и 16 к Европейской конвенции о правах человека (СДСЕ №№ 213 и 214) после недавнего принятия парламентом соответствующего закона;

9.2.5. в связи с управлением притоками мигрантов, которые влияют на ситуацию в Италии и требуют согласованной реакции международного сообщества, приветствует окончание так называемой политики "выталкивания" (которая привела к принудительному возвращению беспорядочно мигрирующих лиц и лиц, которым отказано в убежище); в то же время она выражает обеспокоенность по поводу недавних инициатив, предполагающих введение для спасательных судов запрета на высадку спасенных на итальянском побережье, что создало угрозу для жизни мигрантов и беженцев; настоятельно призывает власти активизировать действия по борьбе с торговлей людьми с целью трудовой эксплуатации, в соответствии с рекомендациями Группы экспертов по противодействию торговле людьми (ГРЕТА) и обеспечить, чтобы будущее законодательство, касающееся мигрантов и беженцев, соответствовало европейским и международным обязательствам Италии;

9.2.6. по-прежнему обеспокоена нарастанием расистской риторики, ксенофобии и публичных антицыганских высказываний, в частности в СМИ и Интернете, а также нарастанием разжигания ненависти политиками, на что указывали Комиссар по правам человека Совета Европы, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) и Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, и призывает власти эффективно бороться со всеми проявлениями расизма, нетерпимости и ксенофобии, в частности, предупреждая, расследуя и преследуя все преступления на расовой почве;

9.2.7 в связи со свободой выражения мнения и свободой СМИ, приветствуя реорганизацию государственной вещательной компании, направленную на повышение уровня ее независимости, эффективности и стабильности, настоятельно призывает итальянские власти:

9.2.7.1. повысить степень свободы СМИ и решить вопрос концентрации прав собственности на СМИ;

9.2.7.2. декриминализировать клевету и внести изменения в Уголовный кодекс с целью обеспечения принципа пропорциональности наказаний в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии;

9.2.8. приветствует реформы уголовного правосудия, включая продление срока исковой давности, и призывает итальянские власти продолжить, несмотря на определенный прогресс, решение этих проблем, в частности, проблемы чрезмерно широкого применения практики досудебного содержания под стражей, затягивания правосудия и накопления нерассмотренных судебных дел;

9.2.9. отмечает, что коррупция по-прежнему остается широко распространенным и глубоко укоренившимся явлением и что сохраняется взаимосвязь между коррупцией, отмыванием денег и организованной преступностью мафиозного типа; приветствует создание национального органа по борьбе с коррупцией, принятие в 2017 году закона о разоблачителях и принятие Палатой представителей кодекса поведения и правил лоббирования, признавая при этом, что итальянское законодательство о борьбе с мафией стало эталоном на мировом уровне;

9.2.10. подчеркивает существенный прогресс, достигнутый в плане регулирования финансирования политических партий; вместе с тем призывает итальянские власти обеспечить прозрачность и внедрить эффективный механизм контроля отчетности в рамках новой системы финансирования партий и избирательных кампаний на основе частных пожертвований; настоятельно призывает Италию выполнить все рекомендации Группы ГРЕКО и рассмотреть возможность снятия оговорки, сделанной в 2013 году в отношении Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173), и рассмотреть вопрос о ратификации Дополнительного протокола к ней (СЕД № 191).

10. Ассамблея приветствует постоянные усилия Комиссии по мониторингу, которая стремится изыскивать возможности для усиления и активизации процесса периодического обзора.

11. В этом плане Ассамблея ссылается на доклад о работе своего Бюро, в котором она предлагает Комиссии по мониторингу обдумать предложения, направленные на реформирование всей системы мониторинга Ассамблеи или применяемых в настоящее время методов работы и внутренних процедур Комиссии по мониторингу на основе резолюции 1115 (1997) (с изменениями), и положительно отмечает работу, уже проделанную в этом плане Комиссией по мониторингу.

12. Проводимая Ассамблеей процедура мониторинга является одним из основных направлений ее деятельности и жизненно важным механизмом укрепления демократических процессов в государствах-членах Совета Европы. Ассамблея еще раз подтверждает желание сохранить и укрепить свою процедуру мониторинга на основе индивидуального подхода к различным странам.

