

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ  
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ  
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Основан в 1993 году

**ВЕСТНИК**

**№ 4 (60)**

**МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ  
АССАМБЛЕИ**



САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
2011

# ЧЕТВЕРТЫЙ НЕВСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНГРЕСС

Главный редактор **М. И. Кротов**

Редакционная коллегия:

*Х. З. Бакенов, В. А. Густов,  
А. М. Джафаров, А. П. Должиков, И. Н. Липчиу,  
Н. Л. Никитина, А. В. Островский, И. В. Питеркин,  
П. П. Рябухин, Ф. Ф. Сайфуллоев, Н. А. Сатвалдиев,  
И. В. Стрилецкий, Т. Н. Федорова, А. М. Чилингарян,  
Д. Н. Шило, В. Ф. Яковлев*

*17 мая 2011 г. в Таврическом дворце состоялся четвертый Невский международный экологический конгресс, посвященный 20-летию Содружества Независимых Государств, организованный Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Официальный партнер конгресса — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию.*

*Участники конгресса, в их числе руководители органов власти государств Содружества и зарубежных стран, руководители международных парламентских организаций, ведущие ученые-экологи мира, предприниматели, общественные деятели, выразили общую решимость бороться с неблагоприятными изменениями климата путем принятия специальных мер, включая переход к «зеленой промышленности» и «зеленой экономике» в целом, подтвердили готовность укреплять региональное и международное сотрудничество в области принятия стратегии «зеленого» роста с целью продвижения долгосрочной и экологически устойчивой модели развития.*

*Мы предлагаем вниманию читателей приветствие в адрес участников четвертого Невского международного экологического конгресса Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Пан Ги Муна и некоторые выступления на пленарном заседании. Начало публикации материалов конгресса — в «Вестнике Межпарламентской Ассамблеи» № 2 за 2011 г., окончание — в следующих номерах.*



**Участникам и гостям  
четвертого Невского  
международного  
экологического конгресса**

*Я рад приветствовать участников четвертого Невского международного экологического конгресса, являющегося очень важным событием.*

*Большую часть прошлого века экономический рост оказывал значительное влияние на состояние природных ресурсов, что было необходимо для обеспечения*

*благополучия. Однако теперь, в XXI в., мы должны задуматься над сложившейся ситуацией, поскольку она становится опасной.*

*Каким образом мы сможем избавить людей от нищеты и поддерживать экономический рост? Сумеет ли мы соблюсти баланс между экономическими требованиями и необходимостью защиты окружающей среды? Все это следует обдумать. Мы должны быть готовы к серьезным изменениям в политической жизни. Необходимо создать единую систему, регулирующую вопросы энергопотребления, справедливого распределения водных и пищевых ресурсов. Все это входит в повестку дня XXI в.*

*Данный конгресс посвящен 20-летию Содружества Независимых Государств. В этом огромном регионе вопросы рационального использования природных ресурсов также являются приоритетными. Невский международный экологический конгресс — прекрасная платформа для обсуждения вопросов устойчивого развития. Впервые соучредителем конгресса выступила Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО).*

*Хотелось бы еще раз поблагодарить вас за приверженность идеям устойчивого развития и защиты окружающей среды и пожелать успехов данному мероприятию.*

**Генеральный секретарь  
Организации Объединенных Наций**

**Пан Ги Мун**

**Участникам и организаторам  
четвертого Невского  
международного  
экологического конгресса,  
посвященного  
20-летию СНГ**

*От имени Исполнительного комитета СНГ сердечно приветствую участников и организаторов Невского международного экологического конгресса.*

*Проведение такого авторитетного форума, который уже в четвертый раз собирает в легендарном городе на Неве политических и общественных деятелей, видных ученых, в этом году совпало со знаменательной датой — 20-летием СНГ.*

*Содружество Независимых Государств продолжает свое эволюционное развитие. Двадцатилетний опыт нашего интеграционного сотрудничества показывает, что тема взаимодействия государств — участников СНГ в противостоянии современным вызовам и угрозам безопасности является одной из востребованных и приоритетных. Особое место занимает охрана окружающей среды — одна из тех глобальных проблем, стоящих перед человечеством, которая не может быть решена усилиями одного государства, так как требует согласованных действий в рамках выработанных международно-правовых норм на локальном, региональном и мировом уровнях.*

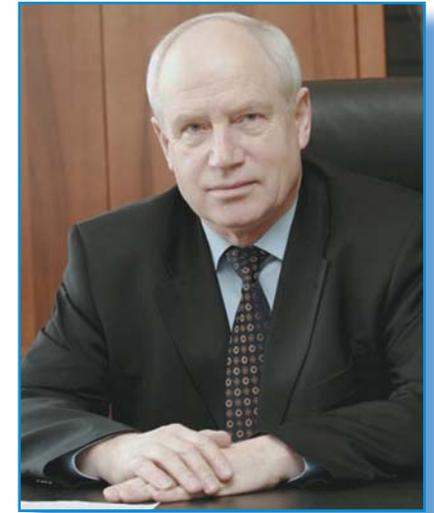
*Проводимый вами форум — это уникальная возможность объединить накопленный опыт в сфере охраны здоровья людей, экологии, защиты и воспроизводства лесов, сохранения биоразнообразия и комплексного управления водными ресурсами.*

*Убежден, что итоги конгресса послужат укреплению международного сотрудничества в сфере экологической безопасности.*

*Желаю вам, уважаемые участники конгресса, продуктивной работы, благополучия и всего самого доброго.*

**Председатель Исполнительного комитета —  
Исполнительный секретарь СНГ**

**С. Лебедев**





**Ж.-К. БУВЬЕ,**  
директор Регионального офиса  
Программы Организации Объединенных  
Наций по окружающей среде в Европе

Уважаемые гости, дамы и господа!

Для меня большая честь выступить на этом заседании, поскольку организация, которую я представляю, также занимается вопросами экономики и устойчивого развития.

В 2012 г. лидеры всех стран соберутся в Рио-де-Жанейро, где будут обсуждать вопросы устойчивого развития. Планируется выработать глобальную стратегию устойчивого развития на 20 лет. Данная стратегия должна отвечать надеждам и чаяниям людей во всем мире. Необходимо сохранить биоразнообразие, использовать инновационные пути развития. С 1992 г. произошли большие изменения, особенно в странах СНГ, и это также будет обсуждаться на саммите в Рио-де-Жанейро в 2012 г.

В глобальном масштабе первое десятилетие нового тысячелетия дает нам основания для надежды. Во многих странах осуществляется более эффективное управление отходами, водными ресурсами, наблюдается улучшение в институциональных системах. Переход к «зеленой экономике» также подразумевает устойчивое развитие.

Как справедливо заметил Президент России Д. А. Медведев, окружающая среда и экономика не противоречат друг другу. В недавнем докладе ЮНЕП подчеркивалось, что переход к «зеленой экономике» не замедлит экономический рост, а станет его новым двигателем.

В докладе ЮНЕП приводятся данные по 12 различным секторам, таким как сельское хозяйство, промышленность, рыболовство и т. д. Многие страны региона, такие как Азербайджан, Армения, Беларусь, Россия, Украина, де-



лают существенные шаги по переходу к «зеленой экономике». Ее развитие напрямую связано с обеспечением социального развития, построением более здорового общества. Такие страны, как Кыргызстан и Таджикистан, являются примером того, насколько проблемы загрязнения окружающей среды и бедности связаны между собой.

Уважаемые дамы и господа!

Темы, обсуждаемые нами на этом конгрессе, касаются как развития «зеленой экономики», так и искоренения бедности. И данные проблемы не

имеют национальных границ. На конференции, которая состоится в 2012 г. в Рио-де-Жанейро, «зеленая экономика», в том числе и проблемы ее внедрения в странах СНГ, будет одной из основных тем для обсуждения.

Я желаю успехов Невскому международному экологическому конгрессу и надеюсь, что мировое сообщество мобилизует все ресурсы для того, чтобы способствовать решению экологических проблем. Это является необходимым условием благополучного существования будущих поколений.

Спасибо.



**Н. С. АШИМ,**  
министр охраны окружающей среды  
Республики Казахстан

Уважаемые дамы и господа!

Позвольте мне от имени Правительства Казахстана приветствовать участников сегодняшнего представительного конгресса.

В 2008 г. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) призвала к глобальному «зеленому» новому курсу. Данная инициатива стала одной из девяти Совместных кризисных инициатив, предложенных ООН в ответ на финансово-экономический кризис 2008 г.

В построении «зеленой экономики» ведущая роль, по нашему мнению, принадлежит государству. Как отметил Президент Казахстана Н. А. Назарбаев, «сейчас ни одна страна не может жить по формуле: развивайся сейчас, а экологией займемся потом».

В настоящее время государство должно решить следующие первоочередные задачи:

- сокращение государственных субсидий для «коричневой» промышленности;
- ужесточение экологических требований;
- введение экологических налогов;
- значительные государственные инвестиции в «зеленую промышленность» и переход к «зеленым» государственным закупкам;
- трансферт и внедрение новейших «зеленых» технологий.

Создание этих условий сделает «коричневые» технологии и «коричневую» промышленность экономически неконкурентными. Все остальное скорректирует свободный рынок.

Для решения поставленных задач Правительством Казахстана разработана и утверждена государственная программа «Жасыл даму» («Зеленое развитие»).

Приоритетными направлениями программы являются:

- сокращение выбросов парниковых газов;
- решение проблемы утилизации отходов производства и потребления, накопленных еще за годы советской власти;
- перевод платежей за загрязнение окружающей среды в разряд экологических налогов;
- сохранение водных ресурсов.

В рамках реализации Киотского протокола Казахстан объявил о принятии на себя добровольных количественных обязательств: до 2012 г. не превышать уровень выбросов 1992 г.; сократить выбросы парниковых газов на 15% к 2020 г. и на 25% к 2050 г. по отношению к 1992 г.

В стране проводится ежегодная инвентаризация выбросов парниковых газов, которая в 2010 г. получила положительную оценку международных экспертов. С 2005 г. законодательно введен полный запрет на сжигание попутного газа при добыче нефти. Такие же меры предприняты пока только Норвегией. В результате сжигание газа сокращено с 3 до 1,3 млрд м<sup>3</sup>. К концу 2011 г. будут завершены программы по утилизации попутного газа на всех нефтепромыслах.

Взяты на учет все крупнейшие предприятия республики, выбрасывающие в сумме более 90% парниковых газов. Для этих предприятий в 2011 г. будут законодательно установлены квоты и открыта площадка по

торговле квотами по примеру Европейской биржи выбросов.

В результате ужесточения экологических требований начиная с 2002 г. удалось стабилизировать выбросы загрязняющих веществ на уровне 3 млн т при ежегодном росте ВВП на 7–11%. С помощью жестких экологических требований мы фактически сокращаем государственные субсидии в сфере «коричневых» технологий.

Для выполнения обязательств в рамках Киотского протокола привлекаются и международные средства. Были проведены переговоры с Фондом чистых технологий, в состав которого входят Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и Международная финансовая корпорация. В марте 2010 г. Фонд одобрил инвестиционный план льготного софинансирования проектов на общую сумму 1 млрд долл. по следующим направлениям:

- модернизация системы централизованного теплоснабжения;
- развитие возобновляемых источников энергии;
- энергоэффективность за счет конечных потребителей.

Уже реализуется первая программа на 200 млн долл. в городах Актау, Алматы, Караганда, Павлодар и Петропавловск.

Министерством охраны окружающей среды Республики Казахстан разработана Концепция низкоуглеродного развития экономики. Стратегическое планирование развития промышленности теперь будет осуществляться с учетом перехода на низкоуглеродные технологии и адаптации к климатическим изменениям.



У России и Казахстана существуют сходные проблемы в области утилизации «исторических» отходов. Объем накопленных отходов производства составляет более 24 млрд т. Для их ликвидации в 2011 г. будут законодательно введены платежи за весь накопленный на предприятиях объем отходов.

В Казахстане осуществляется постепенный переход к экологическим налогам. Перечень загрязняющих веществ сокращен вдвое, а ставки платежей по ним внесены непосредственно в Налоговый кодекс. Такие платежи собираются уже не природоохранными, а налоговыми органами в соответствии с Налоговым кодексом.

Значительное внимание уделяется обязательной реализации предприятиями планов природоохранных мероприятий. В результате объем выполненных мероприятий с 2006 г. вырос более чем в два раза, до 1 млрд долл. ежегодно.

Сейчас в Казахстане реализуется программа форсированной инновационной индустриализации — вводятся сотни новых заводов, но все они в обязательном порядке проходят государственную экологическую экспертизу и соответствуют жестким экологическим требованиям. В данной программе поставлена задача к 2015 г. снизить энергоемкость ВВП на 10%.

Проблему сохранения водных ресурсов планируется решать путем внедрения обязательного оборотного водоснабжения на всех предприятиях республики. За основу берется Европейская водная рамочная директива и устанавливаются аналогичные требования.

Что касается добычи нефти на Каспии, то мы взяли за основу опыт Норвегии и установили строгий экологический контроль на всех этапах от разведки до добычи.

Однако существует еще одна важная проблема, которая не может быть решена в рамках одной страны, усилиями одного государства. Это — трансферт и внедрение «зеленых» технологий. К примеру, на переговорах в Нью-Йорке, Копенгагене, Канкуне странам — участницам Киотского протокола так и не удалось договориться о передаче низкоуглеродных технологий от развитых государств развивающимся. Здесь необходим новый подход, основанный на партнерстве.

Казахстаном предложен один из таких механизмов — Астанинская инициатива «Зеленый мост». Ее целью является развитие партнерства между странами Европы и Азии по разработке планов перехода от традиционных моделей экономики к «зеленому» росту. В целом будет охвачен регион, включающий 95 государств, в которых проживает более 70% населения земного шара и, соответственно, выбрасывается 90% антропогенных парниковых газов.

Обмен наилучшими практиками и опытом, создание механизмов передачи чистых технологий, совместные инвестиции и перспективные проекты перехода к «зеленой экономике» и сохранения общих экосистем — далеко не полный перечень возможностей такого сотрудничества. Основная наша цель остается прежней — сохранение глобального экологического равновесия крупнейших естественных экосистем, таких как джунгли Юго-Восточной

Азии и Индии, сибирская тайга, степи юга России, Казахстана и Монголии, океанические рифы, горные экосистемы Тянь-Шаня и Гималаев, поддерживающих планетарные климатические и глобальные водные циклы и режимы.

Для этого развитые страны должны предоставить свои новейшие «зеленые» технологии, а развивающиеся страны — благоприятные условия для их внедрения. Все страны-партнеры должны предоставить свободные рынки для товаров, произведенных по «зеленым» технологиям.

Ключевым условием для запуска и осуществления программы партнерства и реализации инвестиционных проектов является многостороннее соглашение. Это соглашение могло бы стать новой глобальной конвенцией партнерства цивилизаций. Частный сектор должен стать полноправной стороной такого соглашения и иметь возможность для финансирования проектов на долгосрочной основе, для реализации долгосрочных интересов, включая получение дохода от сохранения и прироста природного капитала и поддержки экосистемных услуг.

Участие международных организаций в соглашении — это основа для сотрудничества и доверия сторон, обмена опытом технической и финансовой помощи, а также выполнения обязательств. Роль общественных организаций заключается в вовлечении широких кругов населения в проекты, имеющие целью образование и просвещение на всех уровнях. Научное сообщество призвано обеспечить разработку и внедрение прогрессивных технологий «озеленения» экономик. Таким образом, это совершенно

новый международный документ, нацеленный на всестороннее партнерство.

Глобальное международное партнерство — безальтернативный путь к «зеленой экономике», к устойчивому развитию человечества.

В результате реализации программы партнерства «Зеленый мост» будут достигнуты следующие цели:

- замедление процесса деградации окружающей среды и приостановка расточительного использования природных ресурсов с заменой традиционных неустойчивых моделей производства и потребления на модели «зеленой экономики»;

- кардинальное изменение существующего статуса деятельности по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, осуществляемой на национальном, региональном и глобальном уровнях;

- объединение на новом уровне усилий государств, международных, общественных организаций и частного сектора для достижения общих целей, значимых не только для отдельных стран и регионов, но и для всего мирового сообщества;

- существенное повышение уровня экологической, политической, национальной и региональной безопасности.

Такой подход позволит также применять взаимовыгодные механизмы региональной кооперации и торговли для более эффективного использования воды и энергии, передачи чистых технологий и инвестиций.

Астанинская инициатива «Зеленый мост» обсуждалась на шестой Конференции министров по окружающей среде и развитию Азиатско-Тихоокеанского региона и принята



в качестве одного из основных документов конференции. Теперь она выносится на обсуждение седьмой Панъевропейской конференции министров окружающей среды, которая пройдет также в Астане в 2011 г. Данная инициатива получила поддержку Комитета по экологической политике Европейской экономической комиссии ООН.

В начале мая 2011 г. в Астане состоялся четвертый Астанинский экономический форум. В обсуждении перспектив «зеленого» роста, Астанинской инициативы и Программы партнерства по ее реализации приняли участие заместитель Генерального секретаря ООН Н. Хейзер, директор департамента по окружающей среде и развитию Экономической и социальной комиссии ООН для Азии

и Тихого океана (ЭСКАТО) Рае Квон Чунг, руководители международных организаций, послы европейских и азиатских государств, ученые, представители казахстанских и международных неправительственных организаций, бизнес-ассоциаций и частных компаний. Астанинская инициатива получила единодушную поддержку, а в проект Программы партнерства были внесены предложения всех потенциальных партнеров по ее дальнейшему совершенствованию.

Пользуясь случаем, приглашаю всех в Астану на конференцию министров окружающей среды Европейского региона. Предлагаю поддержать нашу инициативу и присоединиться к партнерству по ее реализации.

Благодарю за внимание.



**Н. В. ПОПОВ,**  
статс-секретарь — заместитель  
министра природных ресурсов  
и экологии Российской Федерации

Уважаемые коллеги, дамы и господа!

Повестка дня четвертого Невского экологического конгресса весьма актуальна и востребована, что подтверждают представительный состав участников и тематика выступлений.

Глобальные изменения климата, природные катаклизмы, увеличение антропогенной нагрузки на окружающую среду обуславливают необходимость совместной выработки мер по улучшению экологической ситуации в мире. Международное сообщество прилагает немало усилий в этом направлении. В последнее время принят ряд важнейших международных соглашений и иных документов высокого уровня по вопросам обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды.

Россия также активно участвует в этом процессе. Так, в марте 2011 г. Российская Федерация присоединилась к Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле. Завершается процесс подготовки к ратификации Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях. Проект соответствующего федерального закона рассматривается в Государственной Думе, и мы надеемся на то, что в весеннюю сессию он будет принят.

Россия активно участвует в процессе доработки глобального юридически обязательного соглашения по ртути, решение о необходимости разработки которого принял Совет управляющих ЮНЕП еще в 2009 г. Также Российская



Федерация принимает деятельное участие в подготовке Конференции ООН по устойчивому развитию, которая состоится в Рио-де-Жанейро в 2012 г. В связи с этим мы приветствуем создание в рамках ЮНЕП координационной группы по подготовке конференции, целевых групп по «зеленой экономике» и международному экологическому руководству, международной группы по устойчивому управлению ресурсами.

Развитие «зеленой экономики» имеет большое значение для рационального использования ограниченных ресурсов планеты, содействует внедрению энергоэффективных низкоуглеродных малозагрязняющих технологий на основе инновационных решений в области науки и техники. Наиболее важные задачи в этом направлении — содействие развитию низкоуглеродной экономики, уменьшение выбросов парниковых газов для предотвращения глобального потепления климата, разработка системы индикаторов «зеленой экономики», в том числе в области изменения качества жизни и развития людских ресурсов, повышение эффективности потребления природных ресурсов, инновационная политика в экологическом секторе. Эта работа, несомненно важная для всех стран, могла бы быть дополнительно активизирована на пространстве государств — участников СНГ.

В рамках Содружества Россия участвует в доработке Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, в котором предусматривается воссоздание Межгосударственного экологического совета. К сожалению, эта работа затягивается в связи с многочислен-

ными замечаниями стран-участниц, возникающими в ходе каждого внутригосударственного согласования. Стратегической целью экологической политики Российской Федерации является сохранение природных экосистем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения, демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

В развитие этой стратегии Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации подготовлен проект Указа Президента Российской Федерации «Об основах экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года» и ряд законопроектов по модернизации природоохранного законодательства, касающихся таких вопросов, как совершенствование системы нормирования в области охраны окружающей среды и экономического стимулирования внедрения наилучших технологий; экономическое стимулирование в области обращения с отходами; ликвидация экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью; внесение изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», сохранение морской среды и ее защита от нефтяного загрязнения; повышение эффективности организации государственного экологического мониторинга и государственного экологического контроля. Все семь законопроектов в установленном порядке внесены на рассмотрение Правительства Российской Федерации, а три из них уже являются предметом рассмотрения Государственной Думы.

Позвольте коротко остановиться на каждом из этих законопроектов.

Суть проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» сводится к следующим основным аспектам. Это переход крупных предприятий на принцип применения наилучших доступных технологий, внедрение мер экономического стимулирования и экологической модернизации и, как результат, реальное снижение негативного воздействия на окружающую среду до приемлемых уровней. В этих целях законопроектом предусматривается дифференциация предприятий по значимости воздействия на окружающую среду и применение к ним пропорциональных мер государственного регулирования, закрепление основных понятий и принципов внедрения и регулирования наилучших доступных технологий в Российской Федерации, введение реальных методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих мероприятия по снижению негативного воздействия и применяющих наилучшие доступные технологии, но в то же время ужесточение экономических санкций за сверхнормативное воздействие при непринятии таких мер.

Формы экономического стимулирования предусматриваются в виде налоговых льгот, льгот по неналоговым платежам, осуществления государственной поддержки деятельности хозяйствующих субъектов, возме-

ния затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам и введение дополнительного коэффициента амортизации, введения обязательной государственной экологической экспертизы для потенциально экологически опасных объектов.

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами» предусмотрено привлечение инвестиций в переработку отходов, увеличение количества отходов, используемых в качестве вторичных ресурсов, сокращение захораниваемых отходов. Предлагается предоставить субъектам Российской Федерации право на утверждение предельных норм образования отходов предприятиями на одну единицу выпускаемой продукции, а также установление лимитов размещения отходов и определение мест их захоронения или утилизации. Субъектам Российской Федерации предлагается осуществлять мероприятия по сокращению количества твердых бытовых отходов, направляемых на захоронение, и при отсутствии негативного влияния на окружающую среду не взимать плату за размещение отходов. Субъектам Российской Федерации предоставляются полномочия устанавливать порядок приема тары, пригодной для многократного использования, под ранее внесенный залог.

Большой объем накопленного экологического ущерба в результате интенсивной индустриализации и экстенсивной добычи природных ресурсов в предшествующие периоды

обусловил необходимость разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)». По результатам аналитической работы выделены 194 «горячие» экологические точки, главными критериями отнесения к которым являются объем и степень влияния отходов на здоровье человека и окружающую среду. Данный законопроект также направлен на решение такой серьезной проблемы, как отсутствие специальных норм о правовом статусе и порядке ликвидации накопленного экологического ущерба.

Проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации” и “О континентальном шельфе Российской Федерации”» предусматривает изменения, направленные на совершенствование правового регулирования использования природных ресурсов, а также осуществления иной деятельности во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации в части снижения негативного воздействия на морскую среду в случаях разливов нефти и нефтепродуктов. Законопроектом предусмотрены механизмы финансового обеспечения мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

В проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности организации государственного экологического мониторинга» предлагается объединить в единую государственную систему экологического мониторинга все существующие виды мониторинга окружающей среды (их на сегодняшний день 14), повысить уровень координации этой деятельности и установить единые принципы ее осуществления.

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части расширения прав должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль)» направлен на повышение эффективности государственного экологического контроля как на федеральном, так и на региональном уровне.

Указанные системные изменения законодательства, на наш взгляд, позволят решить ряд основных стратегических задач в сфере экологии.

В заключение хотелось бы отметить, что Российская Федерация, безусловно, подтверждает свою приверженность общепризнанным принципам устойчивого развития и солидарна с международной общественностью в деле совершенствования механизмов экологически сбалансированного управления хозяйственной деятельностью и укрепления национального потенциала всех стран в области охраны окружающей среды. Только совместными усилиями мы можем справиться с глобальными вызовами в сфере обеспечения экологической безопасности и борьбы с деградацией окружающей среды.

Спасибо за внимание.



**Г. Г. ОНИЩЕНКО,**  
руководитель Федеральной службы  
по надзору в сфере защиты прав  
потребителей и благополучия человека  
Министерства здравоохранения  
и социального развития Российской  
Федерации

Глубокоуважаемые президиум, высокое собрание!

Прежде всего я хотел бы поблагодарить организаторов четвертого Невского международного экологического конгресса, который сегодня играет все более важную роль в глобальном осознании необходимости защиты окружающей среды, сохранения и приумножения природных ресурсов.

Нынешний конгресс посвящен 20-летию СНГ. Но нам следует помнить и другую историческую дату — 25 лет назад случилась огромная трагедия — чернобыльская катастрофа, имевшая тяжелейшие экологические и социальные последствия. Двадцать пять лет — достаточный срок для того, чтобы трезво оценить произошедшее.

Став крупнейшей техногенной катастрофой, чернобыльская авария изменила жизнь миллионов людей, прежде всего в Украине, Беларуси и Российской Федерации. Она стала испытанием на прочность системы обеспечения радиационной безопасности, радиационной защиты населения, которая в условиях быстрого развития ядерной энергетики во всем мире становится интернациональной задачей. Актуальность данной проблемы подтвердили и трагические события в Японии. И если после чернобыльской аварии через 15 дней было ликвидировано выпадение радионуклидов, предотвращен их выход за пределы очага аварии, то в Японии в течение уже более двух месяцев не удается решить эту проблему. И, как мне кажется, причина заключается в том, что Япония не делает ставку на международную помощь, в частности не использует опыт Российской Федерации в данной сфере.



Последствия чернобыльской аварии кратко характеризуются следующими цифрами:  $14 \times 10^{-18}$  беккерелей радионуклидов было выброшено в окружающую среду, прежде всего йод-131 и цезий-137; радиоактивные загрязнения распространились на 10 тыс. км территории Европы, из них 70% пришлось на Беларусь, Россию и Украину; в 1986–1991 гг. 350 тыс. человек были эвакуированы и переселены; облучению подверглись более 600 тыс. ликвидаторов; 5 млн человек и сегодня продолжают жить на загрязненных в той или иной степени территориях.

Значительную часть тяжелых последствий катастрофы приняла на себя Российская Федерация. Сегодня в России в 14 субъектах имеются загрязненные территории общей площадью 50 тыс. км<sup>2</sup>, где в настоящее время проживает более полутора миллионов россиян.

Определяющим на начальной стадии аварии было воздействие короткоживущих радионуклидов, так называемых коротышей, период полураспада которых составляет от нескольких часов до нескольких суток, включая радиоизотопы йода, представлявшие наибольшую радиологическую опасность в тот период.

Первоочередными задачами на начальном этапе были предотвращение детерминистских эффектов у ликвидаторов и населения, уточнение территории загрязнения, а также организация всестороннего мониторинга радиационной обстановки и прежде всего продуктов питания. Необходимо отметить, что чернобыльская трагедия — это прежде всего аграрная трагедия. Я думаю, что, судя по развитию ситуации, по этому пути идет

сегодня и Япония, и главной проблемой в среднесрочной и долгосрочной перспективе окажутся пищевые продукты, через которые будут поступать радиоактивные нуклиды.

Что касается чернобыльской аварии, то там прежде всего необходимо было выявить источники облучения населения, осуществить экспресс-оценку возможных последствий, организовать долговременный и постоянный мониторинг радиационной обстановки и продуктов питания, а также разработать меры по минимизации последствий. Радиационный мониторинг позволил изучить пути и уровни поступления радионуклидов в организм человека, организовать постоянный контроль, в первую очередь на объектах выпуска молочной и мясной продукции, являющейся наиболее существенным звеном пищевой цепочки в радионуклидном поражении человека. Мониторинг радиационной обстановки, в том числе пищевых продуктов, выявил существенные недостатки в целом ряде документов, которые были разработаны на тот момент. Данные документы в основном оценивали возможные последствия лишь теоретически.

Мероприятия по защите населения на разных стадиях аварии имели свои особенности. Эти стадии можно условно подразделить на начальную, промежуточную и позднюю. Выполнение защитных мер растянулось на долгие годы, продолжается и сейчас. Готовность к осуществлению этой работы была в значительной мере обусловлена опытом, имевшимся у нашей страны, по ликвидации отдельных аварий, в частности радиационной аварии на Южном Урале, ситуации на реке Течь. В какой-то мере сыграли

свою роль и испытания на Семипалатинском ядерном полигоне. Результаты научных исследований по вопросам дозиметрии, биологического воздействия ионизирующего излучения и радиационной защиты уже тогда были оформлены в виде документов — Норм радиационной безопасности 1976 г., Основных санитарных правил обеспечения радиационной безопасности 1970 г. и Санитарных правил для проектирования и эксплуатации атомных станций 1976 г. В то время уже действовали Временные методические указания для разработки мероприятий по защите населения в случае аварии ядерных реакторов и Критерии для принятия неотложных решений о мерах защиты населения в случае аварии реактора.

Одной из самых эффективных и своевременных мер раннего периода была эвакуация 50 тыс. жителей Припяти 27 апреля и 50 тыс. жителей 30-километровой зоны чернобыльской аварии в первые дни мая. Решение об эвакуации было принято исходя из прогноза развития радиационной обстановки и угрозы возможного парового взрыва, который назревал тогда на действующем, не заглушенном реакторе. В ходе эвакуации подтвердились высокие индивидуальные дозы облучения среди отселенного населения и эффективность принятых мер. Правильность принятых действий подтверждалась и тем, что среди населения, отселенного из Припяти и 30-километровой зоны аварии, не было зарегистрировано ни одного случая лучевой болезни. Своевременная эвакуация из 30-километровой зоны в дальнейшем была одобрена международным экспертным сообществом, которое пристально

следило за действиями, принимавшимися в нашей стране. В Японии также была организована эвакуация населения из зоны непосредственного воздействия и выпадения радионуклидных компонентов.

Другая важная мера на начальной стадии аварии — йодная профилактика, поскольку необходимо своевременно возместить недостаток йода в щитовидной железе. К сожалению, своевременная йодная профилактика была проведена лишь в городе Припять. До момента эвакуации более 60 тыс. жителей получили йодные препараты. В сельской местности эта профилактика не была проведена из-за отсутствия информации и недостаточной оценки условий загрязнения. Широкомасштабная йодная профилактика была введена лишь 23 мая, когда формирование дозы практически завершилось. Недостаточная обеспеченность препаратами стабильного йода при поражении радиоизотопами йода является горьким уроком Чернобыля, который необходимо учитывать в современных условиях. В настоящее время в связи с аварией в Японии на АЭС «Фукусима-1» существует и другая опасность. По нашим данным, возник ажиотажный спрос на йодные препараты и, таким образом, существует опасность передозировки вследствие необоснованного приема.

При зонировании радиоактивной территории на ранних стадиях чернобыльской аварии были определены критерии мощности дозы внешнего облучения. В соответствии с данными критериями дети и беременные женщины были вывезены в экологически чистые районы страны на летний период 1986 г. Эта мера по-



зволила снизить эффективную дозу у самой радиочувствительной части населения на 15–20%. Введение гигиенического нормирования продуктов питания по радиоактивным показателям позволило существенно снизить дозу внутреннего облучения. Первые предельно допустимые уровни содержания йода-131 в молоке и в некоторых других продуктах питания были определены уже 6 мая и явились руководящими показателями для организации и проведения выбраковки — изъятия из употребления загрязненных пищевых продуктов. Эта мера существенно снизила дозу внутреннего облучения населения в ранний период аварии.

По мере изменения радиационной обстановки, осуществления прогнозирования ее развития гигиенические нормативы перерабатывались и ужесточались пять раз в ходе первого периода. Летом 1986 г. доминирующим фактором радиационного воздействия стали радиоизотопы цезия. В это время были научно обоснованы и внедрены критерии допустимого предела дозы для жителей загрязненных территорий, введено зонирование территорий по уровням содержания в почве радионуклидов цезия, стронция и плутония. Постановлением Правительства от 22 августа 1986 г. было законодательно зафиксировано разделение загрязненных территорий на зону отселения, зону дополнительного отселения и зону жесткого контроля, были составлены списки населенных пунктов, входящих в указанные зоны. В результате нового подхода к зонированию были дополнительно отселены один населенный пункт в Украине, 26 — в Беларуси с численностью населения

7 тыс. 350 человек и четыре населенных пункта в Российской Федерации. В зоне жесткого контроля были отселены 273 тыс. жителей, в том числе в России 112 тыс. Выделение зон жесткого контроля позволило сосредоточить организационные и финансовые ресурсы на мерах по защите наиболее пострадавшей части населения и минимизации облучения.

На этих территориях были осуществлены следующие меры по защите населения: вывоз детей и беременных женщин на экологически чистые территории; меры по недопущению реализации загрязненной продукции, выкуп молочного скота и снабжение чистыми продуктами, спецпереработка молока. Кроме того, в целях производства на местах чистой продукции проводились серьезные агрохимические мероприятия — глубокая вспашка, окультуривание пастбищ, выпас скота на чистых территориях. Необходимо отметить, что Российская академия медицинских наук, тогда — Академия медицинских наук СССР, и Российская академия сельскохозяйственных наук сыграли решающую роль в научном обосновании всех тех мер, которые принимались на уровне Правительства.

В 1990 г. Международная комиссия по радиационной защите выпустила новый базовый документ, на основании которого была создана существующая в настоящее время система обеспечения радиационной безопасности при нормальных условиях эксплуатации источников с пределом дозы техногенного облучения 1 миллизиверт в год на человека, а для персонала — 20 миллизивертов. В нашей стране эти критерии были распространены на аварийную ситуацию,

что было в принципе неправильно и приводило к переоценке последствий аварии на Чернобыльской АЭС. В 1991 г. была принята Концепция проживания населения в районах, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС. Годовая техногенная доза облучения была установлена в 1 миллизиверт в качестве критерия для принятия мер по снижению уровня облучения населения и 70 миллизивертов в качестве дозы, накопленной за весь жизненный цикл отдельного человека.

Одним из решений на промежуточном этапе аварии стало Распоряжение Совета Министров РСФСР «О дополнительном переселении граждан с загрязненных территорий». Это решение касалось 76 тыс. жителей 31 населенного пункта Брянской области и было скорее политическим, так как не имело радиационного гигиенического обоснования. К моменту принятия данного решения 70% прогнозируемой дозы облучения население уже получило. Социальные последствия такого переселения, последствия для здоровья переселенных были весьма неблагоприятными и превышали недостающие 30% дозы, которая уже была на тот момент. Таким образом, данное решение было ошибочным и пагубно повлияло на здоровье россиян.

В сложившейся ситуации оценки дозы облучения приобрели решающее значение для мер защиты, и переход на дозовую концепцию обеспечения радиационной безопасности населения стал принципиально необходимым.

Все усилия, прилагаемые сегодня, базируются на данных, накопленных за 25 лет. Методики, которые сейчас

действуют в нашей стране, разработаны Санкт-Петербургским НИИ радиационной гигиены. В настоящее время изменены нормы радиационной безопасности, они приведены в соответствие с общемировыми.

Сейчас в Российской Федерации есть два региона, где наблюдается повышенный уровень радиационной опасности, остальные 14 уже выведены из зоны опасного воздействия. Большое число проб пищевых продуктов с превышением норматива фиксируется прежде всего в Брянской области. В 14 регионах продукция является безопасной. Это подтверждают объективные данные, которыми мы располагаем. Главная проблема сегодня — это дикоросы. Культурно возделываемая сельскохозяйственная продукция на загрязненных территориях в настоящее время соответствует всем национальным и мировым требованиям.

Переход к нормальной жизнедеятельности в населенном пункте считается состоявшимся тогда, когда среднегодовые эффективные дозы составляют менее 1 миллизиверта в год на одного человека. В настоящее время в Брянской области таких населенных пунктов насчитывается 361.

Отдельной проблемой являются медицинские последствия чернобыльской аварии. У лиц, участвовавших в ликвидации на начальном этапе, зарегистрировано 134 случая лучевой болезни. Эти люди знали, на что шли, и их подвиг сохранится в памяти наших народов. Двадцать восемь человек погибли в первые четыре месяца после аварии, 19 — до 2006 г. Большое количество участников ликвидации аварии страдало такими тяжелыми заболеваниями, как лейкоз. Боль-



шинство заболеваний были радиационно обусловлены. Величина атрибутивного риска составила 45–60%.

У населения на загрязненных территориях отмечено увеличение заболеваемости раком щитовидной железы среди детей и подростков. В большинстве случаев заболевания вызваны облучением инкорпорированным радиоактивным йодом. Среди эвакуированного населения не

зарегистрировано ни одного случая лучевой болезни.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что опыт Российской Федерации уникален, равно как и опыт Беларуси и Украины. И я призываю руководство Японии воспользоваться нашим опытом для минимизации последствий произошедшей недавно аварии на АЭС «Фукусима-1».

Спасибо.



**П. ЭФТИМИУ,**  
Председатель Парламентской  
Ассамблеи Организации  
по безопасности и сотрудничеству  
в Европе

Дорогие друзья!

Предмет нашего обсуждения крайне важен, поскольку ситуация в экологической сфере представляется чрезвычайно тревожной. Встает вопрос: как сохранить планету? Два года назад в Афинах, обсуждая эту же тему, мы пришли к выводу, что вопросы долгосрочного устойчивого развития, энергетической и экологической безопасности должны рассматриваться в комплексе. В составе ОБСЕ находятся крупнейшие потребители и поставщики ресурсов, крупнейшие транспортные державы. Поэтому все, что происходит на территории стран — членов нашей организации, может иметь серьезные последствия для всего мира.

Сегодня более, чем когда-либо, необходимо конструктивное взаимодействие, умение ставить общие вопросы и находить общие решения. Нельзя допустить, чтобы и дальше рыночные спекуляции становились причиной тяжелых экономических кризисов, разрушали энергетические рынки. Нельзя допустить, чтобы с энергетикой случилось то же, что произошло с финансами.

Глубочайший финансовый кризис недавнего времени был связан с полным отсутствием какого бы то ни было финансового регулирования как на национальном, так и на глобальном уровне. К чему привели многочисленные договоренности по линии ВТО? С одной стороны, они привели к защите прав человека, человеческому развитию и развитию трудовых отношений, с другой стороны, они привели к реальной угрозе экологической катастрофы. Когда выстраивались отношения по линии ВТО, никто

не думал о том, как увязать экономическое развитие и защиту окружающей среды. В результате нет ни норм по защите окружающей среды, ни норм по защите труда. К данным вопросам необходимо подходить комплексно и осторожно, иначе последствия могут быть непредсказуемыми. Вместе с тем действовать следует решительно.

Кризис осложняется и различными политическими конфликтами. Однако необходимо добиться общего политического решения с тем, чтобы на качественно новом уровне осуществлять борьбу с климатическими изменениями, обеспечить рациональное использование ресурсов, в первую очередь энергетических, добиться долгосрочного устойчивого развития. Сейчас ни одна из существующих систем не позволяет этого сделать, и, если не предпринять решительных действий, последствия могут быть разрушительными.

Необходимо осознать: «зеленая экономика» — это наше общее будущее, а значит, следует полностью пересмотреть энергетическую стратегию. Будущее за диверсификацией источников энергии, возобновляемыми, надежными источниками энергоснабжения. Следует проявить политическую волю и двигаться по пути освоения энергии воздуха, воды, ветра, биотоплива. Нам не нужны больше трагедии, подобные тем, что

произошли на Чернобыльской АЭС и на АЭС «Фукусима-1».

К примеру, потенциал солнечной энергетики огромен. Для ее развития есть средства и технические возможности. Развивая альтернативную энергетику, мы сможем диверсифицировать источники энергоснабжения. Это даст мощный толчок экономическому росту, благополучие стран и народов существенно вырастет. Энергетика станет доступной и надежной. Перестанет действовать система, при которой существует постоянная угроза разрушения экономики, структуры общества, а следовательно, угроза всевозможных политических конфликтов и междоусобиц. Главное — работать сплоченно, справедливо распределяя нагрузку между развитыми и развивающимися странами.

Возглавить эту работу должны руководители государств. Им следует определить приоритеты, вести за собой общество. Если мы будем действовать разрозненно, никакого успеха добиться не удастся. Необходимо четко осознать: понятие роста включает в себя не только прирост ВВП, но и нечто большее — качественно новый способ существования на Земле.

Полагаю, что, несмотря на все сложности, благодаря таким мероприятиям, как Невский международный экологический конгресс, мы сможем прийти к согласованному решению.

Спасибо за внимание.



**Ю. Ю. ТУНЫЦЯ,**  
ректор Национального  
лесотехнического университета  
Украины

Глубокоуважаемый господин председатель, дамы и господа!

Полагаю, что для эффективного решения экологических проблем необходимо разработать и принять экологическую конституцию Земли. Другого пути у нас нет.

Наш великий соотечественник В. И. Вернадский, создатель теории биосферы и ноосферы, предвидел и чернобыльскую катастрофу, и аварию на АЭС «Фукусима-1», и катастрофу в Мексиканском заливе, и множество других больших и малых экологических катастроф. Все это связано преимущественно с неправильным развитием экономики. Поэтому мы должны кардинально изменить траекторию социально-экономического развития, направить ее по пути «зеленой экономики» и устойчивого развития.

Экологическая конституция Земли должна состоять из двух частей. Дефинитивная часть — основополагающий правовой акт обязательной юридической силы, в котором следует определить нормы экологически безопасной экономической деятельности. На сегодняшний день существует около 500 международных соглашений в экологической сфере, и необходимо выработать соглашение, объединяющее и регулирующее их.

Хотелось бы обратить внимание на судьбу Киотского протокола. Организация Объединенных Наций провела 16 конференций, посвященных пролонгации действия данного протокола после 2012 г., но это не дало практически никаких результатов.



Обращаясь ко второй части экологической конституции Земли, следует отметить, что это регуляторная, институциональная часть, создание в системе ООН всемирной экологической организации, о необходимости которой уже неоднократно заявляли Германия, Франция (Германия от имени Бразилии, Сингапура и Южной Африки) и Украина, а также создание других органов, которые отвечали бы за реализацию норм, прописанных в первой части. Я особо подчеркиваю концептуальное единство дефинитивной и регуляторной составляющих экологической конституции Земли.

В структуре ООН целая система органов может быть реформирована, но главное, на что следует обратить внимание, — создание всемирной экологической организации на базе ЮНЕП.

Стоило бы обратиться к еще одному моменту. Совет Безопасности ООН — единственный орган, решения которого имеют обязательную юридическую силу, не имеет мандата на разрешение экологических проблем. Поэтому необходимо либо вносить изменения в Устав ООН и делегировать мандат по обеспечению экологической безопасности Совету Безопасности, либо отдельно создавать Совет экологической безопасности.

Впервые идея создания всеобъемлющего обязательного документа в области экологии прозвучала в ходе научной дискуссии, состоявшейся в Нью-Йорке. Была принята резолюция о целесообразности создания экологической конституции Земли и органов, контролирующих и регулирующих ее нормы. Затем состоялись три конференции — в Украине, Индии и Молдове. И, наконец, в

2009 г. канцлер Германии и президент Франции направили письмо на имя Генерального секретаря ООН с предложением учредить Всемирную экологическую организацию. Это свидетельствует о том, что существует реальный шанс создать такую организацию, возможно, в противовес Всемирной торговой организации для обеспечения определенного баланса интересов.

Очевидно, что данная идея сложно воспринимается. Однако если в 1992 г. ее поддерживали всего несколько человек, то сейчас издана книга «Экологическая конституция Земли. Методологические основы», в которой 43 автора из России, Соединенных Штатов Америки, Бельгии, Германии и Украины дают серьезное научное обоснование необходимости принятия глобального нормативного акта в экологической сфере.

Пользуясь случаем, хотелось бы попросить уважаемых участников Невского международного экологического конгресса в Итоговой резолюции поддержать идею учреждения всемирной экологической организации и необходимости подготовки экологической конституции Земли — основного закона всеобщей экологической безопасности и устойчивого развития, который может дать мощный импульс для достижения консенсуса в решении проблем изменения климата и противодействия другим экологическим угрозам. Следует обратиться к парламентам и правительствам всех стран мира с предложением рассмотреть вопрос о целесообразности проведения парламентских слушаний и организации широкого диалога с общественностью. Стоило бы также просить



организаторов Конференции ООН по устойчивому развитию в 2012 г. включить вопрос, касающийся создания экологической конституции Земли, в ее повестку дня. Возможно, на следующем, пятом, Невском международном экологическом конгрессе стоит специально рассмотреть

вопрос о глобальных экологических вызовах и на заседании одного из «круглых столов» организовать обстоятельную профессиональную дискуссию о структуре и содержании экологической конституции Земли — «Ноева ковчега» для всех нас.

Благодарю за внимание.



**И. А. ШУМАКОВ,**  
заместитель руководителя Федеральной  
службы по гидрометеорологии  
и мониторингу окружающей среды  
Министерства природных ресурсов  
и экологии Российской Федерации

Уважаемые дамы и господа, коллеги!

Негативные последствия изменения климата для экономики и связанная с ними необходимость снижения выбросов парниковых газов, а также стремление регионов и стран к энергетической и экологической безопасности, истощение запасов органического топлива и его удорожание дали мощный импульс развитию возобновляемой энергетики. Именно это направление соответствует основной тематической направленности данного конгресса, на котором активно обсуждаются проблемы развития «зеленых» секторов экономики.

Россия обладает большими ресурсами возобновляемой энергии. Потенциал возобновляемых источников зависит от природных условий, это природный потенциал. Технический потенциал — это полезная энергия, тепловая и электрическая, которая может быть получена при современном уровне развития науки и техники и при условии соблюдения экологических норм. Экономический потенциал возобновляемых источников энергии — это та часть полезной энергии, получение которой экономически оправдано для региона при существующем уровне цен на оборудование и строительство, с учетом транспортировки выработанной энергии потребителю и соблюдения экологических норм.

Экономический потенциал возобновляемых источников энергии в России составляет 270 млн т условного топлива в год. Несмотря на огромный теоретический и технический потенциал солнечной и ветровой энергии, их экономический потенциал значительно ниже по сравнению с другими

видами возобновляемых источников энергии. Малая плотность потока, удельная мощность и изменчивость во времени заставляют создавать большие площади отчуждения земель для энергоустановок, перехватывающих поток используемой энергии.

Для развития солнечной энергетики существенным препятствием является дороговизна солнечных фотоэлементов, а в ветроэнергетике существует еще и экологическая проблема, связанная с так называемым шумовым воздействием установок.

Расширение использования возобновляемых источников энергии как основное направление при создании инновационного эффективного энергетического сектора страны определено Энергетической стратегией России на период до 2030 года. Ветер является одним из мощных энергетических источников и может быть утилизирован в значительных масштабах. Ветровая энергия является наиболее дешевым из всех возобновляемых источников энергии. В местах с хорошими ветровыми условиями ветроэнергетика успешно конкурирует с традиционными топливными и атомными электростанциями.

Согласно статистическим данным Европейской ассоциации ветроэнергетики, на конец 2009 г. благодаря ветроэнергетике в мире было получено 157 гигаватт электроэнергии. Этот показатель в шесть раз превышает данные за 2000 г.

Технический потенциал ветроэнергетики в России оценивается в 16 тыс. тераватт-часов в год, из которых рекомендуется практически задействовать от 180 до 200 тераватт-часов в год. В настоящее время по сравнению с ведущими мировыми державами

Россия имеет ничтожную суммарную мощность ветроэнергетических установок — около 15 мегаватт. Правительство Российской Федерации предусматривает увеличить долю ветроэнергетических установок в общем объеме выработки с нынешних 0,001% до 0,25% в 2015 г. и до 1% в 2020 г.

Наибольшим ветроэнергетическим потенциалом обладают районы вдоль берегов Карского, Берингова и Охотского морей. Значительные ресурсы находятся в Среднем и Нижнем Поволжье и степных районах Западной Сибири. Именно в этих районах построены и достаточно эффективно работают ветровые электростанции и установки.

Полное количество солнечной энергии, поступающей на поверхность Земли за неделю, превышает энергию всех мировых запасов нефти, газа, угля и урана. Именно поэтому во всем мире уделяется большое внимание развитию солнечной энергетики. Неисчерпаемость солнечной энергии, ее огромное количество, во много раз превосходящее прогнозируемые потребности человечества в энергии, а также экологическая чистота ставят использование солнечной энергии в будущем на одно из первых мест в ряду возобновляемых источников.

Согласно проведенному в Росгидромете районированию по природному солнечному потенциалу на территории Российской Федерации выделены 10 радиационно однородных районов, которые ранжированы по потенциалу солнечной энергии. К первой группе наиболее перспективных районов относятся первый и второй, расположенные южнее 50-го градуса северной широты. Первый район занимает территорию При-

морского края, южную часть Хабаровского края и Амурской области, юго-восток Забайкалья. Второй район располагается в южной части европейской территории России.

В качестве примера можно привести Краснодарский край, где в последние годы введены в эксплуатацию 102 гелиоустановки с площадью солнечных коллекторов 5 тыс. м<sup>2</sup>. Половина из них применяется для горячего водоснабжения санаториев и пансионатов.

Большое внимание использованию возобновляемых источников энергии уделяется в Хабаровском крае, где значительная часть территории находится в зоне с децентрализованной системой энергообеспечения. Технический потенциал возобновляемых источников энергии в крае в целом составляет 74% от потребности, причем ветровой и солнечный потенциалы составляют около 60% — 31% и 28% соответственно.

В Росгидромете в течение многих лет выполняются исследования по оценке климатического природного

потенциала основных возобновляемых источников энергии — солнца и ветра, исходя из данных наблюдений метеорологических и актинометрических сетей Российской Федерации. Научно-техническую поддержку этим направлениям развития энергетики Росгидромет будет оказывать и в дальнейшем.

С учетом относительно низкого экономического потенциала солнечной и ветровой энергетики их развитие возможно только при соответствующей государственной поддержке. В связи с этим Росгидрометом поддержана инициатива российского оператора углеродных единиц — Сбербанка России по рассмотрению совместных проектов в рамках статьи 6 Киотского протокола и Рамочной конвенции ООН об изменении климата в области модернизации экономики и повышения энергоэффективности с реинвестированием доходов от операций с углеродными единицами в развитие ветровой и солнечной энергетики.

Спасибо за внимание.

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ: ВЗАИМОСВЯЗЬ РАЗВИТИЯ

*18–19 января 2011 г. в Таврическом дворце состоялась международная научно-практическая конференция «Международные избирательные стандарты и национальные избирательные системы: взаимосвязь развития», организованная Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.*

*В адрес участников мероприятия поступили приветствия Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б. В. Грызлова и Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина.*

*В работе конференции приняли участие парламентские делегации государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ, руководители центральных избирательных органов стран Содружества, представители Европейского Парламента, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Ассоциации организаторов выборов стран Европы, общественных объединений, эксперты и специалисты в области выборов.*

*Начало публикации материалов конференции — в «Вестнике Межпарламентской Ассамблеи» № 2 за 2011 г. В данном номере журнала дается обзор заседаний секций.*

## НАЦИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: МЕЖДУНАРОДНАЯ ГАРМОНИЗАЦИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР

Модератор:

**И. Б. Борисов** — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Открывая заседание секции, **И. Б. Борисов** отметил актуальность проблем гармонизации национальных избирательных процедур с учетом международных принципов и норм организации выборов и референдумов.

Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации **В. Е. Чуров** выступил с докладом «Современные избирательные системы: теория и реальность».

Как отметил докладчик, выборы, избирательная система государства касаются каждого гражданина. Некоторые полагают, что демократия — один из худших способов управления государством, однако более эффективной системы пока не существует. В современном мире именно демократическое устройство государства является наиболее распространенным. Государства, которые в целом не придерживаются демократических принципов, составляют относительно небольшой процент.

Демократическое устройство государства предполагает в нем обязательное функционирование избирательной системы, системы формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Из-

бирательная система формирует органы государственной власти и даже конституционный строй. При этом не существует двух стран с одинаковой избирательной системой.

Основные принципы демократии в современном мире едины для всех демократических государств, где отнюдь не совершенная демократия тем не менее признана лучшей формой государственного устройства. Однако реализация этих основных демократических принципов при формировании государственной власти в каждой отдельной стране осуществляется с учетом национальных, географических, исторических, политических и экономических особенностей. То есть демократия как конкретный процесс формирования государственной власти является, безусловно, суверенной.

Демократическая по сути форма представительства может существовать в различных юридических рамках. И, напротив, как указывал М. Дюверже, в одних и тех же юридических рамках могут функционировать различные политические режимы. Те различия, которые существуют в национальных избирательных системах, например, Вели-

кобритании, Соединенных Штатов Америки, Франции, России, во многом определяются историей развития в этих государствах не только демократии, но и национальных культур, собственно национальной историей. Поэтому между глобальными принципами демократического устройства и суверенностью этих принципов на практике, при построении системы государственной власти и местного самоуправления, нет противоречия.

Существуют общие принципы избирательного права как основополагающие начала, которыми необходимо руководствоваться в процессе создания правовых основ, в практике организации и проведения выборов. Эти основополагающие принципы избирательного права, с одной стороны, универсальны, являются абсолютными и всеобщими, как идеал, к которому необходимо стремиться, с другой — весьма относительны и далеко не однозначны. В практическом плане ни один из них не реализуется ни в одной стране в полном объеме.

Так, по словам докладчика, ни одной стране мира пока не удалось обеспечить всеобщие выборы. Например, до сих пор в той или иной форме существует имущественный ценз. В России он существовал в скрытой форме до отмены института залога — внесения денег при выдвижении своей кандидатуры. Практически везде существуют ценз оседлости, возрастной ценз, а также неизбираемость лиц, ранее избиравшихся на ту же должность. Последний пример: новая Конституция Кыргызской Республики ограничила право конкретного гражданина — Р. И. Отунбаевой избираться на пост

Президента на ближайших выборах. Во многих странах существуют ограничения для лиц, отбывающих уголовное наказание и т. д.

Полностью соблюдать принцип равного избирательного права также не удастся ни в одной стране мира. По словам В. Е. Чурова, говоря о равенстве, следует понимать, что это сугубо абстрактная категория. Неравенство выражается даже в том, что возможность реализации своего права голосовать зависит от расстояния от места жительства до избирательного участка. В целом ряде стран говорить о равенстве избирательного права не приходится даже формально. Например, в Соединенных Штатах Америки квота выборщиков на президентских выборах в каждом штате разная по отношению к численности избирателей, т. е. на одного выборщика от разных штатов приходится разное количество избирателей. В ряде государств до сих пор существует неравенство, выражающееся в том, что часть избирателей обладает двумя голосами, а часть — одним.

Элемент не прямых выборов присутствует в политических системах практически всех государств. Самые известные примеры не прямых выборов — выборы Президента Соединенных Штатов Америки и губернаторов в Российской Федерации.

По мере развития новых форм голосования, прежде всего — голосования с использованием Интернета, которое уже законодательно разрешено в целом ряде государств, например в Эстонии и в Швейцарии, для голосования из-за рубежа, становится невозможно полностью соблюсти тайну голосования. Так, невозможно проверить добровольность отказа изби-

рателя от голосования в одиночестве. Фактически размывание принципа тайного голосования происходит уже давно, в частности с появлением института exit poll. В ряде государств тайна голосования не соблюдается и в своей основной части. Например, в одной из очень старых демократий на одном из избирательных участков наблюдатели обнаружили списки с указанием партийной принадлежности каждого избирателя.

Некоторые участники избирательного процесса прибегают к средствам воздействия на эмоции избирателя, используют недобросовестные методы предвыборной агитации, некорректные формы работы в отношении оппонентов. Абсолютно честных выборов не бывает, поскольку в большинстве демократических стран продолжает существовать институт политтехнологов. Единого подхода к регулированию данной сферы в мире не выработано.