13. Ассамблея приветствует, в частности, намерение Комиссии по мониторингу разработать в соответствующих случаях для каждой страны в рамках полной процедуры мониторинга или в рамках постмониторингового диалога и по согласованию с компетентными властями страны четкий перечень конкретных вопросов и действий, которые необходимо предпринять, с указанием конкретных сроков, с тем чтобы активизировать процедуру мониторинга.

14. Кроме того, она приветствует решение Комиссии изменить формат периодических обзоров, с тем чтобы представлять их на обсуждение независимо от доклада о работе Комиссии с предложением конкретных резолюций по каждой стране и заменить применяемый в настоящее время метод отбора в алфавитном порядке отбором по существенным основаниям, сохранив при этом цель охватить со временем периодическими обзорами все государства-члены.

15. В заключение, Ассамблея особо отмечает решение Комиссии более гибко определять периодичность посещения стран содокладчиками и подготовки докладов по каждой стране в рамках полной процедуры мониторинга или в рамках постмониторингового диалога для обеспечения отслеживания происходящих в стране событий, имеющих отношение к соблюдению обязательств и обязанностей.

16. В свете изложенного, Ассамблея постановляет внести в резолюцию 1115 (1997) (с изменениями, внесенными резолюциями 1431 (2005), 1515 (2006), 1689 (2009), 1710 (2010), 1936 (2013) и 2018 (2014)) поправку следующего содержания:

16.1. в пункте 14 исключить слова "и не реже, чем раз в три года для каждой страны, в отношении которой проводится мониторинг или которая участвует в постмониторинговом диалоге".

17. Кроме того, Ассамблея постановляет внести в Круг ведения Комиссии Ассамблеи по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), прилагаемый к резолюции 1115 (1997) (с изменениями), следующие изменения:

17.1. в пункте 13 исключить во второй фразе слова "в пределах уставного трехлетнего периода".

18. Ассамблея постановляет, что поправки к резолюции 1115 (1997) (с изменениями) вступают в силу после их принятия.

19. Ассамблея предлагает Комиссии по мониторингу продолжить работу по изысканию путей активизации сотрудничества с другими комиссиями.



**Резолюция 2262 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Продвижение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам**

Парламентская ассамблея

1. Права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, являются неотъемлемой частью международного правозащитного механизма, о чем говорится в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (СЕД № 157, "Рамочная конвенция"). Парламентская ассамблея подчеркивает, что полная ратификация Рамочной конвенции всеми государствами-членами Совета Европы представляет собой важный инструмент достижения полноценного и равного участия всех членов общества, продвижения различных культур и языков в Европе и гарантии стабильности, демократической безопасности и мира на всем континенте.

2. Ассамблея особо отмечает ту важнейшую роль, которую играет Рамочная конвенция в усилении защиты лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и в продвижении их прав уже в течение более 20 лет после ее вступления в силу. Она также приветствует тот факт, что многосторонняя система, созданная в соответствии с Рамочной конвенцией, служит государствам постоянным источником экспертного анализа и раннего предупреждения в тех случаях, когда структуры и каналы, созданные внутри отдельных стран с целью защиты и продвижения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и облегчения их полноценного участия в жизни общества, не достигают заявленных целей.

3. Ассамблея напоминает о своей рекомендации 1766 (2006) "Ратификация государствами-членами Совета Европы Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств", в которой она призывает четыре государства, которые подписали Рамочную конвенцию, но еще не ратифицировали ее, - Бельгию, Грецию, Исландию, Люксембург, - а также четыре государства, которые не ратифицировали и не подписали ее, - Андорру, Францию, Монако и Турцию, - как можно скорее подписать и/или ратифицировать Рамочную конвенцию без каких-либо оговорок и заявлений. Она осуждает тот факт, что с тех пор указанные государства практически не продвинулись в направлении ратификации.

4. Ассамблея еще раз напоминает о своем призыве ко всем государствам-членам положительно реагировать на потребности лиц, принадлежащих к национальным

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 24 января 2019 г. (8-е заседание) (см. док. 14779, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Виорел Ричард Бадя). Текст, принятый Ассамблеей 24 января 2019 г. (8-е заседание).

меньшинствам, и гарантировать их права, в частности, права, изложенные в Рамочной конвенции.