Справедливость выборов также относительна. Что кажется несправедливым одному кандидату, другой кандидат считает совершенно справедливым. Так, например, равный объем эфирного времени для освещения деятельности всех кандидатов является по сути неисполнимым принципом. Разные кандидаты создают разное количество информационных поводов. Более того, в ряде государств, например в Польше и Сербии, часть партий, представляющих национальные меньшинства, имеют определенные привилегии. В ряде других государств также существует квотирование мест по определенным принципам. Справедливо это или нет — каждое государство решает по своему.

Что касается свободных выборов, то в Аргентине, Австралии, Бельгии, Боливии, Бразилии, Конго, Греции, Египте, Парагвае, Турции, Франции (при выборах в Сенат), Чили, Эквадоре и ряде других государств участие граждан в выборах должностных лиц и представителей обязательно. В ФРГ обязательным для граждан является участие в работе участковых избирательных комиссий.

Кроме того, в истории любого государства имеют место различные потрясения, не позволяющие строго соблюдать принцип периодической ротации состава представительного органа или выборной должности. Самые свежие примеры такого рода — события в Кыргызстане и Украине. В. Е. Чуров выразил удовлетворение тем, что с 1993 г. все выборы в Российской Федерации, за исключением досрочного сложения полномочий Президентом Б. Н. Ельциным, проходят в строго установленные Конституцией сроки.

В сфере организации выборов абсолютный идеал также недостижим. По словам докладчика, те 20 предложений по совершенствованию избирательной системы, которые выдвинул Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в двух своих посланиях Федеральному Собранию и которые к настоящему времени полностью реализованы в законодательстве, являются тому наилучшим примером.

Избирательная система Российской Федерации построена на демократических принципах прямого, всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании. Базовым нормативным правовым актом, определяющим нормы и принципы проведения выборов в Российской

Федерации, является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Избирательная система Российской Федерации постоянно совершенствуется. В настоящее время завершается очередная корректировка избирательного законодательства, основное направление которой было определено посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2008 г. и 2009 г.

В целях реализации инициатив Президента в 2009–2010 гг. Государственной Думой был принят ряд федеральных законов, направленных на упрощение избирательных процедур, расширение прав политических партий. В частности, отменен избирательный залог, предусмотрено поэтапное снижение количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидатов, предусмотрены дополнительные гарантии для политических партий.

Законодательством предусмотрены гарантии представительства в Государственной Думе избирательных объединений, набравших от 5% до 7% голосов избирателей, предусмотрена возможность передачи депутатских мандатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации для партий, набравших пять и более процентов голосов избирателей, но менее установленного заградительного барьера.

Расширен круг партий, которые освобождаются от сбора подписей. Помимо парламентских партий, на федеральных выборах от сбора подпи-

сей освобождаются партии, имеющие представительство в органах законодательной (представительной) власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации, а на региональных и местных выборах — партии, имеющие представительство в законодательном органе соответствующего субъекта Федерации.

Определенные руководством страны задачи по повышению уровня и качества политического представительства, модернизации и техническому переоснащению избирательной системы реализуются поэтапно и носят перманентный характер.

Среди ключевых изменений, внесенных в избирательное законодательство в последние годы, докладчик выделил ряд законов, направленных как на либерализацию требований по регистрации политических партий, так и на расширение возможности представительства так называемых малых партий в законодательных органах власти.

Существенные изменения затронули заградительный барьер, применяемый на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В Российской Федерации используется не жестко фиксированный, а так называемый плавающий заградительный барьер. В определенных ситуациях он снижается для того, чтобы воспрепятствовать монополии одной партии либо обеспечить определенный уровень представительства избирателей.

Законодательством Российской Федерации (статья 82 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации») предусмотрено, что к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В то же время к распределению депутатских мандатов допускались избирательные объединения, набравшие менее 7% голосов избирателей. Это предусмотрено в случаях, если за федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил семь и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, подано в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо если за один федеральный список кандидатов подано более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а остальные получили менее 7% голосов избирателей.

С 2009 г. гарантии представительства в Государственной Думе получили политические партии, набравшие на выборах от 5 до 7% голосов избирателей. Помимо федеральных списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, депутатские мандаты получают федеральные списки кандидатов, получившие менее 7%, но не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенные к распределению депутатских мандатов. Законом предусматривается, что федеральным спискам кандидатов, получившим на выборах депутатов Государственной Думы менее 7%,

но не менее 6% голосов избирателей, передаются два депутатских мандата, получившим менее 6%, но не менее 5% — один депутатский мандат.

Политические партии, которым переданы такие депутатские мандаты, получают права парламентских партий. Они могут участвовать в формировании избирательных комиссий всех уровней, выдвигаемые ими кандидаты и списки кандидатов регистрируются без сбора подписей на выборах всех уровней. Они также могут предлагать кандидатуры для замещения вакантных мест депутатов Государственной Думы. В период между выборами депутатов Государственной Думы такие политические партии не могут быть ликвидированы в связи с отсутствием региональных отделений с требуемой минимальной численностью членов политической партии.

При проведении выборов на региональном и местном уровнях по пропорциональной системе величина заградительного барьера определяется региональным законодательством и не может превышать планку, установленную на федеральном уровне (7%). При этом число прошедших в парламент избирательных объединений должно быть не менее двух. За избирательные объединения, допущенные к распределению мандатов, должно быть подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании (региональный законодатель вправе установить и более высокий процент). На дальнейшее уменьшение заградительного барьера, придание ему большей гибкости, нацелены поправки, принятые в 2010 г. (Федеральный закон от 22 апреля 2010 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и освобождением от сбора подписей избирателей политических партий, списки кандидатов которых получили депутатские мандаты в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации»), в соответствии с которыми если при проведении выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации установленный законом субъекта Российской Федерации заградительный барьер превышает 5%, то этим же законом должна предусматриваться передача мандата списку кандидатов, набравшему менее заградительного барьера, но не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. было указано на необходимость гарантирования возможности постоянного участия непарламентских партий в работе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и региональных избирательных комиссий.

2 декабря 2009 г. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации внесены изменения в Регламент ЦИК России, в соответствии с которыми политические партии, не имеющие права назначить члена ЦИК России с правом совещательного голоса, вправе назначить одного своего представителя для участия в работе комиссии.

Другим важным аспектом стало внесение в законодательство изменений, направленных на либерализацию требований к политическим партиям. В российских условиях требование о минимальной численности партии — это одно из необходимых условий стабильности политической системы, обеспечения политического представительства, эффективности механизма ротации и воспроизводства власти. Подобные требования стимулируют объединительные тенденции в партийном строительстве, создание крупных политических партий. Политическая партия, претендующая на участие в управлении страной, должна обладать серьезной поддержкой избирателей. Законодательство, предоставляя политическим партиям широкие возможности для участия в формировании органов государственной власти, одновременно устанавливает требования к численности политических партий, территориальному масштабу их деятельности. По словам докладчика, делается это для того, чтобы механизмы политического представительства не использовались фантомными партиями-однодневками.

Следуя принципу свободы деятельности общественных объединений, российский законодатель не устанавливает аналогичных ограничений в отношении иных общественных объединений, в том числе преследующих политические цели. Такие объединения фактически обладают теми же правами, что и политические партии, кроме прав, связанных с выдвижением кандидатов на выборах. При этом закон предусматривает возможность преобразования общероссийского общественного объединения,

зарегистрированного в форме организации или движения, в политическую партию, а также возможность преобразования партии (в том числе утратившей прежнюю численность) в непартийное общественное объединение, что не исключает возможности вновь преобразоваться в политическую партию при наличии необходимого числа членов.

По мере укрепления партийной системы уровень требований, предъявляемых к политическим партиям, постепенно снижается. В 2009 г. в Федеральный закон «О политических партиях» внесены поправки, направленные на поэтапную либерализацию норм, определяющих порядок регистрации и минимальную численность партии.

До 1 января 2010 г. в политической партии должно было состоять не менее 50 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации партия должна была иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов. В остальных региональных отделениях численность каждого из них должна была составлять не менее 250 членов. С 1 января 2010 г. до 1 января 2012 г. в политической партии должно состоять не менее 45 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 450 членов, в остальных региональных отделениях — не менее 200 членов. С 1 января 2012 г. установленная планка снижена до 40 тыс. членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации партия должна иметь региональные отделения численностью не менее

400 членов, в остальных региональных отделениях — не менее 150 членов политической партии.

Помимо избирательных процедур изменения в законодательстве затронули как сами избираемые органы власти, так и освещение деятельности представленных в них политических партий.

В Российской Федерации вводятся единые критерии установления численности депутатов органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации. Вступивший в силу 5 апреля 2010 г. Федеральный закон № 42-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с установлением требований к числу депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» гарантирует равенство прав граждан Российской Федерации независимо от того субъекта, где они проживают, обеспечив примерно равный вес голосов и их равное представительство в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Начиная с 2009 г. последовательно реализуются законодательные инициативы, направленные на развитие регионального компонента партийно-политической системы. Так, все представленные в региональных парламентах политические партии получили возможность формировать фракции, а их представители — занимать руководящие должности и

работать в региональных парламентах на постоянной основе и на руководящих постах. Федеральный закон от 4 июня 2010 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и установлением требований к условиям осуществления депутатской деятельности» обеспечивает серьезные гарантии для партий, имеющих небольшое количество мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах предусматривает различный порядок освещения деятельности политических партий в период проведения избирательной кампании и в так называемый межвыборный период.

12 мая 2009 г. во исполнение Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. в части формирования гарантий равного освещения деятельности парламентских партий государственными организациями телерадиовещания вступил в силу Федеральный закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», который лег в основу нового направления современного развития

законодательства Российской Федерации, — обеспечения равного освещения теле- и радиоканалами деятельности политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти, за пределами избирательной кампании.

Федеральным законом предусматривается компенсация недостающего объема эфирного времени в отношении соответствующей парламентской партии в случае нарушения требования о равном освещении деятельности партий государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами. Такой закон существует пока только в Российской Федерации.

6 мая 2010 г. вступил в силу Федеральный закон № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона “О политических партиях”», направленный на обеспечение гарантий равенства партий, представленных в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации при освещении их деятельности в региональных СМИ. Это является одним из видов государственной поддержки политических партий. Освещение деятельности политических партий как в федеральных, так и в региональных СМИ реально оказывает огромное влияние на рейтинг партий. В ЦИК России создана рабочая группа по подготовке модельных законов субъектов Российской Федерации, в ее субъектах проводится работа по подготовке соответствующих региональных законов. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации разработан и 2 июня 2010 г. направлен в регионы модельный закон субъекта Российской Федерации «О гаранти-

ях равенства политических партий, представленных в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом».

Практика применения Федерального закона «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» и принятых в его исполнение постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, осуществляемый ЦИК России постоянный учет эфирного времени, затрачиваемого на освещение деятельности парламентских партий, а также контроль за равным освещением их деятельности показали хорошие результаты как в обеспечении эффективности работы парламентских партий на федеральном уровне, так и в повышении активности их региональных отделений.

Помимо изменений, затрагивающих деятельность государственных и политических институтов, происходит и расширение избирательных прав граждан. Так, Федеральным законом от 9 ноября 2009 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” и статью 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» минимальный возраст гражданина, по достижении которого он может быть избран депутатом представительного органа

местного самоуправления, снижен с 21 года до 18 лет.

В Российской Федерации выборы проходят на трех основных уровнях.

На федеральном уровне осуществляются выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и выборы Президента Российской Федерации. До федеральных выборов 2011–2012 гг. федеральный избирательный цикл составлял четыре года; с 2011 г. Государственная Дума будет избираться на пять лет, а с 2012 г. Президент страны будет избираться на шестилетний срок. Срок полномочий избирательных органов также увеличился с четырех до пяти лет.

На региональном уровне проходят выборы депутатов законодательных (представительных) органов власти и не прямые выборы глав (руководителей высших исполнительных органов) 83 субъектов Российской Федерации.

К третьему уровню выборов в Российской Федерации относятся выборы органов местного самоуправления, включая глав и депутатов представительных органов муниципальных образований, в том числе и административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации на выборах различного уровня применяется пропорциональная, мажоритарная и смешанная избирательные системы.

Дважды в год, в марте и октябре, в Российской Федерации проводится единый день голосования. Фактически в настоящее время по объему голосований в субъектах Российской Федерации единый день голосования сопоставим с федеральной избирательной кампанией.

В целях повышения роли политических партий на выборах в органы местного самоуправления в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию было дано поручение подготовить проект федерального закона, предусматривающего использование пропорциональной или смешанной избирательной системы на выборах представительных органов в городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек. 14 декабря 2010 г. законопроект «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» был внесен в Государственную Думу. Согласно ему не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования с численностью 20 депутатов и более распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека **Я. Ленарчич** в своем выступлении остановился на роли БДИПЧ ОБСЕ в гармонизации международных избирательных процедур. Докладчик отметил, что гармонизация избирательных процессов совершенно не

обязательно означает унификацию национальных избирательных процедур. Она означает гармонизацию каждой избирательной процедуры с международными стандартами.

В целом ряде документов ОБСЕ отражены те ценности, которые разделяют все демократические государства. Все положения данных документов были не раз обсуждены и согласованы со всеми государствами-участниками, включая государства СНГ, и, таким образом, являются отражением глобального понимания демократии, тех ценностей, которые разделяет все демократическое общество.

Страны-участницы отличаются друг от друга историей, культурой и опытом. Но это не может служить причиной отказа от следования общим согласованным ценностям и стандартам. Именно в этом заключается роль и место Бюро по демократическим институтам и правам человека. Выработка общих ценностей и стандартов, связанных с демократическими выборами, началась с Копенгагенского документа, принятого в 1990 г. и подписанного еще Союзом Советских Социалистических Республик. Большая часть последующих документов также связана с демократической системой выборов, правами человека и вопросами развития демократии.

Далее докладчик остановился на избирательных стандартах. Он подчеркнул, что в Астане на встрече в верхах, которая состоялась после одиннадцатилетнего перерыва, вновь было подтверждено на самом высоком политическом уровне, на уровне глав государств и правительств, что все обязательства ОБСЕ остаются в силе

и в равной степени применяются к каждому государству-участнику.

Деятельность Бюро заключается в двух основных направлениях. Прежде всего, это наблюдение за тем, как государства-участники выполняют свои обязательства. Бюро было поручено вести наблюдение за выборами, проводимыми в государствах-участниках, с точки зрения их соответствия демократическим стандартам. Гражданам должно быть обеспечено участие в свободных и тайных выборах, результаты которых должны быть определены честно и открыто. Такое поручение было дано Бюро самими государствами-участниками. Второе направление — оказание содействия государствам-участникам в проведении выборов в соответствии с принятыми ими же принципами.

Как отметил Я. Ленарчич, абсолютно честных выборов не существует. Но вместе с тем уровень или степень осуществления обязательств в разных государствах различается. Для того чтобы выполнить мандат по наблюдению за выборами, была разработана методика, опубликованная в 1996 г. В 1994 г. в Будапеште на самом высоком политическом уровне, на уровне глав государств и правительств, состоялась встреча государств-участников, на которой было решено, что БДИПЧ разработает такую методику и выпустит справочное пособие. Позже Бюро было поручено доработать методологию. В 2010 г. было выпущено шестое издание справочника, в том числе и на русском языке. В данном документе не содержится никаких стандартов, там не сформулированы обязательства участников, какие-либо требо-

вания к ним. Это просто справочное пособие для тех, кто осуществляет наблюдение. Все это сделано исключительно по поручению и с согласия всех государств — участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Эксперты Бюро стараются анализировать все замечания и комментарии по поводу данного справочника. Однако, по словам докладчика, следует иметь в виду, что это инструмент чисто технической помощи, который разъясняет, как следует вести наблюдение за выборами, как определить их соответствие обязательствам и стандартам, взятым на себя государствами.

Я. Ленарчич подчеркнул, что наблюдение должно быть деполитизировано и не может быть связано с какой-либо политической программой. Именно это лежит в основе всей деятельности Бюро, которая базируется на трех основных принципах наблюдения за выборами, определенных государствами-участниками. Это профессионализм, беспристрастность и объективность. И это безусловно исключает политизацию процесса наблюдения за выборами. Значение имеют не результаты выборов, а то, в какой степени их итоги соответствуют воле избирателей.

По мнению докладчика, через 20 лет после подписания Копенгагенского документа разделение на так называемые старые и молодые демократии уже не актуально. На практике можно наблюдать, что при наличии политической воли в сочетании с профессионализмом организаторов выборов могут быть достигнуты хорошие результаты и в так называемых молодых демократиях, в

странах, переживающих переходный период.

В качестве примера Я. Ленарчич привел Кыргызстан. В 2010 г. в очень трудных обстоятельствах в Кыргызстане прошли парламентские выборы, которые получили высокую оценку наблюдателей. И данное серьезное достижение ясно показывает, что значение имеет не «возраст» демократии, а политическая воля и профессионализм.

В заключение докладчик выразил надежду на продолжение диалога и сотрудничества с Межпарламентской Ассамблеей СНГ.

**С. К. Есжанов**, член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по международным делам, обороне и безопасности, выступил с докладом «Современные выборы и международные избирательные стандарты: законодательные нововведения в избирательный процесс как продолжение демократизации страны».

Докладчик отметил, что избирательный процесс в Казахстане представляет собой важное направление демократического развития страны. После избирательных кампаний 1994–1995 гг. возникла потребность в дальнейшем совершенствовании избирательного законодательства. В Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», принятый в 1995 г., неоднократно вносились изменения и дополнения.

По словам С. К. Есжанова, влияние выборов на характер политической системы государства предполагает, что сам избирательный процесс должен строиться на тех же основных демократических принципах, которые

изначально закладываются в основу политического устройства страны.

В 2007 г. Республика Казахстан ратифицировала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, взяв тем самым на себя обязательства по соблюдению требований в отношении избирательного законодательства и практики его применения.

После избирательного цикла в 2004–2006 гг. были приняты 26 рекомендаций международных наблюдателей, в том числе 12, касавшихся выборов в Мажилис. В соответствии с внесенными в 2007 г. изменениями и дополнениями в Конституцию и Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» 98 из 107 депутатов Мажилиса Парламента избирались по принципу пропорционального представительства. Избиратели голосовали за политические партии при 7%-ном барьере. Остальные девять депутатов были выбраны Ассамблеей народов Казахстана. Эта правовая норма включена в законодательство с тем, чтобы гарантировать основным национальным и этническим группам их представительство в Мажилисе.

Изменения и дополнения в избирательное законодательство, внесенные в 2007 г., были призваны привести правовую базу выборов в соответствие с нормами Основного закона, а состоявшиеся в том же году выборы депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан, проходившие на основе пропорциональной избирательной системы, позволили на практике убедиться в эффективности и своевременности этих реформ.

Поправки в избирательное законодательство в 2007 г. создали юридическую основу для более активного участия политических партий в избирательном процессе, значительно повысили роль и влияние политических партий в высшем законодательном органе государства. Именно поэтому конституционная реформа и реформа избирательной системы 2007 г. стали новым этапом политических преобразований в стране, целью которых, как отметил Президент страны Н. А. Назарбаев, стало построение такой формы власти, которая позволила в целом обеспечить наиболее эффективную систему демократического управления обществом и государством.

Как отметил докладчик, новый Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан”» представляет собой еще одну успешную попытку совершенствования избирательного законодательства страны, что позволяет говорить о дальнейшем продвижении республики по пути демократизации. Поправки в дополнение в Закон «О выборах в Республике Казахстан» стали возможными потому, что заинтересованные участники избирательного процесса (политические партии, депутаты, представители неправительственных организаций, а также представители ОБСЕ, СНГ и других международных организаций) на «круглых столах», иных мероприятиях формулировали свои соображения и предложения, которые в той или иной степени были учтены в процессе разработки и принятия нового закона.

По словам С. К. Есжанова, реальная расстановка политических сил,

которую выявила избирательная кампания 2007 г., показала, что на данном этапе развития большинство политических партий не смогли составить реальной конкуренции народно-демократической партии «Нур Отан» и подавляющее большинство избирателей отдали свои голоса именно ее избирательному списку. В итоге все 98 мест в Мажилисе Парламента получила именно эта партия, а остальные не смогли преодолеть установленный избирательным законодательством 7%-ный барьер. Однако при этом необходимо учитывать тот факт, что избирательная кампания 2007 г. была первой избирательной кампанией, проходившей по пропорциональной избирательной системе, и нынешний уровень развития политических партий и их влияния в обществе не может оставаться статичным. Уже к следующей избирательной кампании, учитывая опыт прошлых выборов, партии подойдут более основательно, мобилизовав все свои организационные, политические и финансовые ресурсы.

Снижение заградительного барьера, как показывает анализ международной практики, может привести к чрезмерной фрагментированности парламента, что в свою очередь окажет негативное влияние на эффективность его работы. В настоящее время в Казахстане и в мире в целом среди экспертов в области избирательного права и участников избирательного процесса нет единого мнения о том, каким должен быть заградительный барьер (высоким или низким) для прохождения в парламент политических партий, участвующих в выборах. Все сходится лишь в том, что такой барьер в принципе необходим.

С другой стороны, ситуация, сложившаяся после прошедших выборов, когда все места в Мажилисе Парламента получила одна партия, на данном этапе политического развития общества вряд ли могла оказать положительное влияние на процесс развития политических партий и формирования в Казахстане новой демократической электоральной культуры. Поэтому не случайно главой государства было предложено создать специальный правовой механизм, который позволил бы формировать Мажилис Парламента с участием не менее двух политических партий, даже если вторая политическая партия по результатам состоявшегося голосования не прошла установленный законодательством 7%-ный барьер. Этот юридический механизм был включен в проект Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан “О выборах в Республике Казахстан”», который после его одобрения Парламентом был подписан Президентом страны 9 февраля 2009 г.

В частности, в пункте 2 статьи 97-1 Закона сформулирована норма, согласно которой «если 7% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной политической партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании». Кроме того, Закон содержит нормы, на основе которых производится подсчет голосов изби-

рателей и распределение депутатских мандатов между политическими партиями.

Сначала «сумма голосов избирателей, поданных за две политические партии, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота)». Далее «число голосов, полученных каждым партийным списком, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Число голосов, полученных списком партии, не преодолевшей семипроцентный барьер и участвующей в распределении мандатов, делится на первое избирательное частное и умножается на поправочный коэффициент 0,7. Целая часть, полученная в результате деления числа, есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующая политическая партия, формировавшая партийный список». И если у не преодолевшей 7%-ный барьер политической партии достаточно большое число голосов избирателей, то она реально может претендовать на целый ряд депутатских мандатов.

Как подчеркнул докладчик, цитируя положение Закона, «политическая партия, не преодолевшая 7%-ный барьер и участвующая в распределении мандатов, получает не менее двух мандатов». Эти два мандата вручаются политической партии, если численности поданных за нее голосов избирателей не хватает для получения даже одного депутатского мандата.

Аналогичный метод распределения мандатов с некоторыми особенностями используется уже многие годы в различных странах мира. В 2011 г. его

предполагается реализовать в России на очередных выборах депутатов Государственной Думы. В Казахстане на практике эта норма будет опробована в рамках следующей избирательной кампании по выборам депутатов Мажилиса Парламента. Но, по словам докладчика, уже сегодня можно с уверенностью говорить о том, что она соответствует общепризнанным демократическим принципам и ее принятие направлено на дальнейшую либерализацию выборного законодательства страны.

Что касается других новелл, принятых в рамках данного Закона, то наряду с приведенными нормами, нацеленными на повышение роли партий в избирательном процессе, С. К. Есжанов отметил дополнения статьи, которые регламентируют порядок проведения предвыборной агитации и обеспечивают кандидатам и политическим партиям равные условия доступа к средствам массовой информации.

В пункт 3 статьи 26 ныне функционирующего закона о выборах вносится дополнение, в соответствии с которым «график работы участковых избирательных комиссий, за исключением дня голосования, определяется соответствующими территориальными избирательными комиссиями». Тем самым в закон внесен дополнительный элемент упорядочения работы участковых избирательных комиссий. Наличие такого графика работы, который будет утверждаться вышестоящей избирательной комиссией, позволит всем участникам избирательного процесса планомерно решать текущие проблемы, связанные с соответствующей территориальной выборной кампанией.

Если ранее в пункте 4 статьи 26 Закона «О выборах в Республике Казахстан» содержалось положение о том, что избирательная комиссия рассматривает заявления о необходимости исправлений в списках избирателей, то в соответствии с дополнениями соответствующая избирательная комиссия рассматривает также и заявления «о необходимости включения в списки избирателей, исключения из них либо исправлений в списках избирателей». Это нововведение имеет непосредственное отношение к активному избирательному праву гражданина, расширяет возможности осуществления его права избирателя.

Существенным нововведением является также закрепление в законе нормы, согласно которой не может быть выдвинуто кандидатом в Президенты Республики Казахстан, в депутаты Парламента, в том числе по партийным спискам, депутаты маслихатов, а также кандидатом в члены органа местного самоуправления лицо, вина которого в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения в установленном законом порядке признана судом. Последнее является серьезным шагом в свете начавшейся борьбы против коррупции в стране. По мнению докладчика, эта норма станет еще одной эффективной мерой по борьбе с коррупцией в сфере деятельности государственных органов.

Важным нововведением является также и установление в законе единой даты проведения выборов депутатов маслихатов вместо выбывших. Теперь данные выборы будут проводиться одновременно в последнее воскресенье марта и (или) в последнее воскресенье октября. Вместе с тем терри-

ториальным избирательным комиссиям законом предоставлено право в случае необходимости по согласованию с Центральной избирательной комиссией назначать выборы депутатов маслихатов вместо выбывших на другую дату. В целях создания более комфортных условий для кандидатов в депутаты маслихатов введена норма, согласно которой кандидат в депутаты маслихата до регистрации и после его проверки на соответствие предъявляемым Конституцией и законом о выборах требованиям вносит в качестве депозита избирательный взнос в пятикратном размере установленной законодательством минимальной заработной платы не на счет Центральной избирательной комиссии, как было ранее, а на счет местных исполнительных органов.

По словам докладчика, местные избирательные органы с удовлетворением восприняли эти законодательные нормы, поскольку они упорядочивают данный процесс. Это позволит упростить процедуру возврата избирательных взносов кандидатам, избранным депутатами маслихатов или набравшим по итогам голосования не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а также в случае смерти кандидата.

Также введена норма о том, что на период подготовки и проведения выборов членам избирательных комиссий, не являющимся государственными служащими, устанавливается заработная плата в размере не менее трех минимальных заработных плат за счет средств, выделенных на проведение выборов.

Некоторые уточнения внесены в статьи, регламентирующие корректировку списков избирателей при обна-

ружении в них неточностей, а также регулирующие деятельность международных наблюдателей и работу избирательных комиссий.

В заключение С. К. Есжанов выразил уверенность, что масштабные преобразования политической системы имеют целью приведение ее в соответствие с мировыми демократическими стандартами, а изменения и дополнения в выборное законодательство Республики Казахстан, принятые в 2007–2009 гг., направлены на дальнейшее его развитие и совершенствование в полном соответствии с общепризнанными демократическими принципами, а также с концепцией проходящих в стране политических реформ.

**В. Д. Ипатов**, заместитель Председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, выступил с докладом «Анализ избирательного законодательства Республики Беларусь сквозь призму выборов Президента Республики Беларусь 2010 года».

Докладчик проинформировал, что в 2010 г. в белорусское избирательное законодательство были внесены существенные изменения, направленные на либерализацию избирательного процесса. Эти поправки были разработаны с учетом предложений, выработанных по итогам переговоров с международными экспертами Миссии БДИПЧ ОБСЕ.

В. Д. Ипатов выделил несколько стадий избирательного процесса, регламентация которых претерпела принципиальные изменения.

Так, важному реформированию подвергся порядок формирования избирательных комиссий всех уровней.

Систему избирательных комиссий на период выборов в Беларуси возглавляет Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов. Порядок ее формирования определен в Конституции: шесть членов с правом решающего голоса назначаются Президентом Республики Беларусь и шесть — Советом Республики, верхней палатой парламента Беларуси. Таким образом, возможные корректировки состава Центральной комиссии ограничены конституционными положениями.