5. Она напоминает в этом контексте, что принцип равенства и недискриминации представляет собой одно из основных прав человека. И хотя 20 государств-членов Совета Европы, включая Андорру, Люксембург, ратифицировали Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 177), 27 государств еще не сделали этого. Восемнадцать государств-членов подписали, но не ратифицировали Протокол № 12, включая Бельгию, Грецию, Исландию, Турцию, которые не являются Сторонами и Рамочной конвенции. Девять государств, в том числе два государства, которые не подписали и не ратифицировали Рамочную конвенцию, - Франция и Монако, - не ратифицировали и Протокол № 12.

6. Ассамблея подчеркивает, что ратификация Протокола № 12 к Европейской конвенции о правах человека и выполнение в полном объеме постановлений Европейского суда по правам человека, касающихся прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, усилили бы защиту прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, независимо от того, признаны эти меньшинства в качестве таковых или нет.

7. Она сожалеет, что после прекращения в конце 2011 года деятельности Комитета экспертов по вопросам, касающимся защиты национальных меньшинств (DH-MIN), Комитет министров так и не создал никакого форума для рассмотрения этих вопросов, помимо проводимого им периодического обмена мнениями с действующим председателем Консультативного комитета Рамочной конвенции.

8. Принимая во внимание обеспокоенность, высказанную Консультативным комитетом в отношении наблюдаемых тенденций и проблем в защите прав меньшинств, поддержанную на конференции, состоявшейся 18-19 июня 2018 года в связи с 20-й годовщиной Рамочной конвенции и Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148), Ассамблея подчеркивает важность обеспечения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на основе многостороннего подхода, с задействованием коллективных механизмов и гарантий.

9. В свете изложенного, Ассамблея призывает:

9.1. те государства-члены, которые еще не сделали этого, подписать и ратифицировать Рамочную конвенцию без оговорок или заявлений, равнозначных оговоркам;

9.2. те государства-члены, которые подписали, но не ратифицировали Рамочную конвенцию, ратифицировать данный документ без оговорок или заявлений, равнозначных оговоркам;

9.3. те государства-участники, которые ратифицировали Рамочную конвенцию, сделав ограничительные заявления и оговорки, снять их;

9.4. те государства-участники, которые ратифицировали Рамочную конвенцию, выполнять ее в полном объеме.

10. Ассамблея также призывает:

10.1. те государства-члены, которые еще не сделали этого, подписать и ратифицировать Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека;

10.2. те государства-члены, которые подписали, но не ратифицировали Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека, ратифицировать этот документ.

11. Ассамблея признает, что организации гражданского общества, представляющие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, могут сыграть важнейшую роль в том, чтобы сделать основные права и ценности реальностью для каждого человека, и подчеркивает, что они должны быть в состоянии выполнять свою работу, имеющую целью активизировать участие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в социальной, экономической, политической и культурной жизни общества в условиях безопасности и при эффективной поддержке.





**Резолюция 2263 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Лишение гражданства как мера по борьбе с терроризмом: совместимо ли это с защитой прав человека?**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 1989 (2014) "Доступ к гражданству и эффективное применение Европейской конвенции о гражданстве", резолюции 1840 (2011) "Права человека и борьба с терроризмом", резолюции 2091 (2016) "Иностранцы боевики в Сирии и Ираке", резолюции 2090 (2016) "Борьба с международным терроризмом и защита стандартов и ценностей Совета Европы" и резолюции 2190 (2017) "Судебное преследование и наказание сторонников ДАИШ, совершивших преступления против человечности и, возможно, преступления геноцида".
2. Ассамблея напоминает, что государства-члены обладают законным суверенным правом гарантировать безопасность на своей территории, но при этом наши демократические общества можно эффективно защитить, лишь обеспечив такие меры по борьбе с терроризмом, которые определяются законом. Поскольку лишение гражданства в контексте контртеррористических стратегий представляет собой радикальную меру, которая может привести к поляризации общества, такая мера может оказаться несовместима с правами человека. В любом случае лишение гражданства не должно быть политически мотивированным.
3. Ассамблея напоминает, что право на гражданство признано в качестве "права иметь права" и закреплено в международно-правовых документах, таких как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и принятая Советом Европы Европейская конвенция о гражданстве (СЕД № 166). Хотя Европейская конвенция о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция") не гарантирует это право как таковое, недавние постановления Европейского суда по правам человека свидетельствуют, что некоторые аспекты этого права защищены в соответствии со Статьей 8 Конвенции, которая закрепляет право на уважение частной и семейной жизни.
4. Ассамблея отмечает, что, хотя в соответствии с международным правом следует предотвращать и устранять практику безгражданства, а любое произвольное лишение

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 января 2019 г. (9-е заседание) (см. док. 14790, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 25 января 2019 г. (9-е заседание).*

См. также рекомендацию 2145 (2019).

гражданства должно быть запрещено, решение в отношении предоставления гражданства или его лишения в значительной степени остается на усмотрении государства. В Конвенции Организации Объединенных Наций 1961 года о сокращении безгражданства, которую в настоящее время ратифицировали 32 государства-члена Совета Европы, устанавливаются критерии, в соответствии с которыми государства могут предусматривать возможность лишения гражданства. В Европейской конвенции о гражданстве 1997 года содержатся дополнительные ограничения в отношении обстоятельств, при которых может произойти лишение гражданства; однако последнюю Конвенцию до сих пор ратифицировало лишь 21 государство-член Совета Европы.

5. Ассамблея обеспокоена тем фактом, что некоторые государства рассматривают гражданство не как право, а как привилегию. Многие государства сохраняют за собой право лишать гражданства, в частности, лиц, поведение которых наносит серьезный ущерб жизненно важным интересам государства и которые добровольно становятся военнослужащими другого государства. В некоторых государствах-членах Совета Европы существуют законы, которые позволяют лишать гражданства лиц, которые осуждены за преступления террористической направленности и/или подозреваются в осуществлении террористической деятельности (например, в Дании, во Франции, в Нидерландах, Швейцарии и в Соединенном Королевстве), а также за менее тяжкие преступления. Некоторые из этих законов были приняты относительно недавно (например, в Бельгии, Норвегии и Турции). В некоторых государствах-членах решение о лишении гражданства может быть принято без осуждения за уголовно наказуемые деяния. Некоторые административные решения могут быть обжалованы, но без уголовно-процессуальных гарантий и, как правило, без уведомления заинтересованного лица и/или в его отсутствие. Такие процедуры нарушают базовые принципы верховенства права. Ассамблея также обеспокоена тем фактом, что лишение гражданства часто используется с единственной целью – разрешить выдворение и/или отказать в возвращении лицу, которое принимало или могло принимать участие в террористических действиях.

6. Ассамблея полагает, что применение законов, подобных тем, которые указаны выше, могут вызывать обеспокоенность по нескольким аспектам соблюдения прав человека. Во-первых, оно может приводить к безгражданству. Во-вторых, оно зачастую предполагает прямую или косвенную дискриминацию натурализованных граждан, что противоречит Статье 9 Конвенции о сокращении безгражданства и Статье 5.2 Европейской конвенции о гражданстве. В-третьих, лишение гражданства может осуществляться без надлежащих процессуальных гарантий, особенно, если такое решение принимается в административном порядке без какого-либо судебного контроля, что создает проблемы в свете Статьи 6 (право на справедливое судебное разбирательство) и Статьи 13 (право на эффективные средства правовой защиты) Европейской конвенции о правах человека. В-четвертых, в некоторых обстоятельствах лишение гражданства после осуждения за уголовное преступление может нарушать принцип недопущения двойного наказания (Статья 4 Протокола № 7 к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 117)), если это предполагает наложение дополнительного наказания.

7. Лишение гражданства в любом случае должно осуществляться в соответствии со стандартами, вытекающими из Европейской конвенции о правах человека и других соответствующих международно-правовых документов. Все решения о лишении гражданства за террористическую деятельность должны приниматься или

рассматриваться уголовным судом, с полным соблюдением всех процессуальных гарантий, не должны носить дискриминационный характер и не должны приводить к безгражданству; должны иметь приостанавливающее действие и должны быть пропорциональными преследуемой цели и применяться лишь в том случае, если иные меры, предусмотренные внутренним законодательством, оказались неэффективными. Отсутствие таких гарантий может приводить к произволу при лишении гражданства. Следует избегать превентивного лишения гражданства без судебного контроля. Лишение гражданства одного из родителей не должно приводить к лишению гражданства его/ее детей.