Вместе с тем, учитывая предложения зарубежных экспертов и в конституционно допустимых пределах, с 2010 г. непосредственно в Избирательном кодексе закреплён институт члена Центральной комиссии с правом совещательного голоса. Указанный институт вводится только на период проведения президентских и парламентских выборов. Ранее он применялся, начиная с 2000 г., только в ходе парламентских выборов.

Как отметил В. Д. Ипатов, на президентских выборах правом направлять по одному своему представителю в Центральную комиссию в качестве ее члена с правом совещательного голоса обладает каждый кандидат в Президенты Республики Беларусь со дня его регистрации.

Значительные изменения коснулись и формирования нижестоящих избирательных комиссий (окружных, территориальных, участковых). В частности, установлено, что, как правило, не менее одной трети их состава формируется из представителей политических партий и других общественных объединений. Кроме того,

установлен ряд ограничений в отношении лиц, занимающих государственные должности.

Данный механизм формирования комиссий уже апробирован на практике. Например, при формировании избирательных комиссий в рамках президентской кампании 2010 г. в состав участковых комиссий были включены представители десяти политических партий, а также иных общественных объединений, общая численность представителей которых составила более 40% от общего состава участковых комиссий. Еще большие в процентном отношении результаты достигнуты при формировании территориальных комиссий — 50% от их общей численности составляют представители политических партий и иных общественных объединений. Государственные служащие заняли только 4,5% мест в составе участковых комиссий и 20% в составе территориальных комиссий.

Также внесены изменения, направленные на обеспечение большей открытости избирательных процедур. В частности, право присутствовать на заседаниях органов, образующих комиссии, получили представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, которые выдвинули своих представителей в комиссии. Дополнительной гарантией обеспечения прозрачности формирования избирательных комиссий является возможность обжалования в судебном порядке решений об образовании таких комиссий.

Ряд изменений 2010 г. был направлен на либерализацию процесса сбора подписей избирателей в поддержку того или иного кандидата и на упро-

шение процедуры регистрации кандидатов.

Урегулирован порядок сбора подписей избирателей в общественных местах при выдвижении кандидатов: теперь им предоставлена возможность сбора подписей в форме пикетов без получения на это соответствующего разрешения властей при условии, что они проводятся в местах, не запрещенных местными органами управления.

Также Избирательным кодексом предусмотрена возможность внесения изменений в документы, представленные для регистрации инициативной группы по сбору подписей избирателей, до рассмотрения вопроса о регистрации группы. Лицам, выдвигаемым кандидатами, и руководителям их инициативных групп предоставлено право знакомиться с материалами проверки документов, представленных для регистрации инициативных групп, а лицам, выдвинутым кандидатами в президенты, — также с материалами проверки документов о выдвижении кандидатами и с материалами проверки деклараций о доходах и имуществе. Кроме того, из Избирательного кодекса исключена возможность отказа в регистрации в случае представления претендентами не соответствующих действительности биографических данных.

Изменения избирательного законодательства в части процедуры регистрации кандидатов в президенты коснулись и порядка подачи декларации о доходах и имуществе, предоставляемой кандидатами в Центральную комиссию. Круг лиц, представляющих такие декларации, максимально сужен: сведения о доходах и имуществе запрашиваются только

у самого кандидата в президенты, у его супруги и совершеннолетних близких родственников, совместно с ним проживающих и ведущих общее хозяйство. Ранее данное требование касалось всех без исключения близких родственников кандидата в президенты.

При этом Избирательной кодекс предусматривает, что отказ в регистрации кандидатом в связи с указанием в декларации недостоверных сведений о доходах и имуществе возможен лишь тогда, когда недостоверность сведений носит существенный характер. Разъяснение о характере несоответствия сведений о доходах и имуществе дает Центральная комиссия в своих постановлениях применительно к каждой конкретной избирательной кампании.

Поправки в избирательное законодательство, внесенные с целью упрощения процедуры регистрации кандидатов в президенты, их инициативных групп, были успешно применены на практике. Так, в ходе последней президентской кампании Центральная комиссия зарегистрировала 17 инициативных групп по выдвижению кандидатов в президенты (двум претендентам было отказано в регистрации инициативной группы по причине несоблюдения требования Избирательного кодекса о наличии не менее 100 членов в группе). Впоследствии от участия в избирательной кампании отказались шесть претендентов. Трое из них направили официальные заявления в Центральную комиссию, трое не сдали подписные листы на проверку. По результатам проверки подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидатов, было

зарегистрировано 10 кандидатов в президенты. Одному было отказано по причине большого количества подписей избирателей, признанных недействительными (было выявлено только 118 подлинных подписей из представленных 109 338, остальные признаны их копиями). Для сравнения: в 2006 г. было зарегистрировано восемь инициативных групп и четыре кандидата, подписи в поддержку которых прошли проверку; в 2001 г. было зарегистрировано 23 инициативные группы (четырем отказано в регистрации) и четыре кандидата.

Таким образом, по словам докладчика, реформа законодательства, предусматривающая упрощенный порядок регистрации, сокращение перечня оснований для аннулирования и неучета подписей избирателей, позволила принять участие в избирательной кампании практически всем желающим. Значительное упрощение процедуры регистрации не могли не отметить даже оппозиционно настроенные кандидаты. Положительную оценку этой стадии избирательного процесса дали и международные эксперты.

Изменения коснулись и порядка проведения предвыборной агитации.

Согласно Избирательному кодексу в мероприятиях по предвыборной агитации имеют право принимать участие не только политические партии, кандидаты и их доверенные лица, но и граждане Республики Беларусь, иные общественные объединения, трудовые коллективы. Всем участникам предоставляется право свободного и всестороннего обсуждения предвыборных программ кандидатов, их политических, деловых и личностных качеств, проведения агитации за или

против кандидата. Для реализации этого положения гражданам также предоставлено право безвозмездно использовать для предвыборной агитации помещения, которые определены для этих целей местными исполнительными и распорядительными органами (ранее такое право было предусмотрено только для кандидатов и их доверенных лиц).

В период последней президентской кампании столичные власти значительно расширили список данных помещений. Встречи можно было организовать в актовом зале учреждений образования, домов культуры, библиотек. В каждом районе города составлялся отдельный список таких помещений, количество которых зависело от размера территории района и числа проживающих в нем людей. Например, только в одном из девяти районов Минска таких помещений выделено 56. Для сравнения: в 2006 г. на весь почти двухмиллионный город Минск было выделено только 28 мест, разрешенных для предвыборной агитации. Помимо указанных помещений агитационные мероприятия проводились и на улице: площадки возле кинотеатров, магазинов, рынков, торговых центров также стали местом проведения кандидатами в президенты, их доверенными лицами массовых мероприятий с целью предвыборной агитации. В 2010 г. в каждом столичном районе выделено до 30 таких площадок.

Важным нововведением президентской избирательной кампании 2010 г. является предоставление кандидатам в президенты возможности образования индивидуальных избирательных фондов при сохранении бюджетного финансирования избирательной

кампании. Средства таких фондов могли использоваться кандидатами на дополнительное финансирование предвыборных мероприятий (оплата эфирного времени, печатной площади в СМИ, агитационных материалов и т. д.). Их формирование осуществляется как из собственных средств кандидата, так и из добровольных пожертвований граждан и юридических лиц Республики Беларусь. При этом, как и во многих других странах, в Беларуси запрещены пожертвования от иностранных граждан и юридических лиц, анонимных жертвователей и некоторых других категорий лиц. В целях исключения случаев лоббирования интересов отдельных граждан или юридических лиц введены ограничения на сумму взносов в избирательные фонды для граждан в эквиваленте около 115 долл. США и для юридических лиц в эквиваленте около 340 долл. США, а также установлена предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата в эквиваленте около 34 000 долл. США.

По словам В. Д. Ипатова, международные эксперты, анализируя данную реформу избирательного законодательства Беларуси, скептически высказывались об установленных лимитах взносов в такие фонды и предельной суммы допустимых расходов. При этом не учитывались такие факторы, как, например, средняя по стране заработная плата, расценки на услуги и т. д. Если для Европы такие суммы кажутся незначительными, то для Беларуси они более чем реалистичны, что было подтверждено на практике.

Индивидуальные избирательные фонды были созданы девятью из де-

сяти кандидатов. На счета только двух кандидатов в президенты (не считая действующего Президента) поступили средства в эквиваленте более 1000 долл. США, и только у одного из них сумма избирательного фонда практически достигла максимально допустимого предела (в эквиваленте 33 600 долл. США). Как отметил докладчик, только один из кандидатов полностью использовал всю сумму, имеющуюся на его избирательном счете (в эквиваленте около 5600 долл. США), и только у одного кандидата расходы избирательного фонда сопоставимы с предельно допустимыми лимитами (в эквиваленте около 33 500 долл. США). По мнению В. Д. Ипатова, данные цифры говорят сами за себя и могут служить ответом на критические замечания.

В настоящее время кандидатам в президенты гарантируется и предоставляется право на бесплатные выступления по государственному телевидению и радиовещанию, бесплатную публикацию в государственных печатных средствах массовой информации. Время таких выступлений предоставляется в прайм-тайм: по телевидению с 19 до 20 часов, по радиовещанию с 6 часов 10 минут до 6 часов 40 минут. Продолжительность одного выступления может составлять не более 30 минут. Обладая возможностью формирования собственного избирательного фонда, кандидаты могут выступить по телевидению и радиовещанию дополнительно. Важным является закрепление на законодательном уровне требования о том, что условия выступлений кандидатов, получения дополнительного эфирного времени должны быть для всех едиными. В рамках предоставленного

эфирного времени могут проводиться по взаимному согласию дебаты кандидатов в президенты.

Как отметил докладчик, в законодательстве Беларуси отсутствуют какие-либо нормы, препятствующие существующим частным теле- или радиоккомпаниям освещать ход предвыборной агитации. Более того, согласно Избирательному кодексу средства массовой информации освещают подготовку и проведение выборов, референдумов, их представители вправе присутствовать на заседаниях комиссий, в помещениях для голосования.

Обращаясь к практической стороне вопроса — прошедшим президентским выборам, В. Д. Ипатов отметил, что проведение дебатов кандидатов в президенты впервые закреплено на законодательном уровне. Кроме того, интернет-СМИ также организовали дебаты кандидатов. Однако несмотря на то, что за предоставление бесплатного теле- и радиоэфира выступало большинство кандидатов в президенты, некоторые из них не посчитали нужным воспользоваться этой возможностью. Одни покидали студию, так и не представив свою предвыборную программу, другие вместо того, чтобы донести до населения свои экономические, социальные и политические взгляды, использовали предоставленное время для призывов к незаконным действиям.

Внесенные поправки в Избирательный кодекс коснулись процедуры обжалования решений избирательных комиссий. Согласно законодательству в установленных случаях решения Центральной комиссии могут быть обжалованы в Верховный Суд Республики Беларусь, а решения и

действия территориальных, окружных и участковых комиссий — в вышестоящую комиссию и в суд. Сроки такого обжалования различны и зависят от характера последствий принимаемых решений для избирательной кампании в целом и конкретного заявителя в частности. Так, например, установлен трехдневный срок подачи кандидатами жалоб о нарушении избирательного законодательства и признании выборов недействительными (ранее жалобы должны были подаваться на следующий день после выборов) и аналогичный срок для подачи заявлений о повторном подсчете голосов избирателей.

Закреплен перечень вопросов, подлежащих коллегиальному рассмотрению Центральной комиссией.

Предусмотрено обязательное уведомление заявителя о возможности присутствовать при коллегиальном рассмотрении его жалобы избирательной комиссией. Согласно Избирательному кодексу могут быть обжалованы следующие решения Центральной комиссии, принимаемые ею в ходе президентских выборов: об отказе в регистрации инициативной группы по выборам Президента; об отказе в регистрации кандидатом в Президенты; о признании выборов Президента недействительными. Обжалование итогов выборов Избирательным кодексом не предусматривается. При этом Избирательный кодекс предусматривает возможность подачи в Центральную комиссию заявления о повторном подсчете голосов не позднее чем на третий день после выборов, если были выявлены ошибки либо допущены нарушения при подсчете голосов. Внесенные

изменения, касающиеся процедуры досрочного голосования, призваны повысить доверие к этой процедуре.

Установлено, что в первый день досрочного голосования ящики для такого голосования пломбируются и опечатываются в присутствии не менее двух третей общего состава комиссии. Также определены дополнительные меры по обеспечению сохранности ящиков для досрочного голосования.

По итогам каждого дня досрочного голосования предусмотрено составление участковой комиссией протоколов о количестве полученных бюллетеней и о количестве проголосовавших. Копия протокола вывешивается для всеобщего ознакомления в помещении участковой комиссии. Законодательство Беларуси предусматривает ряд требований к проведению досрочного голосования, исполнение которых должно гарантировать соблюдение всех принципов и норм избирательного законодательства, в том числе и на этой немаловажной стадии выборов.

В Избирательный кодекс в 2010 г. внесен ряд изменений, направленных на совершенствование института наблюдения за выборами и на обеспечение большей прозрачности процесса подсчета голосов. Так, политическим партиям, другим общественным объединениям, трудовым коллективам предоставлено право направлять в качестве наблюдателей не только своих членов, но и иных представителей. Помимо них статус наблюдателя могут получить депутаты и члены парламента, депутаты местных советов депутатов, доверенные лица кандидатов, представители граждан. При этом согласно последним поправкам в

избирательное законодательство возможность присутствовать на участках для голосования при подсчете голосов предоставлена и кандидатам в президенты и депутаты.

Важным фактором, способствующим проведению честных и законных выборов, по мнению международных наблюдателей, является обеспечение реального доступа наблюдателей к процессу подсчета голосов. По этому вопросу изменения в Избирательный кодекс не вносились, поскольку действующая норма статьи 13 Избирательного кодекса позволяет наблюдателям в течение всего дня голосования присутствовать на участке и наблюдать за всеми происходящими процедурами, в том числе и за подсчетом голосов. Вместе с тем, поскольку как эксперты БДИПЧ ОБСЕ, так и представители ряда политических партий и других общественных объединений уделяли особое внимание именно этому вопросу, Центральная комиссия в своих разъяснениях предусмотрела, что «при подсчете голосов избирателей на участке для голосования наблюдателям должна быть предоставлена реальная возможность осуществлять наблюдение в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней». Эта норма полностью воспроизводит положение Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

Центральная комиссия также рекомендовала участковым комиссиям при процедуре подсчета голосов для облегчения сортировки бюллетеней поместить на столе таблички с фа-

миллиями зарегистрированных кандидатов.

Избирательный кодекс предусматривает, что результаты раздельного подсчета голосов избирателей, проголосовавших досрочно, по месту нахождения и в день выборов на участке для голосования, подлежат оглашению.

Как отметил докладчик, международными наблюдателями от Миссии БДИПЧ ОБСЕ регулярно критикуется предусмотренный в законодательстве Беларуси порядок подведения итогов выборов, указывается на необходимость оглашения содержания каждого подсчитываемого бюллетеня и его демонстрации всем присутствующим. Здесь следует учитывать, что, во-первых, существующее правовое регулирование установлено в точном соответствии с международным документом — Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Во-вторых, действующее избирательное законодательство Беларуси гораздо подробнее регламентирует вопросы, связанные с подсчетом голосов, ролью наблюдателей в этом процессе, нежели законодательство ряда других государств, поскольку во многих странах данный вопрос вообще не регламентирован. Также от иностранных экспертов поступали предложения о необходимости законодательно определить оптимальное расстояние, с которого наблюдатели могут обозревать процедуру подсчета голосов. В связи с этим возникает вопрос, какое расстояние следует считать соответствующим международным стандартам и не приведут ли

подобные дискуссии к неопределенности роли наблюдателя и роли члена участковой комиссии. Более того, в соответствии с международными стандартами подсчет голосов должен быть честным, а наблюдатели должны иметь возможность обозревать процедуру подсчета бюллетеней. Способы же этого подсчета страны определяют самостоятельно, исходя из требований национального законодательства.

В заключение В. Д. Ипатов отметил, что изменения, внесенные в Избирательный кодекс, значительно расширили возможности кандидатов при проведении агитационных мероприятий, упростили многие организационные вопросы, связанные с агитацией, а также повысили уровень информированности избирателей о кандидатах, что позволило сделать более осознанный выбор при голосовании за того или иного кандидата. Таким образом, Избирательный кодекс в нынешней редакции значительно упрощает участие в выборах политических партий и других общественных объединений, предоставляет новые возможности предвыборной борьбы кандидатам на должность Президента Беларуси и либерализует избирательный процесс в целом.

Руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации **А. В. Иванченко** в своем выступлении коснулся нескольких проблемных методологических вопросов. Прежде всего, это соотношение международных избирательных стандартов и национальных принципов организации и проведения выборов.

Докладчик напомнил, что все государства — участники Копенгагенского документа (Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г.), в его преамбуле впервые публично подтвердили права своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через своих представителей, свободно избираемых в ходе честного избирательного процесса.

В Копенгагенском документе государства-участники четко зафиксировали обязательства проводить выборы с разумной периодичностью (пункт 7.1), обеспечивать, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов (пункт 7.2), гарантировать взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право (пункт 7.3), обеспечивать проведение тайного голосования или применение равноценной процедуры свободного голосования, гарантировать честный подсчет голосов, сообщение о нем и опубликование официальных результатов (пункт 7.4), уважать право граждан добиваться политических и государственных постов лично или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации (пункт 7.5), уважать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии, другие политические организации, предоставлять юридические гарантии их равенства перед законом и органами власти (пункт 7.6), обеспечивать свободное и честное проведение политических кампаний, исключаящее

административное воздействие, дающее возможность партиям и кандидатам свободно излагать свои взгляды и оценки, а избирателям — знакомиться с ними и обсуждать их и голосовать свободно, не опасаясь наказания (пункт 7.7), обеспечивать свободный доступ всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе, к средствам массовой информации (пункт 7.8), обеспечивать вступление в должность кандидатов, получивших необходимое число голосов, определенное законом, а также нахождение в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом в соответствии с парламентскими и конституционными процедурами (пункт 7.9).

Таким образом, четко зафиксировано девять обязательств. Десятый пункт посвящен присутствию наблюдателей на выборах. В нем говорится, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, способствует повышению авторитетности избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы, поэтому государства — участники Копенгагенского документа приглашают наблюдателей от любых государств — членов ОБСЕ, которые выразят желание осуществлять наблюдение за ходом национальных выборов в объеме, предусмотренном законодательством.

По словам докладчика, сразу после принятия Копенгагенского документа могло показаться, что все обязательства четко определены и остается только их выполнять. Однако у специалистов возникли вопросы. Каков будет механизм реализации данных обязательств в национальном законо-

дательстве? Должны ли эти принципы быть зафиксированы в конкретных законах?

В России еще в 1993 г., в рамках совершенствования национальной избирательной системы, эти обязательства были включены в законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», в том числе был определен статус иностранных и национальных наблюдателей. К сожалению, как отметил докладчик, многие участники Копенгагенского документа до сих пор не сделали этого или скорректировали свои законы фрагментарно.

Российское избирательное законодательство и правоприменительная практика именно благодаря приведению их в соответствие с международными стандартами получили новый импульс для своего развития. Парламентские избирательные кампании 1993 г., 1995 г., 1999 г. получили самые высокие оценки иностранных наблюдателей и видных экспертов по выборам. Однако начиная с 2003 г. на первый план в деятельности иностранных наблюдателей стали выходить не конкретные гарантии прав граждан на участие в выборах, а некие статусные вопросы международных мониторинговых миссий. Одновременно с этим стал расширяться перечень стандартов. Например, в отношении парламентских выборов в России в 2003 г. БДИПЧ ОБСЕ была использована формулировка «справедливые выборы». Возникает вопрос: кто сформулировал данный принцип и кто его санкционировал в качестве международного стандарта?

Таким образом, до уровня стандартов стали искусственно подтягиваться образные характеристики выборов, такие, например, как подлинность выборы, свободные выборы, честные выборы. Все эти определения были взяты из преамбулы Копенгагенского документа. Однако изначально они не выступали в качестве правовых оценочных характеристик конкретных избирательных кампаний и поэтому не были сформулированы как базовые принципы.

По словам докладчика, использование политических и внеправовых «стандартов» отодвинуло на второй план профессиональную работу юристов, экспертов, специалистов в области мониторинга избирательного процесса. Были свернуты исследовательские проекты по разработке методик мониторинга законодательства о выборах, о политических партиях, о статусе СМИ. Между тем только при наличии согласованных методик мониторинга хода подготовки и проведения выборов и вообще процедур политического участия населения в управлении страной можно говорить о профессиональном подходе международных организаций к выполнению этой работы.

В связи с этим А. В. Иванченко указал на необходимость возврата к базовым принципам Копенгагенского документа. По мнению докладчика, после 20 лет совместной работы пришло время для обмена опытом и в области закрепления данных принципов в национальном законодательстве стран — участниц ОБСЕ. Для этого было бы целесообразно провести масштабную международную конференцию.

Некоторым принципам в настоящее время совершенно не уделяется внимание. Так, среди копенгагенских принципов есть обязательства государств гарантировать право граждан добиваться политических и государственных постов лично или в качестве представителя политической партии или организации, исключая какую-либо дискриминацию. Между тем политические партии весьма неохотно включают в свои списки беспартийных граждан, а выборы по мажоритарным округам уходят в прошлое. Вследствие этого нарушаются связи партий с избирателями, снижается представительность избираемых органов, политические процессы в обществе все более бюрократизируются.

Демократические принципы организации и проведения выборов сталкиваются с новыми вызовами. Это касается и старых, и новых демократий, стран как Запада, так и Востока. И крупные международные организации, созданные для партнерства и обмена опытом в деле развития демократии и организации выборов, должны давать ответы на возникающие острые вопросы.

По мнению докладчика, для того чтобы оживить деятельность специалистов в данной области, необходимо не только провести серьезные политико-правовые исследования развития копенгагенских принципов в законодательстве стран-участниц, но и проанализировать правоприменительную практику государств в этой сфере. В странах СНГ данный проект практически реализован. Существует Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Госу-

дарств, осуществляется обзор правоприменительной практики. ОБСЕ пока значительно отстает в своих исследовательских проектах, и это мешает сотрудничеству в разработке четких и прозрачных методик мониторинга избирательных кампаний.

**Н. Р. Махмудов**, член Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по законодательству и правам человека, выступил с докладом «Вопросы совершенствования законодательства в области избирательного права государств — членов СНГ». По словам докладчика, тема конференции отражает согласованные усилия органов государственной власти стран — участниц СНГ в их законодательской деятельности по дальнейшему развитию правовой базы демократических выборов.

Н. Р. Махмудов выразил уверенность, что обсуждаемый вопрос содействует гармонизации законодательства о выборах в национальные парламенты государств — участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ с международными избирательными стандартами, при сохранении особенностей, обусловленных правовыми, историческими и другими причинами, характерными для каждой отдельной страны. Очевидно, что выборы занимают особое место в политической жизни государства. Их исход во многом предопределяет дальнейший вектор развития страны. Свободные выборы — это один из важнейших демократических способов легитимации государственной власти, формирования политической элиты.

Конституция Республики Таджикистан утверждает верховенство закона и гарантирует основные

гражданские и политические права и свободы, необходимые для проведения демократических выборов, включая, в частности, равноправие, свободу участия в политической жизни, свободу собраний, ассоциаций, самовыражения, равенство перед законом и судебную защиту, осуществляемую независимым и беспристрастным судом.

Выборы в парламент Республики Таджикистан регулируются Конституционным законом «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан», который был принят парламентом республики в 1999 г. В связи с произошедшими в республике большими изменениями в общественно-политической жизни встал вопрос о дальнейшем совершенствовании избирательного законодательства. Поэтому в указанный Конституционный закон в 2004 г., 2007 г. и 2008 г. были внесены изменения и дополнения.

Согласно Конституционному закону «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» выборы в Республике Таджикистан осуществляются с соблюдением основополагающих принципов, обеспечивающих проведение демократических выборов путем всеобщего, равного, свободного, тайного и прямого голосования.

Граждане Республики Таджикистан, достигшие 18-летнего возраста до дня выборов, независимо от национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических взглядов, образования, социального и имущественного положения имеют право избирать.

В Маджлиси милли (верхнюю палату) и Маджлиси намояндагон (нижнюю палату) назначаются и избираются граждане, отвечающие тре-

бованиям Конституции Республики Таджикистан, Конституционного закона и проживающие на территории республики не менее семи и пяти последних лет соответственно.

Возрастной ценз права быть избранным в Маджлиси намояндагон установлен не моложе 25 лет, в Маджлиси милли — не моложе 35 лет.

Не имеют права участвовать в выборах лица, признанные судом недееспособными либо содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Это общепринятые принципы избирательного права, соответствующего международным стандартам.

Последние выборы в Маджлиси Оли (парламент) и местные маджлиси народных депутатов Республики Таджикистан прошли в феврале и марте 2010 г. В едином общереспубликанском округе для получения 22 мандатов были зарегистрированы 73 кандидата в депутаты Маджлиси намояндагон, выдвинутые восемь зарегистрированными политическими партиями. Из 41 одномандатного округа в депутаты Маджлиси намояндагон были выдвинуты 185 кандидатов, из которых 155 были зарегистрированы.

Для осуществления контроля за ходом голосования в Республику Таджикистан прибыли 536 международных наблюдателей из зарубежных стран, включая представителей ряда международных организаций. В составе международной миссии наблюдателей находились представители Беларуси, Германии, Исламской Республики Иран, Казахстана, Китая, России, США, Узбекистана, Японии. Наряду с ними за ходом выборов следили 24 тыс. наблюдателей от поли-

тических партий, доверенные лица кандидатов и представители местных и зарубежных средств массовой информации.

Выборы профессионального парламента прошли с участием политических партий на альтернативной основе, что, по словам докладчика, безусловно свидетельствует о расширении процесса демократизации, наличии свободного волеизъявления, плюрализма, способствующего национальному единству и сплочению всех граждан и политических сил в стране с целью построения нового демократического, правового, светского государства под руководством Президента Э. Рахмона.

Н. Р. Махмудов отметил, что из 403 предложенных кандидатур было зарегистрировано 228 кандидатов, из которых 62 одержали победу в первом туре выборов и один — во втором туре, состоявшемся через 14 дней. Увеличилось число политических партий, преодолевших 5%-ный барьер. Наряду с Народно-демократической партией Таджикистана, Коммунистической партией Таджикистана и Партией исламского возрождения Таджикистана, которые имели своих представителей в парламенте предыдущего созыва, в парламент республики вошли новые политические партии — Аграрная партия Таджикистана и Партия экономического развития Таджикистана. Таким образом, в настоящее время в парламенте законодательную деятельность осуществляют представители пяти политических партий. По словам докладчика, данные результаты свидетельствуют о торжестве демократии, проведении выборов на свободной и альтернативной основе.

Н. Р. Махмудов также отметил, что профессиональный состав нового депутатского корпуса Маджлиси намояндагон, в который входят 63 депутата, включает 15 юристов, 14 экономистов, 11 инженеров-механиков, 10 преподавателей и одного медицинского работника. В числе депутатов 12 женщин, 12 кандидатов наук, 10 докторов наук и членов Академии наук Республики Таджикистан.

Демократизация избирательного процесса, создание современной международной системы гарантий избирательных прав и свобод, обеспечение стабильного политического развития возможны только при условии дальнейшего совершенствования правовой базы организации и проведения выборов, использования унифицированных подходов в области применения международных избирательных стандартов и их гармонизации с национальным законодательством суверенных государств.

Разработанный МПА СНГ и обсуждаемый в настоящее время проект Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами стал предметом изучения Маджлиси намояндагон и встретил полную поддержку. Вместе с тем, исходя из действующего избирательного законодательства стран Содружества, были направлены конкретные замечания и предложения, касающиеся содержания проекта. Н. Р. Махмудов выразил благодарность разработчикам за то, что предложения были учтены и внесены в проект Рекомендаций.

По мнению докладчика, Рекомендации будут способствовать раз-

виту и совершенствованию демократических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов. Кроме того, Рекомендации будут способствовать совершенствованию демократических систем представительного правления, развитию демократических традиций волеизъявления народа при проведении выборов, осуществлении иных форм народовластия на основе верховенства права и закона, максимального учета национальных и исторических традиций.

В заключение Н. Р. Махмудов выразил надежду на то, что данная конференция послужит дальнейшему совершенствованию избирательного права.