8. Ассамблея также отмечает, что практика лишения гражданства лиц, вовлеченных в террористическую деятельность (включая так называемых "иностранных боевиков"), или лиц, подозреваемых в таком участии, может приводить к "экспорту рисков", поскольку эти лица могут направиться в зоны действия террористов за пределами Европы или остаться там. Такая практика идет вразрез с принципом международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, который в очередной раз был подтвержден в резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности ООН, имеющей целью не допустить покидания иностранными боевиками своих стран, и может привести к нарушениям международного права в области прав человека и международного гуманитарного права в отношении местного населения. Оно также подрывает способность государства выполнять свои обязанности по расследованию и преследованию преступлений террористической направленности. В этом контексте лишение гражданства является неэффективной мерой борьбы с терроризмом и более того может быть даже контрпродуктивной с точки зрения целей политики противодействия терроризму. Более того, оно может оказаться знаковым сигналом, но при этом оказывать слабое сдерживающее действие.

9. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

9.1. пересмотреть свое законодательство в свете международных стандартов, запрещающих произвольное лишение гражданства, и отменить любые законы, которые разрешают его;

9.2. воздерживаться от принятия новых законов, которые допускали бы произвольное лишение гражданства, поскольку, среди прочего, оно не преследует законной цели, носит дискриминационный или несоразмерный характер или осуществляется без процессуальных или существенных гарантий;

9.3. обеспечивать, чтобы любые критерии, аналогичные критерию, такому как "поведение, наносящее серьезный вред жизненно важным интересам государства", применяемому в отношении недобровольного лишения гражданства, формулировались очень точно и сопровождались письменными (общедоступными) указаниями в отношении их объема и толкования. Такие указания должны способствовать узкому толкованию с учетом правозащитных стандартов, а также обязанности не допускать дискриминации или произвола;

9.4. предусмотреть в своих национальных законах гарантии недопущения безгражданства;

9.5. не допускать дискриминации граждан на основе того, каким образом они приобрели гражданство, для того чтобы избежать косвенной дискриминации меньшинств;

9.6. в случаях, когда законодательство допускает лишение гражданства лиц, осужденных или подозреваемых в террористической деятельности, пересмотреть эти положения в свете международных обязательств в отношении прав человека, воздерживаться от применения такой меры, а также предусмотреть и в приоритетном порядке расширить применение других мер по противодействию терроризму, предусмотренных в их национальном уголовном и ином законодательстве (например, запреты на поездки, меры надзора или постановления о проживании в указанном месте), соблюдая при этом права человека и стандарты верховенства права;

9.7. отменить административные процедуры, разрешающие лишение гражданства, не основанное на осуждении за уголовное преступление, или воздерживаться от введения таких процедур;

9.8. воздерживаться от лишения гражданства несовершеннолетних;

9.9. подписать и/или ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию Организации Объединенных Наций 1954 года о статусе апатридов, Конвенцию Организации Объединенных Наций о сокращении безгражданства и Европейскую конвенцию о гражданстве.



**Резолюция 2264 (2019)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Повышение эффективности выполнения рекомендаций ЕКПП: усиление роли Парламентской ассамблеи и национальных парламентов**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз с удовлетворением отмечает выдающуюся деятельность Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), которая позволила существенно улучшить условия содержания заключенных в государствах, являющихся Договаривающимися Сторонами Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее "Конвенция"). Однако проводимая ЕКПП работа со всей наглядностью свидетельствует о том, что многое еще предстоит сделать, для того чтобы Европа стала "территорией свободной от пыток".
2. Ассамблея в течение многих лет усиливает свою роль, поддерживая и продвигая деятельность ЕКПП. Ассамблея часто принимает тематические резолюции, касающиеся условий содержания под стражей, а также предупреждения пыток и жестокого обращения: именно этим вопросам часто посвящаются резолюции, принимаемые в контексте процедуры мониторинга. Кроме того, Комиссия по юридическим вопросам и правам человека наработала практику обмена мнениями с главами соответствующих делегаций всякий раз, когда ЕКПП делает публичное заявление в отношении какой-либо конкретной страны.
3. Национальные парламенты могут играть важную роль в продвижении и защите стандартов ЕКПП, учитывая те многочисленные возможности, которыми располагают парламентарии, желающие активно участвовать в рассмотрении и выполнении рекомендаций ЕКПП, обеспечивая таким образом более высокий уровень прозрачности и ответственности за выполнение обязанностей государств-членов по Статье 3 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и стимулируя формирование подлинной правозащитной культуры.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 января 2019 г. (9-е заседание) (см. док. 14788, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Дамир Арнаут). Текст, принятый Ассамблеей 25 января 2019 г. (9-е заседание).*

См. также рекомендацию 2146 (2019).