**В. А. Мусин**, член-корреспондент Российской академии наук, заведующий кафедрой гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета, выступил с докладом «Имплементация международно-правовых норм относительно электоральных процедур в российское законодательство».

Докладчик отметил, что международное сообщество состоит из множества государств, которые сосуществуют, взаимодействуют и могут учиться друг у друга, заимствуя все то лучшее, что есть у каждого из них. В ходе международного сотрудничества формируются общие стандарты и правила, которые, будучи закреплены в нормах международного права, в свою очередь оказывают действенное влияние на развитие национального законодательства разных стран.

Применительно к избирательным кампаниям соотношение международного и национального права можно проследить, в частности, на примере таких нормативных актов, как Кодекс хорошей практики в сфере выборов, принятый в 2002 г. Европейской комиссией за демократию через право, известной также как Венецианская комиссия (далее — Венецианский кодекс), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, принятая в Кишиневе в 2002 г. (далее — Кишиневская конвенция), а также федеральные законы Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

По словам докладчика, выбор именно этих нормативных актов весьма показателен, поскольку Венецианский кодекс представляет собой образец унификации международных правил относительно электоральных процедур, разработанный в так называемом дальнем зарубежье; Кишиневская конвенция воплощает международные правила по упомянутым вопросам, принятые в ближнем зарубежье; федеральные законы регламентируют проведение выборов в России, причем в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. сформулированы общие правила, конкретизированные Федеральным законом от 18 мая 2005 г. в отношении выборов в одну из палат российского парламента.

В ходе организации и проведения избирательных кампаний особенно актуальными становятся проблемы, касающиеся условий приобретения активного и пассивного избирательного права, случаев ограничения избирательного права, а также порядка его осуществления.

Далее В. А. Мусин рассмотрел, как отмеченные проблемы разрешаются в нормах современного международного права и российского законодательства.

Возникновение избирательного права предопределяется двумя критериями: а) достижением определенного возраста; б) наличием гражданства.

Что касается возрастного критерия, то согласно Венецианскому кодексу момент возникновения активного избирательного права должен совпадать с моментом достижения совершеннолетия (определение возраста совершеннолетия передается на усмотрение национального законодательства). Для возникновения пассивного избирательного права возраст может быть повышен, но не более чем до 25 лет, и лишь в отдельных специфических ситуациях (например, для избрания членов парламента или главы государства) допустимо дальнейшее увеличение минимального возраста (раздел I, статья 1, пункт 1.1, подпункт «а»).

Аналогичный подход характерен и для Кишиневской конвенции, предусматривающей, что «каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях

и в порядке, предусмотренном конституцией и законами» (пункт «а» статьи 2).

На отмеченных положениях международного права базируются и соответствующие нормы российского законодательства. Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. гласит: «Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, голосовать на референдуме, а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, быть избранным депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, выборным должностным лицом местного самоуправления» (пункт 1 статьи 4).

Федеральный закон от 18 мая 2005 г., воспроизводя правило о возникновении активного избирательного права по достижении 18 лет, вводит возрастную цензу для пассивного избирательного права, т. е. для права быть избранным депутатом Государственной Думы, в 21 год (пункты 1 и 2 статьи 5).

Еще более высокий возрастная цензу (35 лет) установлен Конституцией Российской Федерации для пассивного избирательного права при выборах Президента Российской Федерации (часть 2 статьи 81).

Критерий гражданства в качестве предпосылки возникновения как активного, так и пассивного избирательного права фигурирует в нормах международного права и российского законодательства, причем и те, и дру-

гие особо оговаривают необходимость обеспечения возможности участия в голосовании гражданам независимо от их нахождения в день выборов на территории своего государства или за его пределами.

Так, Венецианский кодекс указывает, что право голосовать и быть избранными предоставляется гражданам, проживающим за границей (раздел I, статья 1, пункт 1.1, подпункт «с», V).

В более развернутом виде это положение представлено в Кишиневской конвенции: «каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод» (пункт «в» статьи 2).

Приведенное правило почти дословно воспроизведено в пункте 3 статьи 5 Федерального закона от 18 мая 2005 г. и в несколько расширенном варианте (с учетом права на участие в референдуме) изложено в пункте 4 статьи 3 Федерального закона от 12 июня 2002 г.

Ограничение избирательного права возможно лишь при наличии обстоятельств, исчерпывающим образом перечисленных в нормах международного права и национального законодательства.

Венецианский кодекс разрешает применять лишение избирательного права (как активного, так и пассивного) в случае, если это предусмотре-

но законом (иными словами, использование такой меры на основании подзаконного акта исключено), в отношении лиц, страдающих психическим расстройством, влекущим неспособность понимать значение своих действий или руководить ими, и по решению или приговору суда (раздел I, статья 1, пункт 1.1, подпункт «d»).

Кишиневская конвенция среди мер, которые не могут считаться дискриминационными, упоминает «ограничение права избирать и быть избранными в отношении граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда» (подпункт «б» пункта 1 статьи 18).

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (пункт 3 статьи 4). Практически такая же формулировка содержится в пункте 4 статьи 5 Федерального закона от 18 мая 2005 г.

Как подчеркнул докладчик, изложенные условия лишения избирательного права должны интерпретироваться строго буквально и распространительному толкованию не подлежат. Известно, например, что со времен римского права проводится различие между полным лишением дееспособности, с одной стороны, и ее ограничением — с другой. Это различие поддерживается и Европейским Судом по правам человека, исходящим из того, что лицам, ограниченными в дееспособности, включая душевнобольных, должно быть обес-

печено право участия в голосовании, если они в состоянии адекватно оценивать свое поведение.

Весьма показательным в этом отношении постановление по делу «Алай-ош Кишш против Венгрии» от 20 мая 2010 г., в котором, в частности, сказано: «Европейский Суд допускает, что мера лишения избирательного права преследовала законную цель, а именно обеспечение того, чтобы только граждане, способные оценивать последствия своих решений и принимать сознательные и взвешенные решения, могли участвовать в общественных делах». Обратив внимание на необходимость различать «лиц, находящихся под полной опекой и частичной опекой», Европейский Суд отметил, что он «не может согласиться с тем, что абсолютный запрет голосования для любого лица, находящегося под частичной опекой независимо от его фактических способностей, относится к приемлемым пределам усмотрения... соответственно неизбирательное лишение избирательного права только по основаниям душевного дефекта, обусловившего введение частичной опеки, не может рассматриваться как совместимое с законными основаниями ограничения права участия в голосовании».

Российское законодательство также разграничивает признание гражданина недееспособным и ограничение дееспособности гражданина. Согласно пункту 1 статьи 29 Гражданского кодекса Российской Федерации «гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским про-

цессуальным законодательством. Над ним устанавливается опека». В силу пункта 1 статьи 30 Гражданского кодекса Российской Федерации «гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским и процессуальным законодательством. Над ним устанавливается попечительство». Ограничение дееспособности гражданина и признание гражданина недееспособным производится на основании решения суда (статьи 281–286 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Таким образом, решение суда требуется в обеих ситуациях (не только для признания гражданина недееспособным, но и для ограничения дееспособности гражданина), однако, как явствует из приведенных ранее норм пункта 3 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. и пункта 4 статьи 5 Федерального закона от 18 мая 2005 г., лишение избирательного права относится только к гражданам, признанным судом недееспособными, и на граждан, ограниченных судом в дееспособности, не распространяется. Следовательно, подход российского законодательства совпадает с правовой позицией Европейского Суда по правам человека.

Применительно к лицам, находящимся в местах лишения свободы, необходимо различать лиц, отбывающих наказание за совершенное преступление по приговору суда, с одной стороны, и лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении пре-

ступлений и пребывающих в местах содержания под стражей в порядке меры пресечения — с другой. Нормами как международного права, так и российского законодательства избирательного права лишаются только осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы. Лицам, которые содержатся под стражей в порядке меры пресечения, должна быть обеспечена возможность принять участие в голосовании (пункт 5 статьи 19 Федерального закона от 12 июня 2002 г., пункт 4 статьи 13 Федерального закона от 18 мая 2005 г.).

Порядок осуществления избирательного права предполагает, в частности, беспрепятственное ознакомление граждан со списками избирателей и быстрое разрешение возникающих при этом разногласий и споров, а также обеспечение тайны волеизъявления избирателей в ходе голосования.

Венецианский кодекс требует создания процедуры, при которой заявление гражданина о внесении в список избирателей рассматривалось бы в административном порядке под судебным контролем либо непосредственно судом (раздел I, статья 1, пункт 1.2, подпункт IV). Кишиневская конвенция предусматривает, что «лицо или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, — также в избирательных органах» (пункт 1 статьи 16).

Приведенные положения международного права подвергнуты дальнейшей конкретизации в нормах российского законодательства. В пункте 16 статьи 17 Федерального закона от 12 июня 2002 г. указано, что «граж-

данин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, участников референдума, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей, участников референдума. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию этого решения заявителю. Решение участковой комиссии об отклонении заявления о включении гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно». Идентичное по существу правило содержится в пункте 2 статьи 17 Федерального закона от 18 мая 2005 г.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривает в части 7 статьи 260, что «заявление о неправильности в списках избирателей, участников референдума должно быть рассмотрено и разрешено в течение трех дней со дня его поступления в суд, но не позднее дня, предшествующего дню голосования,

а в день голосования — немедленно». Таким образом, приведенные положения избирательного законодательства подкреплены законодательными нормами, регулирующими отправленные правосудия.

Относительно тайны голосования Венецианский кодекс провозглашает, что для избирателя тайное голосование является не только правом, но и обязанностью, нарушение которой влечет недействительность бюллетеня (раздел I, статья 4, пункт «а»).

Кишиневская конвенция сопровождает общее правило о проведении выборов с использованием процедуры тайного голосования (пункт 3 статьи 5) указанием на то, что «избирательные органы обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя» (пункт 4 статьи 5).

В развитие приведенных норм международного права российские федеральные законы от 12 июня 2002 г. (пункты 8, 10 статьи 64) и от 18 мая 2005 г. (пункты 9, 10 статьи 75) предусматривают, что бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Исключение из этого правила сделано только для избирателя, не имеющего возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень. Такой избиратель впра-

ве воспользоваться помощью иного избирателя, не являющегося членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, его доверенным лицом, наблюдателем. Избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня. В соответствующей графе списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, реквизиты паспорта (или заменяющего его документа) лица, оказывающего помощь избирателю.

По словам докладчика, изложенное показывает, что правила, содержащиеся в российских федеральных законах, регламентирующих порядок организации и осуществления выборов, базируются на соответствующих нормах международного права, в связи с чем соблюдение требований российского избирательного законодательства обеспечивает проведение избирательной кампании на уровне сложившихся к настоящему времени международных стандартов.

Профессор юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета **А. С. Карцов** в докладе «Международное регулирование выборов и референдумов: роль “мягкого права”» отметил, что одна из знаменательных черт современного международного права — растущая роль так называемого мягкого права. Этим термином обычно обозначают акты, принимаемые на международном уровне (чаще всего в рамках тех или иных межгосударственных организаций) и оказывающие, невзирая на факультативность, серьезное влияние на национальный правопорядок. Инструментарий «мягкого права», взятого в широком смысле, составляют акты

либо программно-политические (декларативные), либо конкретизирующие отдельные конвенции, однако обладающие по меньшей мере неопределенной правовой природой. Когда речь идет о «мягком праве» в узком смысле слова, то к нему относят лишь акты последней категории, чьи положения, не будучи юридически обязательными, оказывают тем не менее серьезное регулирующее воздействие на соответствующий круг вопросов.

Предметом выступления А. С. Карцова стал анализ роли, которую в рамках международно-правовых механизмов, обеспечивающих демократичность проведения выборов и референдумов, играют акты «мягкого права». Преимущественное внимание докладчик уделил деятельности Европейской комиссии за демократию через право (далее — Венецианская комиссия).

«Мягкое право», включенное в систему регулирования избирательных процессов на международном уровне, содержится в декларациях, рекомендациях, докладах, заключениях и других разноплановых документах. Суммарно акты «мягкого права» составляют самую объемную часть действующего на международном уровне механизма регулирования национальных выборов и референдумов. При этом чем выше политическая значимость того или иного акта, тем выше вероятность, что он, не являясь формально обязательным, окажется таковым фактически.

Как правило, положения различного рода рекомендаций и комментариев, посвященных или всему избирательному процессу в целом, или отдельным его компонентам, разви-

вают либо нормы специальных конвенций по избирательному праву (как это, например, происходит в случае с Рекомендациями для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами), либо нормы общих конвенций по правам человека (как это имеет место в документах Венецианской комиссии относительно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). Иногда же расширенная интерпретация конвенционных указаний готовит почву для последующей трансформации пожеланий в обязательные указания путем принятия новой редакции конвенции либо протоколов к ней. Это чаще всего происходит тогда, когда акт «мягкого права» содержит общие стратегические установки, реализуемые впоследствии путем принятия новых международных договоров или же новеллизации принятых ранее.

Так как в работе Венецианской комиссии участвуют не только государства — члены Совета Европы, но и ряд неевропейских государств, то осуществляемые комиссией консультирование государств в области конституционных реформ, экспертиза избирательного законодательства — прежде всего благодаря формулируемым в ходе такого рода деятельности рекомендациям — содействуют восприятию положений права Совета Европы национальным правом государств, не входящих в данную международную организацию. Тот же эффект — усвоение ценностей, отстаиваемых Советом Европы, в том числе и правовыми системами государств, не являющихся его членами, — достигается при выработке комиссией

документов общего плана: «принципов», «руководящих начал», «сводов должного поведения» (*code de bonne conduite*).

Положения «мягкого права», содержащиеся, в частности, в рекомендациях, составляемых на основе докладов членов Венецианской комиссии, компенсируют отсутствие в рамках права Совета Европы конвенционной регламентации избирательных правоотношений. Этому обстоятельству, как отметил докладчик, весьма способствует то, что для применения указанных положений не требуются какие-либо особые, порой затяжные процедуры ратификации.

Еще одним немаловажным свойством положений «мягкого права» является имеющаяся возможность апробации еще не вступивших в силу конвенционных норм, не ратифицированных и даже еще не подписанных (проекты конвенции). Если такая апробация проходит успешно, не вызывая однозначного неприятия со стороны заинтересованных государств, то она тем самым содействует скорейшему принятию этими государствами конвенции (присоединению к конвенции), а также последующему возложению собственно юридических обязательств. Иными словами, добровольное выполнение указаний, содержащихся в актах «мягкого права», предстает аналогом соглашения: негласной договоренностью между государствами-адресатами, достижение которой заметно облегчает принятие ими конвенционных норм. В этом отношении акты комиссии, кодифицирующие европейское избирательное наследие и гармонирующие ключевые подходы к проблематике из-

бирательного права в Европе, — Свод рекомендательных норм при проведении выборов (2002 г.), а также Свод рекомендательных норм при проведении референдумов (2007 г.) — могут рассматриваться в качестве основы конвенционных актов, которые могут быть в будущем приняты под эгидой Совета Европы.

Поскольку все заключения Венецианской комиссии самым тщательным образом учитывают практику Европейского Суда по правам человека, они способствуют укреплению позиций прецедентного права этого органа международной юстиции в рамках национального правопорядка. Ссылками на отдельные решения аргументируются общие суждения комиссии по вопросам избирательного права. И наоборот, в ряде постановлений Европейского Суда по правам человека присутствуют ссылки на документы Венецианской комиссии по вопросам выборов.

Нередко цитированием документов Венецианской комиссии обосновывают свои решения высшие судебные органы государств, участвующих в ее работе. К этому, помимо прочего, располагает имеющаяся у комиссии прерогатива предоставления заключений *amicus curiae* по запросу конституционного суда государства-участника. Данная возможность облегчает процесс обретения рекомендательными по своей природе актами *opinio juris*, т. е. получение ими юридически обязывающего значения. Добровольное и устойчивое соблюдение государствами содержащихся в заключениях комиссии положений о желательном порядке проведения выборов и референдумов заставляет видеть в подобных заключениях отражение

норм обычного права, являющегося, согласно статье 38 Статута Международного Суда ООН, наряду с международным договором, одним из основных источников международного права.

А. С. Карцов подчеркнул явное стремление к согласованию положений «мягкого права», нацеленных на регулирование общего объекта — выборов и референдумов, однако вырабатываемых в лоне различных международных организаций. Так, налицо достаточно тесная взаимосвязь документов Венецианской комиссии, посвященных избирательному праву, с документами БДИПЧ ОБСЕ.

Докладчик упомянул и о том, что механизмы «мягкого права», находящиеся в распоряжении Венецианской комиссии, вносят свой вклад в разрешение коллизий, вытекающих из сосуществования нескольких наднациональных правозащитных режимов и основанных, соответственно, на европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Хартии фундаментальных прав Европейского Союза, Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключение «О юридических проблемах, связанных с одновременным существованием Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека», заключение «О влиянии юридически обязывающей Хартии фундаментальных прав ЕС на систему защиты прав человека в Европе»).

Таким образом, казалось бы, обусловленная формальной необязательностью актов «мягкого права» ограниченность их возможностей на деле

оказывается сугубо видимой. Кроме того, по словам докладчика, применительно к государствам — членам Совета Европы утверждение о необязательности документов, принимаемых Венецианской комиссией в области выборов, будет не вполне верным. Поскольку, как правило, экспертиза национального избирательного права инициируется Парламентской Ассамблеей Совета Европы в контексте процедуры мониторинга (или постмониторинга), постольку исполнение рекомендаций, формулируемых по итогам экспертизы, оказывается показателем готовности государства соблюдать взятые им на себя обязательства.

Подобно деятельности Комиссии международного права ООН на глобальном уровне, деятельность Венецианской комиссии на региональном уровне направлена на прогрессивное развитие международного права. Однако между ними есть одно примечательное различие. Документы, разрабатываемые Комиссией международного права, предполагают последующее обретение конвенционного статуса. Значение же проектов, так и не воплотившихся в международные соглашения, возлагающие на своих участников юридические обязательства, определяется либо как консолидированное мнение авторитетных представителей доктрины, либо, если с момента обнародования проекта прошло более или менее продолжительное время и фактическое поведение субъектов международного права в целом не расходится с положениями проекта, как отражение уже сложившихся обычных норм. Напротив, документы Венецианской комиссии, в том числе в сфере изби-

рательного права, изначально обладают рекомендательным значением. Но если сопоставить размеры влияния, оказываемого на национальный правопорядок этими документами и проектами Комиссии международного права ООН, то можно убедиться, что роль рекомендаций Венецианской комиссии, по крайней мере в сфере избирательного законодательства, гораздо выше.

Таким образом, международные избирательные стандарты как требования к проведению выборов и референдумов вбирают в себя, помимо непосредственно правовых норм, еще и положения «мягкого права». Но для превращения тех или иных, порой сугубо рекомендательных, предложений в электоральной области в нормы «мягкого права» они, помимо авторства авторитетной международной инстанции, должны отвечать определенным содержательным критериям, например восполнять лакуны международного и национального регулирования, а не сводиться к некоему набору неконкретных или заведомо нереализуемых предложений. Наконец, для таких документов важно воздерживаться от использования расплывчатых, а следовательно, открытых для произвольного толкования понятий, и, кроме того, они должны обладать необходимой компактностью.

В частности, задача Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами — дать указания по детальному применению уже действующих в рамках соответствующей международной организации конвенционных и иных актов, а не

пересказывать их и тем более не допускать расхождений с положениями этих основополагающих актов. Иными словами, назначение Рекомендаций — разъяснение статуса международных наблюдателей, основы которого закрепляют иерархически высшие акты, но никак не его конструирование или видоизменение.

Подводя итог, А. С. Карцов еще раз подчеркнул: изучение «мягкого права» в области выборов и референдумов, вырабатываемого в рамках международных организаций, оправдано в первую очередь практическими причинами, а именно тем немалым влиянием, которое оно оказывает на регламентацию избирательных процессов. Одновременно нельзя упускать из виду, что это значение во многом определяется правовыми — как концептуальными, так и юридико-техническими — достоинствами документов, заключающих в себе «мягкое право» и позволяющих уточнять особенности действия нормативных предписаний в рамках национальных избирательных систем.

Руководитель Администрации Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан **М. Додождонов** выступил с докладом «Демократические выборы в Республике Таджикистан», в котором отметил, что обсуждаемые на конференции вопросы, связанные с выборами, являются весьма актуальными не только для государств — участников СНГ, но и для всего мирового сообщества. Выборы как институт демократических преобразований являются величайшим достижением человечества, одним из основополагающих показателей демократичности и цивилизованности общества.

По мнению докладчика, выборы отражают особенности, характерные для того или иного исторического момента, общественного и государственного бытия каждой конкретной страны, ее национальные традиции — уровень правовой культуры и политической воли народа. Иными словами, выборы можно рассматривать как систему, где суверенная воля народа находит свое воплощение в избираемом на основе всеобщего и тайного голосования в условиях многопартийности и разделения властей представительного учреждения, которое осуществляет законодательные функции и гарантирует защиту конституционных прав и законных интересов граждан.

Для формирования эффективных высших и местных представительных органов власти необходимы совершенные избирательные законы, которые отвечают международным демократическим стандартам. Однако иметь хороший закон недостаточно, необходимо также обеспечить его неукоснительное соблюдение всеми субъектами, участвующими в выборах. Даже самый совершенный закон не может обеспечить подлинно демократических, свободных и прозрачных выборов, если в стране не будут созданы необходимые политические, социально-экономические, правовые и нравственные условия для свободного волеизъявления избирателей.

По словам М. Додождонова, за последнее время в Республике Таджикистан немало сделано для демократизации общественно-политической жизни, построения правового, демократического и светского государства. Об этом свидетельствуют проведенные в последние 15 лет три

всенародных референдума: в 1994 г. была принята новая Конституция Республики Таджикистан, в 1999 г. и 2003 г. в нее внесены изменения и дополнения, продиктованные прежде всего стабилизацией общественно-политической ситуации в республике, углублением демократических преобразований в стране, расширением прав и свобод человека.

Следуя основополагающим принципам международного права, руководствуясь собственными избирательными законами, за годы независимости Таджикистан приобрел значительный опыт по подготовке и проведению избирательных кампаний. Выборы Президента страны 1994 г., 1999 г., 2006 г., парламентские выборы 1995 г., 2000 г., 2010 г., референдумы 1994 г., 1999 г., 2003 г. стали важнейшими событиями в новейшей истории Таджикистана.

Вместе с тем произошедшие изменения в общественно-политической жизни республики, присоединение страны ко многим международно-правовым актам, в том числе к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, поставили на повестку дня вопрос о дальнейшем совершенствовании избирательного законодательства республики, в частности Конституционного закона «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан». Необходимо было внести соответствующие изменения и дополнения в избирательное законодательство с учетом интересов всех политических сил, желающих участвовать в формировании законодательной власти. Вопросы со-

вершенствования избирательного законодательства, развития плюрализма в таджикском обществе были предметом обсуждения в политическом дискуссионном клубе с участием лидеров политических партий и общественных организаций. Все это подтолкнуло группу членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон выступить с законодательной инициативой и внести на рассмотрение парламента два альтернативных проекта закона «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Таджикистан “О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан”».

Как отметил докладчик, состоялось заинтересованное обсуждение законопроектов с участием представителей общественности. Было внесено 179 предложений, 115 из которых были приняты. В результате в 27 статей закона были внесены изменения и дополнения. Конституционный закон Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» вобрал в себя основополагающие демократические ценности, накопленные мировым сообществом, и, таким образом, отвечает требованиям времени, способствует проведению открытых и честных выборов. С принятием поправок в данный закон, которое стало возможным благодаря активной и энергичной работе всех политических сил страны, был сделан еще один важный шаг в направлении дальнейшей демократизации общественно-политической жизни.

Итоги прошедших в феврале и марте 2010 г. выборов в парламент республики еще раз подтвердили правильность избранного пути развития,

продемонстрировали возросший уровень политической и правовой культуры таджикского народа.

В заключение М. Додождонов отметил, что вопрос о совершенствовании законодательства о выборах ставится в каждой стране и благодаря политическому, экономическому и культурному сотрудничеству государств становится всеобщим достоянием. Докладчик выразил уверенность, что данная международная конференция, состоявшийся плодотворный обмен мнениями послужат дальнейшему совершенствованию национальных избирательных систем.

Председатель Избирательной комиссии Ленинградской области **В. П. Журавлев** в своем выступлении отметил, что эта Избирательная комиссия активно использует имеющееся у нее право законодательной инициативы. Так, например, В. П. Журавлев был докладчиком на заседании Постоянной комиссии по законодательству, международным, региональным и общественным связям Законодательного собрания Ленинградской области, посвященном обсуждению проекта областного закона «О выборах депутатов Законодательного собрания Ленинградской области» (новая редакция), разработанного в Избирательной комиссии. С учетом требований избирательного законодательства Российской Федерации законопроект, как и прежде, предусматривает смешанную пропорционально-мажоритарную избирательную систему. Но при этом предлагается новый вариант разделения списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, по территориальным группам таким образом, чтобы каждая территори-

альная группа соответствовала одномандатному избирательному округу. По мнению докладчика, это сделает более понятными для избирателей применяемую избирательную систему и организацию выборов, будет способствовать более тесной связи избранных партийных кандидатов с избирателями.

Для лучшей реализации возможностей непарламентских партий на выборах предлагается установить минимальное число региональных групп, которые необходимо выдвинуть политической партии (шесть из максимального их числа — 25). Также в законопроекте предлагается снизить избирательный барьер для прохождения в областной парламент — установить 5%-ный уровень необходимой поддержки избирателей списка кандидатов, выдвинутого той или иной политической партией, для допуска его к распределению депутатских мандатов. В настоящее время состоялось первичное обсуждение законопроекта, началось его рассмотрение в Законодательном собрании Ленинградской области.

По словам докладчика, данный пример показывает, что учитываются не только формальные требования федерального законодательства, но и логика развития политического процесса в стране, опыт других субъектов Российской Федерации и, безусловно, позиция Президента России Д. А. Медведева, высказавшегося по поводу необходимости создания условий для активного участия в выборах малых партий.

Комиссия также занимается подготовкой существенных изменений в областные законы, касающиеся выборов в органы местного само-

управления, с тем чтобы предусмотреть возможность применения не только мажоритарной, но и пропорциональной или смешанной системы на муниципальных выборах в Ленинградской области, и является инициатором необходимых изменений в действующий областной закон «Об Избирательной комиссии Ленинградской области». По словам В. П. Журавлева, все годы его работы в комиссии разработанные ею законопроекты конструктивно воспринимались законодателями и совместными усилиями дорабатывались до их принятия.

Все более тесным и плодотворным является сотрудничество Избирательной комиссии и региональных отделений политических партий. Их представители участвуют в заседаниях комиссии, им предоставляется вся информация о ее работе, многочисленные методические, печатные материалы и т. п. Комиссия инициировала формирование из представителей общественных организаций клубов избирателей во многих муниципальных образованиях Ленинградской области. Безусловно, главными участниками выборов являются политические партии, однако, по словам докладчика, общественные организации также имеют возможность доносить до избирателей информацию о выборах.

Кроме того, предпринимаются дополнительные меры для более активного использования положений федерального законодательства, позволяющих политическим партиям и общественным организациям заключать соглашения, в соответствии с которыми партии смогут включать в списки своих

кандидатов на выборах кандидатуры, выдвигаемые общественными организациями.

По мнению В. П. Журавлева, с полным основанием можно утверждать, что та законодательная и практическая работа с общественными объединениями, которую проводит Избирательная комиссия Ленинградской области, является примером реального применения международных избирательных стандартов в Ленинградской области, поскольку расширяет возможности на выборах для политических партий, иных общественных объединений граждан. Выборы становятся все более открытыми и гласными.

Далее докладчик привел пример конкретной организаторской инициативы в рамках действующего законодательства. Так, на прошедших в октябре 2010 г. дополнительных выборах в Законодательное собрание Ленинградской области на вакантный мандат местная избирательная комиссия в Кировском районе по согласованию с Избирательной комиссией организовала доставку избирателям печатных материалов с информацией о кандидатах в депутаты, которые обычно размещаются только на информационных стендах на избирательном участке. Для обеспечения дополнительного контроля за работой участковых и территориальных избирательных комиссий при перевозке избирательной документации в этом и еще в одном районе области на прошедших в октябре выборах применялась спутниковая система ГЛОНАСС, элементы которой устанавливались на автомашины, используемые избирательными комиссиями. Соответствующее изо-

бражение о перемещении документов передавалось в электронном виде в Избирательную комиссию Ленинградской области.

Достаточно большое число пользователей Интернета заинтересовались возможностью наблюдения в режиме реального времени за ходом голосования в двух районах области, где на ряде избирательных участков были установлены веб-камеры и изображения с них транслировались в Интернете.

Система ГЛОНАСС уже применялась в ряде регионов России. Что касается применения веб-камер на избирательных участках, то оно также имело место на выборах Президента Азербайджанской Республики в ноябре 2008 г., на которых докладчик являлся официальным наблюдателем от Исполнительного комитета государств — участников Содружества Независимых Государств.

Традиционно в Ленинградской области на многих избирательных участках применяются электронные комплексы обработки избирательных бюллетеней.

С 1 января 2011 г. в Ленинградской области действует областной закон, в соответствии с которым два основных региональных средства массовой информации — Ленинградская областная телекомпания и радиостанция «Гардарика» — обязаны на равных условиях освещать деятельность четырех парламентских партий. При этом согласно требованиям законодательства контроль за соблюдением такого равенства возложен на Избирательную комиссию Ленинградской области. Соответственно, на комиссию возложена обязанность по разработке всех необходимых норматив-

ных документов, порядка и методики учета эфирного времени, созданию соответствующей рабочей группы и определению порядка ее деятельности.

Безусловно, по-прежнему существует возможность для дальнейшего совершенствования, уточнения отдельных положений федерального законодательства или дополнений к нему. Например, докладчик назвал правильным подход законодателей в Польше, где установлены очень высокие штрафные санкции за подкуп избирателей. Во Франции за аналогичное грубое нарушение предусмотрено наказание в виде лишения граждан пассивного избирательного права на определенный период. Поэтому, по словам В. П. Журавлева, абсолютно правильно, что в проекте Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами отчетливо говорится о необходимости мер по недопущению подкупа избирателей.

На выборах в Государственную Думу, где участниками являются политические партии, сталкиваться с подобными противозаконными избирательными технологиями уже не приходится. Все меньше случаев применения противоправных избирательных технологий и на выборах регионального уровня. По мнению докладчика, на муниципальных выборах применение упомянутых санкций за такие нарушения было бы целесообразно.

Все возможные законодательные инициативы активно обсуждаются с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Председатель Центральной избирательной комиссии Украины **В. Н. Шаповал** в своем выступлении обратил внимание на некоторые вопросы, связанные с функционированием избирательной системы. Докладчик согласился с утверждением о том, что абсолютных критериев относительно выборов, избирательного права не существует. Вместе с тем есть общепризнанные стандарты, и их игнорирование может привести к нарушению избирательных прав граждан. Это касается и выбора избирательной системы. По словам В. Н. Шаповала, для Украины в настоящее время данный вопрос является крайне актуальным.

Как пояснил докладчик, официальная позиция, озвученная Президентом Украины, состоит в том, что наиболее приемлемой для страны на следующих парламентских выборах является смешанная избирательная система. Однако В. Н. Шаповал высказался за пропорциональную систему.

В настоящее время в Украине, согласно действующему законодательству, принята именно эта система. Но, как отмечают некоторые аналитики, данная система приобрела противоречивые формы. В Украине, стране, где насчитывается более 34 млн избирателей, действует пропорциональная избирательная система на выборах в парламент, и в соответствии с ней все субъекты избирательного процесса имеют право составить общегосударственный, общенациональный избирательный список, в который может быть включено 450 персоналий. Не менее важным оказывается и то, что эти общегосударственные списки явля-

ются закрытыми. То есть, по сути, избиратели ориентируются на первое лицо или, к примеру, на первые пять фамилий, которые отражены в бюллетене.

Тем не менее докладчик, будучи последовательным сторонником пропорциональной избирательной системы, при этом отметил, что данная система ни в коей мере не является универсальной для всех стран постсоветского пространства, поскольку в каждой из них существуют свои исторические особенности, своя специфическая общественно-политическая ситуация.

По мнению В. Н. Шаповала, для Украины наиболее приемлемой является пропорциональная система, при которой выборы проводятся по открытым спискам и в пределах округов, где максимальное количество избираемых или баллотирующихся не превышает 10 человек. При наличии списка, где каждая партия, каждый субъект избирательного процесса предлагает 10 кандидатур, возможен реальный выбор, поскольку каждая персоналия в списке является реальной кандидатурой.

По мнению докладчика, такой подход будет способствовать повышению политической культуры как избирателей, так и баллотирующихся. Избиратель будет вынужден ориентироваться на партийные программы, а не на личные качества того или иного кандидата, а те, кто баллотируется, должны будут предлагать программы, поскольку возникает реальная конкуренция. И это имеет ключевое значение с точки зрения повышения общественного интереса к выборам, перспектив формирования гражданского общества.

Подобный подход будет способствовать развитию политических партий. В Украине в настоящее время получило распространение такое понятие, как партийный либо политический проект. То есть для избирательных целей формируется некая организация, получающая достаточно громкое наименование, а после выборов, в случае неудачи, она быстро исчезает. Как подчеркнул В. Н. Шаповал, политические партии, как бы ни относилось к ним общество, непосредственно влияют на становление современной политической системы. В Украине общество остро нуждается в формировании такой системы, реального, а не декларированного гражданского общества. Эффективная политическая система может функционировать только во взаимодействии с гражданским обществом.

Еще один важный момент: принятие пропорциональной избирательной системы в тех параметрах, о которых говорил докладчик, уменьшает возможности для политической коррупции на выборах. Политическая коррупция на выборах, или избирательная коррупция, — это универсальное явление, по крайней мере для постсоветского пространства, и мажоритарная система, по сути, ей способствует. Это особенно заметно на местных выборах.

Необходимо также учитывать аспект, касающийся избирательного барьера. В 1998 г. решением Конституционного Суда Украины было отказано в открытии производства по этому вопросу. Конституционный Суд в данном случае руководствовался соображениями политической целесообразности. Группа депута-

тов обратилась в суд с целью оспорить введенный тогда 4%-ный барьер, мотивируя свою позицию тем, что он нарушает как активные, так и пассивные избирательные права. По мнению докладчика, это в принципе правильный подход. Однако существует другая сторона данного явления. Если, например, устанавливать избирательный барьер в 15%, то не будет ли это также нарушением избирательных прав? Очевидно, что в некоторых странах подобный барьер может привести к установле-

нию однопартийной системы с соответствующими последствиями для избирательного процесса. Поэтому в любом случае политическая целесообразность должна иметь разумные пределы, установленные с помощью юридических механизмов, в том числе и путем решения Конституционного Суда, если он способен на эффективные действия. Фактически избирательный барьер тоже не является абсолютной величиной, так как создает предпосылки для нарушения избирательных прав.

## НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ КАК ИНСТРУМЕНТ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР

Модератор:

**В. А. Пехтин**

— руководитель делегации Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ.

Открывая заседание секции, **В. А. Пехтин** подчеркнул, что в современном мире демократические выборы представляют собой инструмент, позволяющий определить легитимность политической власти в государстве, и их результаты предопределяют дальнейшие пути его развития. В связи с этим тема конференции чрезвычайно важна.

Генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ **М. И. Кротов** в своем выступлении остановился на парламентском измерении международного наблюдения.

Как отметил докладчик, Межпарламентская Ассамблея уже более 16 лет по приглашению уполномоченных органов власти регулярно участвует в наблюдении за подготовкой и проведением выборов в государствах Содружества. За этот период группы наблюдателей более 70 раз выезжали в страны, в которых проводились президентские, парламентские выборы, а также референдумы.

В основном наблюдение осуществлялось в государствах Содружества, но проводилось оно и в Союзной Республике Югославия, а затем в Республике Сербия, включая Косово, а так-

же в Великобритании, в ходе местных выборов.

**М. И. Кротов** сформулировал ряд проблем, связанных с международным наблюдением. Первая проблема — это необходимость единого общеевропейского подхода к избирательным стандартам. Большое значение для достижения данной цели — искоренения практики двойных стандартов — имело согласование единого международного правового документа, в котором наряду с учетом исторических особенностей государств и их национальных традиций были бы сформулированы четкие критерии стандартов демократичности выборов и референдумов, оценок состояния избирательных прав и свобод, а также правоприменительной практики.

7 октября 2002 г. в Кишиневе Межпарламентская Ассамблея представила Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, которая сегодня подписана восемью президентами, ратифицирована в шести парламентах и является одним из тех документов, на основе которых

формируется национальное избирательное право и проходят выборы. В этом документе не только обобщено и сформулировано в понятных категориях все наиболее прогрессивное, что содержится в положениях документов различных международных организаций, но и впервые в мире именно на пространстве СНГ заложена основа современных избирательных стандартов. Конвенция была подготовлена при содействии специалистов БДИПЧ ОБСЕ и Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которые дали высокую оценку этому документу.

На базе данной Конвенции был подготовлен проект Европейской конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод. Этот документ был направлен в Парламентскую Ассамблею Совета Европы в 2003 г. Там его восприняли весьма позитивно. ПА СЕ приняла соответствующую резолюцию в поддержку документа и направила его в Комитет Министров. Однако документ так и не был принят.

В период председательства Российской Федерации в ПА СЕ была предпринята вторая попытка принятия данного документа по инициативе министра иностранных дел С. Ю. Лаврова. Попытка снова оказалась неудачной. Выяснилось, что государства Европейского Союза, разделяя в принципе трактовку демократических стандартов, не готовы взять на себя юридические обязательства по соблюдению этих стандартов. Речь идет, в частности, и о выполнении обязательства приглашать международных наблюдателей. В Италии, Испании и ряде других государств Европейского Союза такой институт в

национальном законодательстве даже не предусмотрен.

Вторая проблема, на которой остановился докладчик, — вопрос о разделении функций международных наблюдателей, парламентариев и представителей исполнительных структур. По данному вопросу ведется достаточно острая дискуссия, в том числе в рамках ОБСЕ. Позиция парламентариев заключается в том, что именно они должны играть ведущую роль в процессах международного наблюдения за выборами. Парламентарии, во-первых, сами прошли как минимум одну, а то и несколько избирательных кампаний и на профессиональном уровне разбираются в технологиях участия в выборах; во-вторых, будучи народными избранниками, в демократических обществах они являются подлинно независимыми политиками, и их оценки наиболее значимы для населения. Тем не менее практика такова, что, как правило, миссии возглавляют хотя и очень профессиональные, авторитетные, но представители исполнительных структур.

По инициативе нынешнего Председателя Первой палаты (Сената) Генеральных штатов Королевства Нидерландов Р. ван дер Линдена была проведена конференция в Страсбурге, в которой участвовали ведущие парламентарии Европейского Парламента, ПА СЕ, ОБСЕ, СНГ. Там была выработана общая позиция, в соответствии с которой данная практика была признана ошибочной, поскольку любой чиновник, какой бы высокий статус он ни имел, является наемным служащим, зависимым от своего работодателя, и, следовательно,

но, не может быть в должной мере независимым наблюдателем.

Как отметил М. И. Кротов, исполнительные структуры должны осуществлять в основном техническое наблюдение, фиксировать факты, но не давать им политических оценок. Политическая оценка выборов — прерогатива политиков, прежде всего парламентариев, которые в демократическом обществе не зависят ни от кого, кроме своих избирателей.

На выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан в 2007 г. именно благодаря острому обсуждению данного вопроса координатором от западных наблюдателей был назначен сенатор от Канады К. Ди Нино. На выборах Президента Украины в 2010 г. группу наблюдателей Содружества Независимых Государств возглавлял сенатор А. П. Торшин.

Докладчик также обратил внимание на то, что Парламентская Ассамблея ОБСЕ не делает самостоятельное заключение, а делегирует двум своим членам право участвовать в совещании, где готовится общий документ. В МПА СНГ практика другая: координаторы от Межпарламентской Ассамблеи подписывают общий документ и одновременно выпускают отдельное заявление, поскольку Межпарламентская Ассамблея как независимая, самостоятельная организация, действующая в рамках Конвенции, имеет право взаимодействовать со своими партнерами и направляет свои заключения не только в страны Содружества, но и во все партнерские международные парламентские организации, такие как ПА СЕ и Парламентская Ассамблея ОБСЕ.

Следующий момент, на который докладчик обратил внимание, заклю-

чается в том, что задача исполнительных структур — оказывать содействие парламентариям и независимым политикам. Аппарат должен помочь организовать наблюдение, предоставить фактический материал, касающийся всех этапов избирательного процесса, поскольку очевидно, что парламентарии и независимые политики не могут долгое время находиться в стране, где проходят выборы. Парламентарии, по мнению М. И. Кротова, должны делать именно политическое заключение, и тогда доверие к миссии будет сохраняться и внутри страны, и за ее пределами. Техническое наблюдение за выборами играет очень важную роль, и его должны осуществлять высококвалифицированные исследователи, работающие на постоянной основе.

До 2006 г. единственным специализированным институтом по избирательной тематике в Европе был БДИПЧ ОБСЕ. С 2006 г. начал работать Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ, который находится в здании Таврического дворца в Санкт-Петербурге. Этот институт делает заключения о соответствии избирательного законодательства страны, где проходят выборы, международным стандартам, проводит долгосрочный мониторинг, выводы которого активно используются наблюдателями Межпарламентской Ассамблеи СНГ и Миссией СНГ в целом. Особенностью этого института является то, что он, в отличие от БДИПЧ ОБСЕ, учрежден международной парламентской организацией, имеет четкий юридический статус и

прозрачные источники финансирования. В целях непрерывного мониторинга демократических процессов созданы Бакинский, Бишкекский и Киевский филиалы института. Все это позволило существенно повысить качество мониторинга электоральных процессов, осуществляемого и Межпарламентской Ассамблеей СНГ, и Исполнительным комитетом СНГ, и другими органами Содружества.

Третья проблема, на которой остановился М. И. Кротов, — сотрудничество парламентариев СНГ и ОБСЕ.

В апреле 2008 г. в Таврическом дворце был подписан Протокол о намерениях Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, касающийся создания совместной рабочей группы по разработке Документа по наблюдению за выборами в странах ОБСЕ. Впервые парламентариев, экспертов СНГ привлекли к разработке документа ОБСЕ. Эта рабочая группа должна была включать по восемь представителей — парламентариев и экспертов с каждой стороны, всего 16 человек. Сопредседателями группы стали почетный председатель Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, сопредседатель Хельсинкской комиссии Конгресса США Э. Хастингс и бывший тогда заместителем Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. А. Пехтин. В Копенгагене был подготовлен проект документа.

В мае 2008 г. состоялось заседание рабочей группы в полном составе. В нее вошли Ж. Соареш, Председатель Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, а также ведущие парламентарии Беларуси, Казахстана, Кыргызстана,

России, Таджикистана. Позиции по документу были согласованы на 90%. Расхождение возникло только по вопросу о компетентности органа, принимающего решение о направлении наблюдателей ОБСЕ на выборы.

В настоящее время решение принимают председательствующий в ОБСЕ и директор БДИПЧ. В результате такой практики из 56 стран, входящих в ОБСЕ, мониторинг осуществлялся только в 22. При этом в 12 государствах Содружества он проходит постоянно. По мнению докладчика, следует активнее осуществлять наблюдение за выборами в Великобритании, Германии, Франции. Между странами СНГ и Европейского Союза должно существовать равенство. И то, что решение по данному вопросу принимают два человека, является неправильным.

На заседании прозвучала точка зрения, в соответствии с которой решение о наблюдении должен принимать Совет постоянных представителей ОБСЕ в расширенном составе, в который следует включить парламентариев, членов Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. По данному вопросу достичь договоренности пока не удалось. Тем не менее, по мнению докладчика, это очень хороший опыт, на основе которого была принята декларация «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств», одобренная на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи. Удалось достичь самого главного — парламентарии ОБСЕ и СНГ сблизили свои позиции в сфере выборов. Президентские выборы в Украине это

наглядно продемонстрировали. На пресс-конференцию Миссии международных наблюдателей Межпарламентской Ассамблеи СНГ специально пришел Председатель Парламентской Ассамблеи ОБСЕ Ж. Соареш исключительно с целью поддержать заявление Межпарламентской Ассамблеи от лица парламентариев ОБСЕ. Это говорит о сближении позиций двух международных организаций. Таким образом, по мнению М. И. Кротова, деятельность рабочей группы принесла несомненную пользу, и взаимодействие в данном направлении будет продолжаться.

Далее докладчик остановился на вопросе, касающемся роли международных наблюдателей. В суверенном государстве признание или непризнание выборов может быть прерогативой только национальных конституционных органов. Оценки международных наблюдателей, даже если это парламентарии, не говоря уже о чиновниках, — это только советы, которые, безусловно, следует учитывать организаторам выборов. Тем более недопустимо давать оценки в ходе выборов до объявления официальных результатов избирательными комиссиями, тем самым вмешиваясь в избирательный процесс.

Еще один важный вопрос касается количества международных наблюдателей. Нельзя превращать выборы в никому не нужное соревнование между международными организациями. Так, например, в 2004 г. в Украине число международных наблюдателей доходило до 13 тыс. Это, безусловно, негативно влияло на ход избирательной кампании. И когда через несколько месяцев проходили выборы в Мол-

дове, молдавское руководство резко сократило количество международных наблюдателей.

По словам докладчика, наблюдатели от СНГ всегда более доброжелательны в своих оценках, чем западные наблюдатели, осуществляющие мониторинг выборов в странах Содружества. Поскольку ОБСЕ до сих пор не практикует наблюдение за выборами в таких странах, как, например, Великобритания и Германия, не существует примера оценки наблюдателями — гражданами Европейского Союза избирательной демократии в западноевропейских государствах. А между тем известно, что и там проигравшие партии обвиняют победителей и в использовании административного ресурса, и в фальсификации итогов выборов. Иногда в европейских странах возникают ситуации, которые, если бы они имели место в любой из стран СНГ, могли бы служить основанием для признания результатов выборов недействительными. Однако в ЕС в целом нет института международных наблюдателей.

М. И. Кротов подчеркнул, что для наблюдателей от Содружества Независимых Государств в первую очередь важны помощь организаторам выборов, содействие развитию демократических процессов, а не просто констатация факта проведения и результатов выборов. Так, например, на выборах в Кыргызстане специалисты института мониторинга обучали членов участковых и районных избирательных комиссий, большинство из которых были неопытны и практически не знакомы с киргизским избирательным законодательством. По словам докладчика, это очень важная работа, в которой активно участвуют

все парламенты СНГ, требующая профессионализма и ответственности.

Советник Исполнительного комитета СНГ **О. В. Кулеба** в начале своего выступления напомнил, что государства — участники СНГ, принимая Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, признали выборы одним из политических и правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства. При этом страны — участницы СНГ считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, повышает авторитетность выборов. А наблюдение является не самоцелью, а средством, способствующим улучшению избирательных процессов.

Исполнительный комитет СНГ, организуя и координируя по поручению глав государств Содружества деятельность наблюдателей от СНГ, исходит прежде всего из данных принципов проведения мониторинга выборов.

В 2011 г. исполняется 10 лет институту наблюдения в Содружестве Независимых Государств. За это время Миссия наблюдателей от СНГ неоднократно осуществляла мониторинг выборов во всех странах Содружества, и сегодня есть возможность проследить динамику развития электоральных процессов на их территории.

Докладчик подчеркнул, что в состав Миссии наблюдателей от СНГ государства направляют подготовленных специалистов — представителей избирательных комиссий и органов государственного управления, депутатов национальных парламентов и дипломатов. Подавляющее большин-

ство из них имеют соответствующий опыт участия в избирательных процессах.

Наряду с высоким профессионализмом наблюдатели от СНГ обладают еще одним преимуществом. Приезжая в любую из стран Содружества, они находятся в знакомой им языковой среде и не испытывают трудностей в общении. Им понятны реалии и особенности государства. Все это позволяет осуществлять эффективное наблюдение за подготовкой и проведением выборов, объективно оценивать ход избирательного процесса.

При осуществлении своей деятельности Миссия исходит и исходит из того, что каждая страна имеет право на свою систему формирования демократических органов власти, что выборы или референдум являются внутренним делом государства. А приглашение на выборы расценивается как акт доброй воли.

Исходя из этого Миссия и выстраивает свою работу, находя понимание со стороны государств. Органы власти обеспечивают конструктивное сотрудничество с Миссией и создают все необходимые условия для работы. Наблюдатели от СНГ имеют возможность изучать избирательное законодательство, знакомиться с деятельностью центризбиркомов, работой избирательных комиссий всех уровней и получать от них необходимую информацию, общаться с кандидатами в депутаты или президенты, с представителями средств массовой информации, свободно посещать избирательные участки.

Выполняя международные обязательства, государства заблаговременно приглашают Миссию для наблюде-

ния за избирательными кампаниями. Это позволяет формировать оптимальные по своему составу миссии, организовывать полноценный мониторинг выборов и объективно оценивать правоприменительную практику избирательного законодательства. В последнее время наибольшее внимание уделяется осуществлению долгосрочного наблюдения за избирательным процессом.

Практика наблюдения, одобренная на заседаниях Совета министров иностранных дел СНГ в 2009 г. и 2010 г., а также на заседаниях «круглых столов», организованных Исполнительным комитетом СНГ в 2008 г. и 2010 г., с участием представителей избирательных органов, депутатского корпуса стран Содружества, а также международных организаций, специализирующихся в выборной сфере, свидетельствует о том, что наблюдение за выборами не укладывается в рамки одного дня. Объективная оценка избирательного процесса не может быть сделана на основе наблюдения только непосредственно в день голосования. Для того чтобы сделать выводы о ходе избирательной кампании, необходимо учитывать все периоды: от назначения даты проведения выборов до заключительной стадии — подсчета голосов и официального объявления результатов выборов.

Исходя из этого осуществляется систематический и тщательный сбор информации о законах, процессах и институтах, имеющих отношение к избирательной кампании, а также о других факторах, касающихся общей обстановки проведения выборов. Таким образом, Миссия дает оценку на основании изучения не только дей-

ствий избирательных органов по проведению избирательной кампании, но и всего электорального процесса в целом.

Кроме штаба Миссии, который формируется из сотрудников Исполнительного комитета СНГ, в качестве долгосрочных наблюдателей привлекаются работники посольств государств Содружества, аккредитованные в стране проведения выборов.

Все более активную роль в долгосрочном наблюдении играет созданный Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ. Сотрудники института тесно взаимодействуют со штабом Миссии, а проводимые им экспертиза и анализ избирательного законодательства и вырабатываемые на их основе предложения заслуживают самого внимательного рассмотрения.

Результаты мониторинга выборов, а в нем за 10 лет приняло участие около 11 тыс. человек, говорят о том, что на пространстве СНГ выборы проходят в условиях многопартийности, состязательности кандидатов, открытости, свободы мнений и подлинного выбора. Созданы правовые условия для независимости избирательных комиссий от органов государственной власти, сформирована отвечающая международным нормам избирательная система, которая предоставляет каждому гражданину страны право выразить свою волю, избирать и быть избранным и участвовать таким образом в управлении государством.

Приглашение во все государства СНГ Миссии наблюдателей свиде-

тельствует о том, что страны Содружества стремятся к открытости, к прозрачности выборов и, самое главное, хотят обеспечить свободу волеизъявления своих граждан. В то же время практика показывает, что избирательное законодательство в его современном состоянии еще не до конца отрегулировало все процедуры, обеспечивающие демократический характер выборов, и требует дальнейшего развития. Поэтому выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства является одним из важных направлений деятельности Миссии наблюдателей от СНГ при мониторинге избирательных кампаний, осуществляемом прежде всего в целях дальнейшего развития избирательного права и укрепления демократии.

При этом существует четкое понимание того, что вопросы изменения законодательства находятся исключительно в компетенции государств. Наблюдатели со своей стороны могут только обратить внимание на соответствие действующих принципов и норм избирательного права, а также практики их реализации международным обязательствам государств и предложить свои рекомендации.

В Декларации принципов международного наблюдения за выборами Организации Объединенных Наций говорится, что несмотря на то, что во всех выборных процессах должны находить отражение универсальные принципы подлинно демократических выборов, никакие избирательные кампании нельзя рассматривать в отрыве от политических и культурно-исторических условий, в которых они происходят. При этом наблюдение за выборами должно

проводиться во всех государствах без их деления на разные категории, исходя из принципа равенства, закрепленного в международных договорах и соглашениях.

Международное наблюдение за выборами должно основываться на беспристрастном отношении к национальным участникам политической борьбы, исходить из признания того, что не кто иной, как население страны в конечном счете решает вопрос о легитимности процесса выборов и доверии к его результатам. Наблюдатели от СНГ твердо придерживаются позиции, в соответствии с которой у них нет права на вынесение политических оценок проведенным выборам, а избирательные кампании Миссия оценивает на предмет их соответствия национальному законодательству и международным избирательным стандартам.

Как уже неоднократно подчеркивалось, в Содружестве проведена кодификация стандартов демократических выборов, а также их закрепление в формате международно-правового акта — Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

К сожалению, как отметил докладчик, на пространстве ОБСЕ аналогичный документ пока не принят. В то же время проведение мониторинга выборов напрямую связано с проблемой применения единых для всех подходов и оценок. В ходе наблюдения за выборами в странах Содружества наблюдатели в этом неоднократно убеждались.

Это тем более необходимо в связи с тем, что обе миссии наблюдателей —

и ОБСЕ, и СНГ, по сути дела, являются элементами реально действующей единой системы международного мониторинга избирательных процессов на пространстве Содружества. В то же время имеющиеся отличия в подходе к наблюдению за выборами и формированию оценок вызывают порой острую полемику.

По мнению докладчика, необходимы единые подходы к международным стандартам демократических выборов, которые позволяли бы вести наблюдение по четким правилам. Обязательства в области защиты избирательных прав граждан и международного наблюдения должны быть максимально конкретными и однозначными, не допускающими их двусмысленной трактовки, а главной целью международных наблюдателей должно стать содействие обеспечению условий для свободного, независимого выбора гражданами своего будущего. При этом, как отметил О. В. Кулеба, приглашение наблюдателей следует расценивать как акт доброй воли государства, проводящего выборы; при подготовке итогового заявления следует применять коллегиальный подход; выводы о результатах наблюдения должны основываться на национальном законодательстве и международных документах, касающихся выборной сферы; государству, проводящему выборы, необходимо иметь возможность ознакомиться с выявленными недостатками.

Только соблюдая данные принципы, а также принципы невмешательства во внутренние дела государства, можно претендовать на роль беспристрастного, объективного, независимого наблюдателя, способствующего

распространению и укреплению демократических избирательных стандартов.

По мнению докладчика, вопрос о единых правилах демократических выборов имеет принципиальное значение и требует разработки конкретного документа, носящего обязательный для государств характер. О. В. Кулеба выразил надежду, что такие мероприятия, как данная конференция, будут содействовать объединению усилий государств и международных организаций и сближению их позиций в решении этой проблемы.

В заключение докладчик напомнил, что директор БДИПЧ Я. Ленарчич в своем выступлении презентовал шестое издание Руководства по наблюдению за выборами, разработанное БДИПЧ ОБСЕ, и предложил направить свои замечания к данному документу.

По словам докладчика, это хорошо проработанный и актуальный документ. Что касается предложений к нему, то О. В. Кулеба передал представителям БДИПЧ проект Базовых принципов организации наблюдения за общенациональными выборами помимо БДИПЧ ОБСЕ, представленный 18 сентября 2007 г. Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном. В нем данные государства отразили свое видение некоторых аспектов наблюдения за выборами.

Глава подразделения Европейского Парламента по Восточному партнерству и России С. М. Зиссис в своем выступлении отметила, что все страны должны стремиться к совершенствованию избирательного законодательства.

Избирательное законодательство и выработка стандартов в данной области — это по определению очень важные элементы обязательств таких институтов, как Совет Европы и ОБСЕ, определяющие их политические позиции.

Как отметила докладчик, в Европейском Парламенте, представляющем 27 стран, часто обсуждается круг вопросов, напрямую и косвенно связанных с избирательным законодательством в третьих странах. С. М. Зиссис привела некоторые примеры, касающиеся России и стран Восточного партнерства.