4. В этом контексте Ассамблея напоминает о своей резолюции 1823 (2011) "Национальные парламенты - гаранты прав человека в Европе", в которой она призывает парламенты сформировать и/или укрепить структуры, позволяющие учитывать в законодательстве и строго контролировать выполнение международных правозащитных обязательств, на основе прилагаемых к данной резолюции "Основных принципов парламентского надзора за соблюдением международных правозащитных стандартов".

5. В связи с этим Ассамблея:

5.1. призывает свою Комиссию по юридическим вопросам и правам человека:

5.1.1. продолжать развивать свою практику обмена мнениями с главами заинтересованных делегаций всякий раз, когда ЕКПП делает публичные заявления в отношении какой-либо конкретной страны;

5.1.2. рассмотреть вопрос об организации специальных тематических слушаний по новым стандартам или нерешенным вопросам, вытекающим из деятельности ЕКПП;

5.1.3. обсуждать важные рекомендации ЕКПП, даже в отсутствие публичного заявления, в тех случаях, когда государство в течение длительного времени упорно не выполняет эти рекомендации;

5.2. призывает свою Комиссию по юридическим вопросам и правам человека и Комиссию по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы рассмотреть вопрос о совместном приглашении председателя ЕКПП для участия в ежегодном обмене мнениями, в ходе которого председатель мог бы, в частности, представлять последний ежегодный доклад ЕКПП;

5.3. постановляет и далее уделять пристальное внимание вопросу об условиях содержания заключенных и предупреждении пыток и жестокого обращения, в частности, составляя доклады и участвуя в мероприятиях, связанных с установлением и соблюдением стандартов.

6. Ассамблея предлагает национальным парламентам государств-членов:

6.1. оперативно реагировать на сообщения ЕКПП, касающиеся их стран, контролируя своевременное выполнение рекомендаций ЕКПП правительствами своих стран;

6.2. уделять приоритетное внимание законодательным реформам, необходимым для обеспечения выполнения рекомендаций ЕКПП;

6.3. призвать правительства своих стран принимать безотлагательные и эффективные меры в ответ на любые касающиеся их страны публичные заявления ЕКПП в рамках Статьи 10 Конвенции;

6.4. обеспечить, чтобы мандат структуры, отвечающей за учет в законодательстве и строгий контроль выполнения международных

правозащитных обязательств, установленных в соответствии с резолюцией 1823 (2011), включал содействие выполнению рекомендаций ЕКПП и рассмотрение ежегодных докладов ЕКПП;

6.5. сделать доклады ЕКПП, касающиеся их страны, более доступными, переводя их, по возможности, на государственный язык, делая их доступными в центрах парламентской документации и на собственных веб-сайтах;

6.6. поддерживать связи с национальными превентивными механизмами и любыми другими профильными правозащитными структурами в связи с выполнением рекомендаций ЕКПП;

6.7. рассмотреть вопрос об организации разового рассмотрения рекомендаций ЕКПП с целью выявления изменений стандартов и невыполненных рекомендаций, касающихся своих стран, в связи с тем, что в 2019 году будет отмечаться 30-я годовщина создания ЕКПП;

6.8. сотрудничать с Отделом поддержки парламентских проектов Ассамблеи при организации мероприятий, призванных укрепить возможности парламентов в плане стимулирования выполнения рекомендаций ЕКПП;

6.9. при необходимости призвать правительства своих стран предпринять необходимые шаги для обеспечения своевременного выдвижения кандидатов в состав ЕКПП.

7. Ассамблея предлагает государствам-членам:

7.1. в полном объеме сотрудничать с национальными парламентами в выполнении рекомендаций ЕКПП;

7.2. дать предварительное согласие на автоматическую публикацию докладов ЕКПП по итогам посещения стран и соответствующих ответов правительства с возможностью задержки такой публикации на некоторое время при конкретных обстоятельствах.

8. Ассамблея предлагает Турции незамедлительно дать разрешение на публикацию доклада по итогам второго специального визита ЕКПП в 2016 году.