Докладчик обратила внимание на то, что с Россией подписано Соглашение о партнерстве на 10 лет, которое недавно было переоформлено. Соглашения в рамках Восточного партнерства также подписаны с Беларусью, Молдовой, Арменией, Грузией и другими странами.

Что касается России, то Европейский Парламент в 2005 г., 2007 г. и 2008 г. принимал резолюции, касающиеся последних изменений в избирательной практике. В них была подчеркнута важность обеспечения доступа международных наблюдателей на избирательные участки. С. М. Зиссис отметила, что необходимо также предоставить оппозиционным партиям возможность выдвигать кандидатов, обеспечить независимость и беспристрастность средств массовой информации, невмешательство государственных органов в процесс выборов, активно препятствовать попыткам ограничения демократических свобод.

Наблюдатели из стран Европейского Союза осуществляли мониторинг обоих раундов выборов в Украине

в 2010 г. и вынесли положительную оценку. И ОБСЕ, и Миссия наблюдателей ЕС подчеркнули, что выборы проводились в соответствии с международными стандартами, с соблюдением прав избирателей. Вместе с тем последние изменения в избирательном законодательстве вызвали некоторые сложности, однако Европейский Парламент отметил значительный прогресс по сравнению с предыдущими президентскими выборами. Кроме того, Европейский Парламент выразил удовлетворение значительным процентом избирателей, принявших участие в выборах, что очень важно для такой страны, как Украина. Законодательством о выборах была обеспечена возможность проведения политических дебатов, свободного волеизъявления избирателей.

Европейский Парламент принял несколько резолюций по Беларуси весной 2010 г., за несколько недель до выборов в местные органы власти. Был выработан ряд рекомендаций, касающихся проведения справедливых выборов. Как отметила докладчик, оценка этих выборов дана с точки зрения Восточного партнерства. Европейский Парламент отметил определенные улучшения при проведении выборов с точки зрения их демократичности, поскольку по согласованию с ОБСЕ и БДИПЧ были предприняты определенные шаги в данном направлении.

Страны Южного Кавказа — Армения, Азербайджан и Грузия — являются партнерами Европейского Союза. В 2010 г. была принята резолюция, в которой отмечена важность совершенствования законодательства о выборах в этих государствах.

В частности, отмечено, что в данных странах необходимо обеспечивать наличие справедливых выборов, не допускать насилия в ходе их проведения. Для этого необходимо выработать надлежащие законодательные механизмы. Кроме того, следует направлять технических консультантов для обеспечения наблюдения за выборами и содействия их проведению в соответствии с общепринятыми демократическими стандартами.

Как отметила С. М. Зиссис, в некоторых странах обмен мнениями между властями и международными организациями и экспертами активизируется и происходит на регулярной основе. Налажено конструктивное сотрудничество между законодательными органами, совершенствуется законодательство о выборах.

Далее докладчик рассказала о текущей деятельности Европейского Парламента, который за последние 10 лет значительно усовершенствовал процедуру наблюдения за выборами. В ходе наблюдения основное внимание уделяется таким вопросам, как обеспечение участия граждан в голосовании, честного и открытого характера вопросов, защиты прав человека в ходе избирательного процесса. С. М. Зиссис также отметила вклад наблюдателей в разрешение возникающих конфликтов.

Функции внутреннего органа по наблюдению и контролю выполняет группа координации выборов, в которую входят представители Европейского Парламента. Ее работа проводится под руководством различных политических групп. Она осуществляет координацию программ наблюдения за выборами и добивается соблюдения достигнутых договорен-

ностей. Вопросы, касающиеся мандата и состава этой группы, решаются в тесном сотрудничестве с другими органами ЕС, его Советом и комиссиями. Данная координационная группа также налаживает сотрудничество с международными организациями и осуществляет контроль за выполнением рекомендаций групп наблюдателей за выборами. Для этого привлекаются специалисты из министерств иностранных дел тех стран, где проходят выборы. Европейский Парламент намерен и в дальнейшем осуществлять сотрудничество с руководством государств Восточной Европы с целью развития демократических институтов и укрепления политической стабильности.

Также осуществляется тесное сотрудничество с Бюро содействия парламентской демократии. Докладчик отметила поддержку, оказанную после выборов в Молдове, когда Европейский Парламент направил туда своих представителей для наблюдения. Кроме того, Европейский Парламент оказывает содействие в наращивании потенциала для выборного процесса.

Каждый год Европейский Парламент направляет наблюдателей в 10–12 стран. Существуют определенные критерии, по которым выбираются страны для проведения мониторинга. Они включают наличие условий для наблюдения, то, насколько обеспечена прозрачность выборов. И, кроме того, насколько важны выборы с точки зрения процесса налаживания мирных отношений в Европе. В настоящее время Европейский Парламент разрабатывает соответствующую методику наблюдения за выборами, поскольку международ-

ные миссии в значительной степени состоят из представителей Европейского Парламента.

Европейский Парламент старается привлекать в качестве наблюдателей тех, кто обладает значительным опытом и способен осуществлять беспристрастное наблюдение за выборами. Политическим критерием выбора страны для наблюдения является общенациональный характер выборов, поскольку за местными выборами наблюдение обычно не осуществляется. Кроме того, приглашение для участия представителей ЕС в наблюдении, должна быть обеспечена безопасность. Как правило, необходимым условием является проведение долгосрочного наблюдения. Делегация обычно состоит из семи членов, среди которых должно быть как минимум три члена Европейского Парламента. В делегацию должны входить представители не менее двух стран.

Принципы международного наблюдения предполагают полное участие в избирательном процессе. Наблюдателям следует присутствовать на всех стадиях избирательного процесса, иметь возможность наблюдать за работой всех избирательных участков. Наблюдатели должны воздерживаться от комментариев в ходе проведения выборов, однако они имеют право разъяснять общественности, в чем заключается их работа.

При этом Европейский Парламент сохраняет за собой право на независимую оценку работы политических институтов. Поэтому в некоторых случаях заявления, сделанные представителями Европейского Парламента на заключительных пресс-конференциях, могут частично

отличаться от общей оценки проведенных выборов международными наблюдателями.

Продолжается плодотворное сотрудничество с другими парламентскими организациями, такими как Совет Европы, Парламентская Ассамблея Совета Европы, Парламентская Ассамблея НАТО. Недавно была принята резолюция, в которой подчеркивается важность совместной работы и активизации взаимодействия в области наблюдения за выборами. Европейский Парламент ставит во главу угла беспристрастность, настаивает на том, чтобы делегации наблюдателей активно участвовали в подготовительных встречах, прибывали в страну заранее и присутствовали на всех стадиях избирательного процесса.

Докладчик отметила, что с точки зрения Европейского Парламента имплементация международных избирательных стандартов в странах СНГ осуществляется очень активно и большую роль в этом играет Межпарламентская Ассамблея.

Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации **И. Б. Борисов** выступил с докладом «Международное наблюдение: от общих принципов к международно-правовым нормам». Докладчик отметил, что, прежде чем принимать решение о направлении и темпах дальнейшего развития международного наблюдения, следует определить систему координат. В настоящее время одни заявляют, что уже найден и даже реализован на практике «золотой стандарт» международного наблюдения, другие обвиняют международное сообщество в полном отсутствии единых подходов к мони-

торинговым процедурам. Возникает вопрос: что на самом деле происходит с международным институтом наблюдения как с частью международной правовой системы?

Начавшийся во второй половине XX в. процесс интернационализации и интенсификации международных отношений привел к постепенному формированию общемирового экономического, политического, коммуникационного пространства, с универсальными императивными нормами и принципами, потребовавшими от государств единообразного и точного их исполнения. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры стали неотъемлемой частью внутренней жизнедеятельности государств.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Все государства — участники МПА СНГ имеют соответствующие положения в национальных конституциях. Таким образом, можно констатировать, что в национальную правовую систему любого цивилизованного государства входят национальная система права и комплекс общепризнанных, договорных и правоустановительных норм международного права.

После того как государства пришли к соглашению о включении в их правовые системы норм международного права, возникла проблема имплементации международных норм в национальных системах внутреннего права суверенных государств. На

национальном уровне эта проблема стимулировала поиск оптимальных подходов по формализации международных норм для включения их в национальную систему права. Наиболее остро это проявилось в сфере электоральных отношений, и в частности при организации международного наблюдения за выборами и референдумами, которое в последнее время развивается быстрыми темпами.

С начала 1990-х гг. происходит формирование нового института международного публичного права, регулирующего достаточно специфический вид общественных и международных отношений, связанных с международным наблюдением за выборами и референдумами. В конце XX в. сформировались предпосылки для появления регулярных миссий международного наблюдения за выборами. В первом десятилетии XXI в. активно развивалось региональное сотрудничество по формально-юридическому закреплению процедур международного наблюдения. Начало второго десятилетия XXI в. может ознаменоваться процессом универсализации правового статуса наблюдателей на международном уровне, о чем красноречиво свидетельствуют данная конференция и ряд других международных мероприятий, прошедших в последнее время.

Институт международного наблюдения за выборами и референдумами, пройдя определенные этапы своего становления (появление регулярных миссий международного наблюдения), развития (формально-юридическое закрепление процедур международного наблюдения), достиг того состояния, когда следует задуматься о разработке универсально-

го документа, подтверждающего его право- и дееспособность.

Сегодня при всем разнообразии организации электоральных процедур наблюдается общая тенденция гармонизации регулирования реализации избирательных прав и свобод, в чем можно убедиться, сравнив выборы в различных государствах мира. При этом правовые основы деятельности международных наблюдателей регулируются прежде всего международными актами, несмотря на то что их применение происходит по-прежнему в рамках национального законодательства. И это нормально: институт международного наблюдения имеет межотраслевой характер.

Однако на практике национальные законодатели начали сталкиваться с проблемой отсутствия единых универсальных международных норм, регулирующих международное наблюдение за выборами и референдумами, а при их отсутствии либо наличии одновременно взаимоисключающих (противоречащих) международных норм становится все труднее регламентировать национальные электоральные процедуры, «вписывая» в них новый специальный субъект правоотношений — международного наблюдателя. По словам докладчика, национальные законодатели и правоприменители в настоящее время не имеют четкого представления о том, какие стандарты международного наблюдения являются общепризнанными и каким образом следует соотносить внутренние электоральные процедуры с интересами и задачами многочисленных международных наблюдателей.

По мнению И. Б. Борисова, это может быть одной из причин относи-

тельно медленного (если сравнивать с темпами развития института международного наблюдения) продвижения на пространстве СНГ Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, принятой в 2002 г.

Вопросы, связанные с регламентацией международного наблюдения, не раз разрастались до уровня международных проблем в ходе организации национальных избирательных процедур. В связи с этим требуется дальнейшее совершенствование и развитие регулирования наблюдения за выборами и референдумами на международном уровне. В настоящее время потребность в кооперировании усилий юристов всех стран по унификации института международного наблюдения все более возрастает.

Сегодня практически все международные и межгосударственные организации, занимающиеся вопросами гуманитарной сферы, включили в число направлений своей деятельности международный мониторинг национальных демократических процессов, в том числе и наблюдение за выборами и референдумами как неотъемлемыми элементами реализации воли народа, на которой должна основываться власть правительства. Каждая международная и межгосударственная организация в зоне своей уставной или территориальной ответственности сочла возможным в своих актах в той или иной степени закрепить принципы и нормы организации национальных электоральных процедур и международного наблюдения за ними.

Наиболее институционализованная форма международного наблюдения сложилась на уровне международных и ряда межгосударственных организаций и нашла свое отражение в целом ряде международных актов и документов. Именно указанные организации и составляют первую группу, осуществляющую наблюдение за выборами.

Ко второй группе международных наблюдателей следует отнести специализированные органы и организации, в том числе международные, которые в ходе международного наблюдения за выборами и референдумами преследуют цели, определенные в их уставах или положениях. В эту группу можно включить органы и организации, в соответствии с национальными конституциями и законодательством о выборах и референдумах профессионально занимающиеся организацией выборов, референдумов, — национальные избирательные комиссии или другие органы, к функциям которых относится проведение электоральных процедур (национальные министерства внутренних дел или юстиции, судебные органы и т. п.).

Также к этой группе можно отнести и другие объединения и организации, профессионально занимающиеся научно-практическими вопросами национальных выборов, референдумов. Например, это широко известные организации, имеющие статус международных, — международный республиканский институт IRI, Национальный демократический институт международных отношений (NDI), Международный фонд избирательных систем (IFES), Международный институт мониторинга раз-

вития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (МИМРД) и др.

Безусловно, в этой группе наиболее подготовленными являются профессиональные объединения национальных организаторов выборов, такие как Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ), Ассоциация азиатских избирательных органов (ААИО) и некоторые другие. На сегодняшний день деятельность данных организаций в большей степени регламентирована двусторонними соглашениями с приглашающей стороной, а также «международным обычаем» по приглашению «любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого» (пункт 8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.).

К третьей группе международных наблюдателей следует отнести специалистов-экспертов в области избирательного права, юристов, дипломатов, правозащитников и политологов, ученых и исследователей, которые приглашаются государством, организующим выборы, в качестве иностранных наблюдателей и осуществляют наблюдение за выборами в своих профессиональных интересах, хотя нередко к их заключениям и выводам достаточно внимательно прислушиваются законодатели и представители национальных избирательных органов. Различными международными и национальными объединениями, частными лицами ведется большая работа по изучению относительно нового феномена в практике международных отноше-

ний — международного наблюдения за выборами — в его различных проявлениях и формах: от научно-исследовательских до политико-административных. Обнародованные результаты заключения, выводы и рекомендации по итогам международного наблюдения не остаются без внимания и являются продолжением поступательного развития этого института.

Однако формальное международное закрепление (в различном юридическом статусе) получили только документы межгосударственных объединений. Институт международного наблюдения (точнее, его формально-юридическое закрепление), основа которого была заложена на межгосударственном уровне, рассредоточился по нескольким континентальным центрам: европейскому (Совет Европы, Европейский Союз), евразийскому (Содружество Независимых Государств, Шанхайская организация сотрудничества), американскому (Организация американских государств), африканскому (Африканский Союз), межконтинентальному (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе — ОБСЕ).

Порядок юридического закрепления принципов и норм международного наблюдения за выборами и референдумами устанавливался каждой международной и межгосударственной организацией самостоятельно, с учетом особенностей текущей деятельности, состава участников и уставных или политико-правовых целей организации. Подходы к международно-правовому закреплению процедур международного наблюдения за национальными выборами и референдумами

со стороны межгосударственных организаций можно разделить на «жесткое» и «мягкое» правовое регулирование.

«Жесткое» правовое закрепление порядка и правил мониторинга характерно для тех межгосударственных объединений, которые определяют порядок и процедуры международного наблюдения за национальными выборами и референдумами в своих актах, принятых директивными органами, уполномоченными государствами-участниками принимать обязательные для исполнения решения, или ратифицированных государствами-участниками и имеющих обязательный характер (СНГ, ШОС). В этом контексте докладчик упомянул Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, декларацию МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств», Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах, утвержденное Решением Совета министров иностранных дел государств — членов ШОС 15 мая 2006 г.

Последовательно и достаточно близко к сфере «жесткого» права идет развитие нормативного регулирования электоральной сферы в Совете Европы, принимающем соответствующие международные акты, которые имеют обязательный характер и поддерживаются специальным между-

народным судебным механизмом. Речь идет, в частности, о европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. в части Протокола № 1 (статья 3) к данной Конвенции.

К сфере «мягкого» правового регулирования международного наблюдения за выборами и референдумами можно отнести деятельность таких межгосударственных объединений, как ООН, ОБСЕ, ЕС, ОАГ. При этом государства-участники руководствуются при осуществлении международного наблюдения либо документами, разработанными исполнительными органами организации, но не прошедшими процедуру коллегиального утверждения, либо разработками других партнерских организаций, также не прошедшими процедуру коллегиального утверждения государствами-участниками и имеющими рекомендательный характер, реализация которых зависит от доброй политической воли государства — участника международной или межгосударственной организации.

Речь идет, в частности, о Декларации принципов международного наблюдения за выборами от 27 октября 2005 г., разработанной Департаментом электорального содействия ООН, Руководстве по наблюдению за выборами, разработанном БДИПЧ ОБСЕ (шестое издание, июнь 2010 г.), Своде рекомендуемых норм при проведении выборов от 30 октября 2002 г., Справочнике по наблюдению за выборами в Европейском Союзе (вторая редакция от 2008 г.), пособиях для избирательных миссий Организации американских государств «Критерии для наблюдения за выборами» (опубликовано Генеральным секретариатом

ОАГ в марте 2008 г.) и «Наблюдение за применением избирательных технологий» (опубликовано Генеральным секретариатом ОАГ в 2010 г.).

Фактически международные и межгосударственные организации, использующие «мягкое» право в своих подходах к международному наблюдению и оценкам национальных электоральных процедур, в большей степени опираются на формирующийся «международный обычай» и добрую политическую волю в этой сфере международных правоотношений, давая большую свободу усмотрения при принятии решений непосредственно руководству миссий международного наблюдения, что, несомненно, накладывает определенный отпечаток непосредственно на практическую деятельность международных миссий наблюдения, которые порой становятся заложниками политической ситуации или геополитических атак.

Организация Объединенных Наций, являясь одной из старейших межгосударственных организаций, в чью компетенцию входят гуманитарные вопросы, еще не приняла имеющих обязательный юридический характер документ, посвященный вопросам международного наблюдения за выборами и референдумами. Но существуют рекомендательные документы, касающиеся вопросов организации международного наблюдения за выборами, в частности Декларация принципов международного наблюдения за выборами от 27 октября 2005 г.

Правовой статус данного документа вызывает определенные вопросы, поскольку даже в научной литературе указанную Декларацию называют до-

кументом ООН. Процесс подготовки текста Декларации был инициирован в 2001 г. Национальным демократическим институтом международных отношений (США) и Отделом ООН по оказанию помощи в проведении выборов. 27 октября 2005 г. Декларацию индоссировали (от англ. endorse — ставить подпись на обороте документа в качестве свидетельства его законной передачи) 22 международные организации, в том числе Африканский Союз, Европейская комиссия, Венецианская комиссия Совета Европы, Межпарламентский Союз, Организация американских государств, Секретариат ООН, ОБСЕ, Парламентская Ассамблея Совета Европы. Данная Декларация безусловно является шагом вперед по пути современного развития института международного наблюдения за выборами, но придавать ей статус документа ООН либо другой межгосударственной организации, чей представитель индоссировал этот документ, по мнению докладчика, преждевременно, поскольку отсутствует соответствующее решение директивных, а не административных органов ООН.

Несколько более конкретно идет развитие правового регулирования вопросов международного наблюдения в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (до 1995 г. — Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе — СБСЕ). В 1990 г. на Конференции СБСЕ по человеческому измерению был принят итоговый Копенгагенский документ. Тем самым были заложены не только принципы развития отношений в цивилизованном социуме, направленные на поддержку демократических начал в зоне ответственности дан-

ного объединения, но и установлены основополагающие политические принципы организации и проведения национальных демократических выборов, включая элементы международного наблюдения.

С целью повышения «авторитетности избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы», впервые были закреплены обязательства государств — участников ОБСЕ приглашать международных наблюдателей для осуществления мониторинга национальных выборов в объеме, допускаемом законом, а также стремиться содействовать доступу к избирательным процедурам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, при условии что наблюдатели не будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс. Причем основная задача института международного наблюдения за выборами в период его становления формулировалась именно как «повышение авторитетности избирательного процесса».

Развитие института международного наблюдения в рамках ОБСЕ происходит одновременно в двух направлениях: принятие «мягких» документов директивными органами ОБСЕ и уже на их основе осуществление инструктивных разработок одним из административных структурных подразделений ОБСЕ — Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которому в соответствии с решением Будапештской встречи на высшем уровне 1994 г. было поручено разработать руководство с целью улучшения подготовки и методики проведения наблюдения за выборами, что отвечало

реалиям того периода становления института международного наблюдения.

Если документы, принимаемые директивными органами ОБСЕ, имеют статус международных актов (носят политический, а не юридический характер), то распространить этот статус на документы структурного административного, хотя и специализированного, подразделения ОБСЕ — БДИПЧ без утверждения или одобрения руководящих органов ОБСЕ (Парламентской Ассамблеи, Постоянного совета либо Совета министров иностранных дел) представляется маловероятным, принимая во внимание необходимость повышения роли коллективных органов в регулировании механизма международного наблюдения.

Не менее важным направлением совершенствования международных избирательных стандартов и обязательств (помимо прочих и по организации международного наблюдения за выборами и референдумами) в ОБСЕ являются совместные инициативы ряда государств СНГ. Речь идет, в частности, о необходимости дальнейшего совершенствования международных электоральных обязательств в соответствии с Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. и выработке базовых принципов международного наблюдения за выборами на пространстве ОБСЕ. С момента принятия указанного документа к содержащимся в нем основным принципам проведения демократических выборов впоследствии добавились и другие, прежде всего связанные с организацией и методологией международного наблюдения

за выборами. В настоящее время имеется настоятельная необходимость, с учетом накопленного международного и национального опыта и потребностей дальнейшего формирования современной системы международных обязательств по проведению демократических выборов, разработать и принять дополнительные международные обязательства в этой области.

Как отметил докладчик, ряд инициатив государств — участников ОБСЕ, направленных на принятие документа ОБСЕ, комплексно и коллегияльно регламентирующего вопросы международного наблюдения, в том числе с учетом принятого на Стамбульском саммите глав государств и правительств государств — участников ОБСЕ в 1999 г. обязательства выполнять рекомендации миссий международного наблюдения, также пока не нашли поддержки на консенсусной основе у участников Организации. Так, государства — участники Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в ноябре 2007 г. представили на рассмотрение ОБСЕ проект документа, озаглавленного как «Базовые принципы организации наблюдения за общенациональными выборами по линии БДИПЧ ОБСЕ» и направленного на дальнейшее развитие универсальных демократических стандартов международного наблюдения, обеспечение прав каждого государства на суверенитет в электоральных процессах. Однако проект документа так и не был рассмотрен директивными органами ОБСЕ.

В рамках другой европейской организации — Совета Европы — также идут процессы, направленные на определенную формализацию процедур международного наблюдения,

сходные с аналогичными процессами в ОБСЕ. В отсутствие четко закрепленных требований по организации международного наблюдения со стороны директивных органов Совета Европы (Комитета министров, Парламентской Ассамблеи) документы, содержащие некоторые и, в ряде случаев, предельно общие по форме положения об организации международного наблюдения за выборами (в частности, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов), разрабатывают другие органы этой региональной межгосударственной организации — Европейская комиссия за демократизацию через право (Венецианская комиссия), ее Совет по демократическим выборам, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы.

При этом нельзя оставить без внимания тот факт, что ПА СЕ неоднократно рекомендовала Комитету министров преобразовать Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, разработанный Венецианской комиссией и одобренный в 2003 г. Комитетом министров, в конвенцию, носящую обязательный характер, приняв к сведению проект конвенции, разработанный Ассоциацией организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы. В итоге международные наблюдатели Совета Европы, выезжающие на выборы, пользуются документами, носящими рекомендательный характер, такими как Свод рекомендуемых норм при проведении выборов — Руководящие принципы и пояснительный доклад и Наблюдение за местными и региональными выборами — стратегия и правила Конгресса, одобренные Постоянным комитетом Конгресса местных и ре-

гиональных властей Совета Европы в июне 2010 г., а также ряд других рекомендаций.

В Европейском Союзе закрепление процедур международного наблюдения за выборами также носит рекомендательный характер. В феврале 2008 г. Генеральный директорат по внешним сношениям и Генеральный директорат по европейскому содействию Европейской комиссии обнародовали второе издание Справочника по наблюдению за выборами в Европейском Союзе. В первую очередь справочник был разработан для наблюдателей за выборами в Европейском Союзе, однако, поскольку данный документ носит рекомендательный характер, практика идет по несколько иному пути. Так, в период с 2000 г. по 2007 г. Европейский Союз направил 64 миссии наблюдения за выборами в 41 страну Африки, Азии и Ближнего Востока.

Ни одна из миссий не была направлена на территорию государства — члена Европейского Союза. Как отметил докладчик, первый международный опыт мониторинга выборов наблюдатели Европейского Союза получили в России в 1993 г. Такой перекоп обусловлен формальным положением пункта 1.3 справочника «Мандат ЕС на наблюдение за выборами», в котором указано, что «наблюдательную миссию не следует направлять в страны, где в ходе выборов не ожидается существенных отклонений от международных стандартов или где демократическая деятельность государства в целом считается эффективной». Этот пункт во многом предопределил юридический статус данного документа как носящего рекомендательный (справочный) ха-

актер, не требующего утверждения директивными органами и действующего преимущественно за пределами Европейского Союза.

По мнению докладчика, такой подход, с одной стороны, в значительной степени обесценивает статус и целевую направленность данного документа, поскольку априори все государства — члены Европейского Союза характеризуются как безусловно демократические в электоральном аспекте, превосходящие другие государства, а с другой — порождает юридический нонсенс, когда документ, предназначенный для применения в одном сообществе государств, в нем не применяется, а практически и механически применяется в других государствах.

Государства американского континента в развитии института международного наблюдения идут своим, но близким к европейскому, путем. В Межамериканской демократической хартии, одобренной Генеральной ассамблеей Организации американских государств (ОАГ) в 2001 г., подчеркивается важность демократии для развития американских народов, зафиксированы основополагающие принципы проведения выборов как выражения суверенитета народа: «периодические, свободные, справедливые и основанные на тайном голосовании». В Хартию включен раздел о международных миссиях наблюдения. Государства-участники, осуществляя свой суверенитет, могут обратиться в ОАГ за консультацией или помощью в укреплении и развитии своих учреждений и избирательных процессов, включая направление соответствующих миссий.

Миссии для наблюдения за проведением выборов направляются на основании просьбы заинтересованного государства. Правительство данного государства и Генеральный секретарь ОАГ заключают соглашение, в котором, помимо прочего, определяются цели и форма миссии наблюдения за выборами. ОАГ со своей стороны гарантирует эффективность и независимость этих миссий, а их работа должна осуществляться объективно, беспристрастно и транспарентно. Доклады о своей деятельности миссия представляет в Постоянный совет ОАГ.

Межамериканская демократическая хартия признает ряд прав, связанных с избирательными процессами, указывая критерии, служащие отправной точкой для наблюдательных миссий Организации американских государств. На основе положений таких документов, как Межамериканская демократическая хартия, Департамент сотрудничества и избирательного наблюдения Секретариата политических дел ОАГ разработал ряд пособий для наблюдательных миссий Организации американских государств, в том числе по вопросам международного наблюдения за применением электронного голосования, с целью обобщения критериев и методов, используемых Организацией при наблюдении за избирательными процессами.

Как отметил И. Б. Борисов, уставные и основополагающие документы о правах человека ОАГ предусматривают для государств-участников санкции за несоблюдение демократических стандартов при организации и проведении выборов, вплоть до исключения государства-нарушителя

из состава организации. Так, в 1962 г. Куба была исключена из ОАГ, и ее членство восстановлено только в июле 2009 г.; в 2009 г. Гондурас был исключен из ОАГ в связи с военным (государственным) переворотом 28 июня 2009 г. и отказом восстановить в должности Президента Гондураса М. Селайю, а также сформировать коалиционное правительство.

Достаточно активно в направлении четкой регламентации процедур идет развитие института международного наблюдения в Содружестве Независимых Государств. В 2003 г., после ратификации тремя государствами (Кыргызской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан), вступила в силу Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств; затем ее ратифицировали Республика Молдова (14 января 2005 г.), Республика Армения (17 марта 2005 г.), Республика Казахстан (4 июля 2007 г.). Конвенция остается открытой для присоединения других государств, готовых принять на себя вытекающие из нее обязательства. Уникальность Конвенции заключается прежде всего в том, что впервые в мировой практике стандарты демократических выборов нашли свое закрепление в формате международно-правового акта — конвенции, носящей обязательный, а не рекомендательный характер.

В дальнейшем, уже на базе Конвенции, в рамках нормотворческой деятельности СНГ и Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ были разработаны и другие документы, устанавливающие единые правила организации электро-

ральных процедур и их мониторинга на пространстве СНГ: Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (решение Совета министров иностранных дел государств — участников Содружества Независимых Государств от 26 марта 2004 г.); Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (одобрены Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ 4 декабря 2004 г.), декларация МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств» (одобрена 25 ноября 2008 г.), а также некоторые другие документы. Принятие указанных документов осуществлялось директивными органами СНГ и МПА СНГ с соблюдением всех установленных процедур в рамках Содружества как межгосударственного объединения.

С точки зрения статуса нормативного закрепления деятельности международных миссий наблюдения по пути СНГ идет и другая, относительно молодая межгосударственная организация — Шанхайская организация сотрудничества, основанная в 2001 г. лидерами Китая, России, Казахстана, Таджикистана, Кыргызстана и Узбекистана. Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах было утверждено Ре-

шением Совета министров иностранных дел государств — членов Шанхайской организации сотрудничества 15 мая 2006 г.

Достаточно активно идет процесс становления института международного наблюдения за выборами и референдумами на африканском континенте. Африканский Союз (правопреемник Организации африканского единства) — международная межправительственная организация, объединяющая 53 государства Африки — в качестве одной из основных целей своей деятельности определил защиту прав человека. В соответствии со статьей 13 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г., «каждый гражданин имеет право свободно принимать участие в управлении своей страной либо непосредственно, либо через посредство представителей, свободно избранных в соответствии с положениями закона». В статье 45 хартии закреплены также полномочия Африканской комиссии по правам человека и народов (с февраля 2009 г. — полномочный орган Африканского Союза), одним из которых является развитие прав человека и народов, изучение и исследование африканских проблем в области прав человека. И уже сегодня международные наблюдательные миссии Африканского Союза на национальных выборах, проводимых в государствах Африки, стали неотъемлемой частью современных электоральных процедур этого континента.

Кроме названных международных и межгосударственных организаций к вопросам международного наблюдения за выборами подключаются и другие организации, работающие в направлении развития международ-

ных избирательных стандартов и регулирования процедур наблюдения, к которым можно отнести, в частности, Межпарламентский Союз с его Декларацией о критериях свободных и справедливых выборов и Всеобщей декларацией о демократии, Северный Совет, представители которого присутствуют в качестве международных наблюдателей на национальных выборах в североевропейских государствах, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России и некоторые другие. Все эти организации сами по себе или посредством участия своих представителей в работе коллегиальных органов или миссий международного наблюдения вносят посильный вклад в развитие института международного наблюдения.

По словам докладчика, сегодня требуется определенная гармонизация и даже унификация подходов, методов и процедур международного наблюдения за выборами, которая исключала бы подмену демократических начал политическими или узко корпоративными целями. Доводы некоторых исследователей о том, что деятельность международных миссий по наблюдению за выборами и референдумами регулируется или должна регулироваться преимущественно международным обычаем, не имеют под собой, по мнению И. Б. Борисова, достаточно убедительных оснований. Для того чтобы правило поведения стало обычаем, оно должно удовлетворять одновременно трем условиям: наличие повторения, проявление в аналогичной ситуации, а также наличие согласия самих субъектов международного права признавать такое правило в качестве международного обычая. На практике хотя бы одно из

этих условий полностью не выполняется. Поэтому говорить о том, что источником международного права при организации международных мониторинговых миссий является или должен быть международный обычай, некорректно.

Для урегулирования деятельности международных наблюдательных миссий, конкретизации международных обязательств государств по организации и проведению демократических электоральных процедур, открытости и доступности для проведения международного наблюдения за выборами и референдумами остается крайне востребованным такой источник современного международного права, как международный договор (конвенция, соглашение и др.), который установил бы четкие стандарты поведения как для международных наблюдателей, так и для принимающих государств.

По мнению докладчика, необходимо исходить из сбалансированного представления о существующих в настоящее время общностях международного права и внутригосударственного, конституционного права для целей регулирования правового положения международных наблюдателей при проведении национальных выборов и учитывать тенденцию, в соответствии с которой такое регулирование может идти только по пути установления универсальных международных стандартов в вопросах международного наблюдения за выборами и референдумами в интересах дальнейшего развития национального избирательного права и законодательства, обеспечивающего политические права и свободы граждан.

Международное право в современных международных отношениях должно выступать как наивысшая ценность, идеал справедливости, и одновременно быть инструментом мирного разрешения возникающих споров и противоречий, в том числе и в такой хрупкой сфере межгосударственных отношений, как гуманитарная. Однако порой проявляется совершенно другая тенденция — отдельные государства считают допустимым трактовать право в своих политических интересах, используя для этого существующие в нем пробелы. Об этом красноречиво свидетельствует нежелание отдельных групп государств, имеющих большинство в межгосударственных организациях, перейти к нормативному регулированию института международного наблюдения.

В связи с этим возникает вопрос: не превращается ли международное право из права справедливости в право или права сильного, а не равного? И каким образом перенаправить работу института международного наблюдения в отдельных организациях из русла политического давления на суверенные государства в русло защиты политических прав и свобод человека и гражданина?

Если сегодня демократия является единственной цивилизованной формой организации публичной власти, то главным элементом ее защиты должен стать институт международного мониторинга выборов и референдумов, основанный на четких и согласованных международных критериях демократических процедур и принципах, унифицированных и закрепленных в имеющем реальную юридическую силу международном

акте — международном договоре. Цель данного «страхового механизма» — сближение позиций различных групп государств и правовых систем в дальнейшем раскрытии уже существующих и вновь разрабатываемых демократических стандартов организации и проведения выборов, референдумов, в защите избирательных прав и свобод граждан, сохранении справедливого и прочного мира.

Депутат Милли Меджлиса Азербайджанской Республики **Р. А. Гулиев** в своем выступлении отметил, что формирование политической системы современного Азербайджана в основных чертах было определено 12 ноября 1995 г. с принятием на всенародном референдуме новой Конституции страны, а также с внесением поправок в Конституцию на референдуме 18 марта 2009 г.

По словам докладчика, наблюдение за выборами — относительно новый для Азербайджана процесс. Отечественный опыт, а также опыт зарубежных стран подтверждает, что присутствие на выборах наблюдателей благоприятствует формированию атмосферы гласности, открытости и авторитетности выборов, а это в свою очередь способствует повышению уверенности граждан в справедливом характере таких выборов, более активному участию в избирательном процессе.

Далее докладчик коротко остановился на выборах в парламент Азербайджана, состоявшихся в ноябре 2010 г., и привел некоторые цифры. Так, Центризбиркомом Азербайджана были зарегистрированы 1029 международных наблюдателей, представляющих 21 международную организацию и около 50 зарубежных

государств. Триста пятьдесят два наблюдателя из восьми стран — участниц Содружества осуществляли наблюдение на примерно 3 тыс. избирательных участков, наблюдатели от МПА СНГ — на 114 избирательных участках.

Среди зарегистрированных Центризбиркомом в качестве международных наблюдателей были представители органов Содружества Независимых Государств, в том числе МПА СНГ, а также Европейского Парламента, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Венецианской комиссии Совета Европы, Социалистического интернационала, Парламентской Ассамблеи тюркоязычных стран и наблюдатели от отдельных государств.

Во всех долгосрочных и промежуточных отчетах и на пресс-конференциях международные наблюдатели отметили подготовленность избирательных комиссий различных уровней к выборам в Милли Меджлис, благоприятные условия для наблюдения на всех стадиях избирательного процесса, а также высокую степень достоверности списков избирателей. По свидетельству наблюдателей, состоявшиеся 7 ноября 2010 г. выборы прошли в демократической обстановке, при соблюдении прав и свобод всех участников избирательного процесса и полностью соответствовали национальному законодательству Азербайджанской Республики и международным демократическим принципам.

В качестве примера докладчик привел высказывания международных наблюдателей. Отметив высокий уровень организации выборов, представитель миссии Европейской академии по наблюдению за выборами

В. Папазов подчеркнул, что голосование прошло в свободной, демократической атмосфере. Наблюдатели от МПА СНГ также не зафиксировали никаких негативных явлений.

По мнению Р. А. Гулиева, одним из положительных моментов является то обстоятельство, что при голосовании на избирательных участках в Азербайджане используются лишь прозрачные ящики, а также маркировка пальцев избирателей. Выдача бюллетеней осуществляется только по паспортам. В последнее время успешно используется институт exit poll.

Важным моментом в процессе голосования является установка на избирательных участках камер наблюдения. Такими камерами были снабжены многие избирательные участки республики. Веб-камеры были установлены на 26 из 111 избирательных участков. Это техническое нововведение привлекло внимание иностранных наблюдателей. Каждый гражданин имеет возможность наблюдать за процессом голосования посредством Интернета.

Докладчик особо отметил, что в последнее время Азербайджан принимает самое активное участие в проведении выборов и организации референдумов как в составе Межпарламентской Ассамблеи СНГ, так и в составе других международных организаций. Это говорит о возросшем интересе Азербайджана к проведению выборов и референдумов в других странах.

Участвуя в качестве наблюдателя во многих выборах и референдумах, Р. А. Гулиев отметил возросшую роль представителей Содружества и особенно МПА СНГ в проведении в государствах выборов и референду-

мов, а также огромный интерес других международных наблюдателей и миссий, так как в процессе наблюдения происходит интенсивный обмен мнениями, ведутся плодотворные дискуссии.

Докладчик также подчеркнул большую роль международных научно-практических конференций.

Председатель Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по защите прав человека и общественным вопросам **А. В. Сафарян** в своем выступлении отметил, что свыше 10 лет Республика Армения тесно сотрудничает с ОБСЕ и с ее структурами в вопросах совершенствования национального законодательства в области избирательного права. В результате этого сотрудничества, а также жесткой политической борьбы внутри армянского парламента второго и третьего созывов, был выработан Избирательный кодекс, который в целом соответствует европейским нормам и стандартам и является одним из самых жестких на территории СНГ. В данном кодексе не предусмотрены процедуры предварительного голосования и голосования на дому. Кроме того, в соответствии с Избирательным кодексом бюллетени кладутся в конверт, запечатываются и только после этого помещаются в прозрачные урны, а наблюдатели, как отечественные, так и зарубежные, имеют практически равные с членами избирательных комиссий права в процессе наблюдения за ходом голосования и подсчета голосов.

Эти жесткие требования постоянно обсуждаются в Армении, однако существует принципиальное понимание того, что менять эти вы-

работанные на протяжении 10 лет принципы не следует. Вместе с тем возникают определенные сомнения в их демократичности, поскольку, например, многие инвалиды так и не получили возможности прийти на избирательные участки. На избирательных участках из-за нехватки средств отсутствуют условия для полноценного голосования инвалидов; могут быть и другие ограничения, которые лишают часть электората возможности участвовать в избирательном процессе.

Депутаты парламента четвертого созыва (выборы прошли в 2007 г.) в качестве наблюдателей как от Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, так и от Межпарламентской Ассамблеи СНГ принимали участие в нескольких выборах, в частности в парламентских выборах 2008 г. в Российской Федерации, президентских выборах в Украине 2009 г., президентских выборах в Беларуси 2010 г.

Как отметил А. В. Сафарян, депутаты армянского парламента, которые работали в различных миссиях, в том числе в Миссии Совета Европы, Миссии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, в Миссии Межпарламентской Ассамблеи СНГ, тесно сотрудничали между собой, обсуждали многие вопросы и стремились согласовывать свои действия, пытаясь понять истинное положение дел в той стране, где проходят выборы.

По словам докладчика, любые выборы включают в себя две составляющие — политическую и техническую. Это касается и наблюдения: среди наблюдателей преобладают профессиональные политики, которые временно становятся техническими сотрудниками и задача которых —

отследить процесс голосования, подсчета голосов и объявления результатов, проверить правильность и точность выполнения всех процедур.

В 2007 г. после выборов в парламент Армении ОБСЕ представила 32 пункта замечаний по результатам работы Объединенной миссии БДИПЧ и Парламентской Ассамблеи по наблюдению за выборами в парламент Армении. Политическая коалиция по прошествии двух месяцев обсуждения данного вопроса направила официальное письмо с ответом на эти замечания. Двадцать девять из 32 предложений были приняты.

В настоящее время в парламенте идет обсуждение вопроса о внесении изменений в Избирательный кодекс. Планируется ужесточить ответственность за фальсификацию в процессе выборов. Также планируется расширить возможности политических сил, не представленных в парламенте Армении, участвовать в процессе наблюдения за выборами в составе избирательных комиссий. Кроме того, по мнению докладчика, иностранные и местные наблюдатели должны находиться полностью в равных условиях с членами избирательных комиссий.

В заключение докладчик указал на необходимость унификации избирательных стандартов в национальных законодательствах, а также выработки общей правовой базы в данной сфере на пространстве Содружества Независимых Государств.

**3. Тот,** Генеральный секретарь Ассоциации организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ), выступил с докладом «Конституция, избирательное законодательство, международные стандарты и наблюдение

за выборами». По словам докладчика, не существует социального развития без идей, идеологических моделей, философских учений. Людям, существующим в рамках государственных структур, необходимы идеи, идеологические модели, философские доктрины, предоставляющие концептуальные основы для обеспечения такого руководства в государстве, при котором население обеспечено работой, может содержать свои семьи и жить в мире и безопасности.

Вместе с тем, как отметил З. Тот, в мире нет ни одной идеи, идеологической модели, философского учения, на основе которых могли бы процветать все страны мира. Существует общепризнанная идея демократии, служащая основой для построения такой политической системы, при которой все граждане страны вне зависимости от их социального положения имеют возможность участвовать в управлении государством, отстаивать собственные интересы через своих представителей, обеспечивая себе тем самым свободу и процветание.

Демократия не может быть построена в условиях всеобщей бедности. Нищета порождает диктатуру, при которой государственная власть неизбежно находится в руках привилегированной социальной группы. Демократическая система опирается на сильный средний класс или на класс, стремящийся стать таковым. В мире существуют страны, где демократическая модель уже реализована, а также государства, стремящиеся стать демократическими (страны с переходной экономикой). Более 200 стран являются членами Организации Объединенных Наций. Если подсчитать, сколько

из них являются демократическими государствами или странами с переходной экономикой, то общее число не достигнет 100.

По мнению докладчика, не существует ни одной страны в мире, которая являлась бы единственным образцом демократии и обладала бы правом устанавливать критерии в данном вопросе. И тем более ни одна страна не имеет права распространять демократию силой оружия. Существуют также и внутренние социальные условия демократического развития. Однако следует понимать, что государства Центральной и Восточной Европы никогда бы не пошли по пути демократического развития, если бы два десятилетия тому назад США и Советский Союз не достигли договоренности о возможности трансформации существовавшего тогда миропорядка.

Ни в одной стране или обществе не существует необратимого демократического развития. Страна, вставшая на путь демократии, может остановиться в своем развитии, и таким образом возникнет риск восстановления диктатуры. Поддержание статуса социально-демократического государства подразумевает постоянную политическую борьбу. Гарантии свободных и справедливых выборов, государственное управление, основу которого составляет свободное волеизъявление граждан страны, являются ключевыми инструментами защиты демократии.

Нет также единой, подходящей всем демократической формы правления. Парламентская республика, президентская республика и конституционная монархия считаются равно демократическими формами государственного управления. Фор-

ма государственного управления во многом определяется историческими традициями, но нигде не оспаривается, что всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании является краеугольным камнем участия общества в управлении государством.

Нет демократии без выборов. Они являются ее необходимым условием, однако самого по себе наличия выборов недостаточно для того, чтобы считать страну демократической. Существуют определенные предпосылки демократии: гарантированные конституцией плюралистическая партийная система, защита частной собственности, верховенство права. Можно проводить выборы в рамках правовой системы, не основанной на принципе разделения властей, но при отсутствии такового не будет демократических выборов. В рамках однопартийной системы, без соблюдения принципов верховенства закона и разделения властей, без развития института частной собственности построение демократии невозможно.

Во всем мире одним из основных предметов конституционного регулирования является избирательное право, даже в странах с монархической формой устройства. Однако конституции различаются тем, какие выборы регулируются (парламентские, президентские, выборы в местные органы самоуправления) и в какой степени. В некоторых странах в качестве дополнительных в конституцию также включены выборы в Европейский Парламент, выборы представителей национальных меньшинств, судебные выборы, национальные и местные референдумы.

По словам З. Тота, не существует справедливых выборов без избирательного права, проникнутого идеей демократии и конституционализма. Законодательство о выборах должно быть направлено на создание равных возможностей для политических партий. Необходимо четко контролировать активное и пассивное избирательное право. Следует обеспечить судебную правовую защиту против фальсификации выборов. Средства, потраченные на избирательные кампании, должны быть ограниченными и прозрачными. Необходимо обеспечить равный доступ к средствам массовой информации.

Не может быть справедливых выборов, если правительство и крупные партии используют национальные службы безопасности, правоохранительные органы для борьбы с оппозицией. Ни в рамках избирательной кампании, ни в политической борьбе вне кампании, ни на республиканских референдумах не следует использовать административный ресурс в целях дискредитации политических оппонентов. Однако правительство и судебная система имеют право противостоят преступникам, которые под видом политических партий пытаются легализовать какое-либо незаконное объединение. Для того чтобы решать эту сложную проблему, со стороны правительства требуется взвешенный подход.

Особенно сложной проблемой во время и после выборов является контроль над законными и незаконными массовыми выступлениями и демонстрациями. Для того чтобы провести различие между осуществлением конституционного права на демонстрации, свободу собраний и сознательно

организованными или спонтанными беспорядками, необходимы наличие достоверной и собранной профессионалами из органов национальной безопасности информации, а также разумная взвешенная позиция глав государств.

Без независимых избирательных комиссий не существует справедливых выборов. Избирательная комиссия должна представлять собой независимый орган, располагающий достаточным количеством бюджетных средств для эффективного осуществления своих задач.

Председатель избирательной комиссии и ее члены находятся в непростой ситуации. Они подчиняются только закону и собственной совести, их решения могут быть изменены только по решению суда. На них часто оказывается давление со стороны некоторых политиков. Только профессионализм, честность и последовательное соблюдение норм права помогают противостоять различным формам давления. Избирательной комиссии необходимо обеспечить равный доступ ко всей информации всем партиям и кандидатам. Очень важным элементом является сотрудничество и обмен опытом международных экспертов в области выборов.

Не существует такого органа власти, перед которым не стояли бы задачи в связи с выборами. По словам докладчика, типичная ошибка центральных государственных органов, перед которыми не стоят определенные законом задачи подготовки и проведения выборов, заключается в том, что они не оказывают поддержку избирательной комиссии, заявляя, что это не относится к их обязанностям и компетенции. Однако

демократия, в том числе и справедливые выборы, требует участия всего общества, всех структур государства. Министерства, центральные и местные органы власти, парламент, правительство, судебные органы, политические партии, независимые кандидаты, неправительственные организации и рядовые избиратели несут ответственность за выборы. Например, учебные заведения должны поддерживать участие студентов в избирательном процессе, учреждения здравоохранения — поддерживать голосование пациентов в больницах; руководство тюрем — организовать голосование тех, кому еще не вынесли окончательного приговора. Органам местного самоуправления необходимо организовать и сделать возможным доступ на избирательные участки людей с ограниченными возможностями; общественный долг СМИ — предоставить информацию о порядке голосования; организации гражданского общества должны участвовать в мониторинге выборов; научные институты — изучать и публиковать историю выборов, а также их результаты и т. д.

Участие в голосовании является моральным обязательством избирателей. Все государственные органы и органы местного самоуправления обязаны делиться информацией со всеми политическими партиями в равной степени. Единственное исключение может быть сделано в случае, когда речь идет о государственной тайне. Очевидно, что это может не понравиться представителям правящей партии. Однако в случае, если политическая ситуация изменится и правящая партия станет оппозиционной, ее представители будут бла-

годарны за обеспечение равных возможностей.

Не существует всеобъемлющих международных стандартов в отношении содержания избирательного законодательства. Однако существуют международные договоры, которые устанавливают основные критерии. основополагающий документ Организации Объединенных Наций — Всеобщая декларация прав человека устанавливает принципы выборов.

По словам З. Тота, международное наблюдение за выборами является важным инструментом развития демократии. Лидеры многих стран воспринимают международных наблюдателей как врагов, которые приезжают с одной целью — критиковать. По мнению докладчика, это ошибочное мнение. Цель международного мониторинга в изложении АОВСЕ в первую очередь состоит в обмене опытом. Это верно и в случае, когда звучит жесткая критика. Для АОВСЕ значимы и такие страны-члены, в которых избирательная система не соответствует международным стандартам. Цель организации — добиться изменений с помощью регулярного обмена опытом и консультаций.

Ряд стран СНГ также приняли участие в международном наблюдении за выборами при содействии АОВСЕ. Организация стремится расширить этот круг. В планы организации входит расширение отношений с избирательными экспертами государств Содружества. Россия — один из членов — основателей АОВСЕ с 1991 г. Представитель ЦИК Российской Федерации является постоянным членом Исполнительного Совета АОВСЕ.

Заместитель начальника управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации **В. И. Лысенко** в своем выступлении коснулся основных направлений осуществления международного наблюдения за выборами и референдумами, прежде всего международной стандартизации регулирования данного процесса. Международная стандартизация — это в первую очередь гармонизация и унификация законодательства.

Как отметил докладчик, каждая международная организация имеет свои, довольно противоречивые международные стандарты по наблюдению за рядом институтов непосредственного волеизъявления граждан. В частности, Совет Европы имеет единственную статью Протокола № 1 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая, как явствует из многочисленных прецедентных решений Европейского Суда по правам человека, распространяется только на выборы в законодательные органы.

ОБСЕ, имея международные обязательства, хотя и распространяет их на национальные, региональные и местные выборы, декларирует институт референдума, который, особенно в государствах Содружества, приобретает более важное, чем ранее, значение во взаимосвязи с институтом выборов (в качестве примера докладчик привел отклонение Президентом Казахстана предложения Парламента о вынесении на референдум вопроса об изменениях и дополнениях в Конституцию, касающихся продления президентских полномочий).

В Европейском Союзе, основным законодательным органом которо-

го является Европейский Парламент, также отсутствует достойная международно-правовая база по организации наблюдения как в рамках Европейского Союза, так и за его пределами, особенно во взаимосвязи с известными статьями Хартии основных прав Европейского Союза, которые предусматривают участие в местных выборах граждан государств Европейского Союза, постоянно проживающих на территории другого государства данного союза.

По мнению докладчика, наиболее прагматичным, целостным и эффективным является использование конвенционального подхода, который не только политически, но и юридически является обязательным для государств — участников соответствующего конвенционального регулирования. Это наиболее адекватный, отвечающий интересам и государств, и соответствующих международных организаций подход.

В связи с этим В. И. Лысенко выдвинул два предложения.

Первое связано с тем, чтобы МПА продолжила двигаться в направлении подготовки и принятия модельных законов, касающихся, в частности, и национальных референдумов государств — участников СНГ. Это позволит создать на пространстве Содружества законченную, целостную систему двух основных институтов, за которыми осуществляется международное наблюдение: выборы и референдум.

7 октября 2002 г. ряд государств СНГ подписали Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, но до сих

пор, к сожалению, не все ее ратифицировали. По мнению докладчика, было бы правильно, если бы все государства, подписавшие Конвенцию, ее ратифицировали. Это свидетельствовало бы о более системном отношении к регулированию избирательных процессов, об ответственном подходе всех государств — участников СНГ к гармонизации и унификации избирательных процессов на пространстве Содружества. Это, безусловно, позволит и другим государствам присоединиться к данной Конвенции, тем более что в СНГ имеется опыт международного наблюдения за избирательными процессами в государствах, которые совсем недавно появились на карте мира.

Второй момент: нужны ли стандарты в международном наблюдении за выборами? По мнению докладчика, безусловно нужны. Оптимальная система складывается на пространстве СНГ. Не имея инструментария в виде сформированных принципов международного наблюдения, которые утверждены именно парламентским, а не бюрократическим или административным органом, невозможно выстроить систему общепризнанных стандартов.

Без таких стандартов нельзя осуществлять наблюдение за выборами и референдумами даже при наличии материальных ресурсов. И в этом смысле, безусловно, отсутствие в документах международных организаций, за исключением Содружества Независимых Государств и Шанхайской организации сотрудничества, положений о миссиях наблюдателей также является существенным недостатком, порождающим практику двойных стандартов. Поэтому

В. И. Лысенко выдвинул предложение о том, чтобы государства и международные организации использовали такой инструментарий, как разработка и принятие коллективными парламентскими органами положений о миссиях международных наблюдателей.

В заключение докладчик напомнил о том, что директор БДИПЧ ОБСЕ Я. Ленарчич в ходе презентации шестого издания Руководства по наблюдению за выборами охарактеризовал его как технический документ. По мнению В. И. Лысенко, не может быть простым техническим документом руководство, включающее в себя методологию, на основе которой делаются выводы, содержащиеся либо в предварительном заявлении, либо в итоговом отчете миссии, о том, соответствуют ли выборы в том или ином государстве международным избирательным стандартам. Документы Межпарламентской Ассамблеи, касающиеся наблюдения за выборами, являются именно методологическими руководствами, которые позволяют адекватно оценить национальное законодательство о выборах, его практическое применение и соответствие международным избирательным стандартам. Поэтому подход к рекомендациям по наблюдению за выборами как к методологическим, методическим, а не техническим документам позволит придать международному наблюдению за выборами и референдумами современное адекватное значение и звучание.

Советник Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан

государств — участников МПА СНГ **С. Л. Ткаченко** выступил с докладом «Практические вопросы международного наблюдения за выборами на примере выборов Президента Украины и выборов в Милли Меджлис Азербайджанской Республики в 2010 г.». По словам докладчика, рассматриваемые в выступлении выборы стали заметными вехами в политической истории двух государств: Украины и Азербайджанской Республики. С. Л. Ткаченко участвовал в обоих выборах, руководил международными группами экспертов, обеспечивавших международных наблюдателей от МПА СНГ справочной и аналитической информацией.

Мониторинг выборов Президента Украины (17 января и 7 февраля 2010 г.) и депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики (7 ноября 2010 г.) проводился по модели, которую МИМРД рассматривает как наиболее адекватную задаче наблюдения за выборами. При ее использовании имеется возможность проверить соблюдение государствами всех своих международных обязательств и норм национального законодательства в отношении организации и проведения выборов. По словам докладчика, МИМРД не претендует на уникальность, но применительно к мониторингу в Содружестве используемая институтом модель экспертного сопровождения международного мониторинга является эффективной и при этом нуждается в дальнейшем совершенствовании.

При выработке указанной модели мониторинга выборов специалисты МИМРДа исходили из того, что наблюдение за выборами имеет двой-

ственную природу. С одной стороны, оно касается суверенных государств, каждое из которых имеет уникальную по сравнению с другими странами национальную специфику организации политической жизни и структуру органов власти. С другой стороны, государства, являющиеся членами СНГ и МПА СНГ, участвуют в крупном интеграционном проекте — построении Содружества, стартовой точкой их независимости является многолетнее развитие в рамках единого государства, и их политическая культура остается во многом сходной.

В развитии дискуссии, состоявшейся на конференции, докладчик также отметил, что пока не существует единой глобальной модели организации выборов. Страны СНГ, несмотря на свои значительные усилия по разработке модельного законодательства в различных сферах экономической и политической жизни, а также в сферах «жесткой» и «мягкой» безопасности, пока не ставили вопрос о создании единых законов о проведении выборов в парламентские структуры, выборов Президента как высшего должностного лица или о выработке единых норм организации референдумов, а также проведения местных выборов. Механизм принятия модельных законов представляется оправданным и достаточно эффективным.

По словам С. Л. Ткаченко, если обратиться к политологической терминологии, то интеграционная модель в электоральной сфере в Содружестве Независимых Государств сейчас не выходит за рамки усилий по кооперации подходов к организации и проведению выборов на осно-

ве единых принципов. Свод таких принципов только формируется и в настоящее время включает в себя следующие: всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование, периодические и обязательные выборы, открытые и гласные выборы, свободные выборы, подлинные выборы, справедливые выборы, проведение выборов специальными избирательными органами.

Известно, что механика функционирования интеграционных объединений помимо модели кооперации также предусматривает более глубокие формы сотрудничества: координацию, т. е. формирование конкретных целей и инструментов, а также принятие законодательства по их достижению, и гармонизацию, т. е. разработку сложной по структуре системы общих для всех государств объединения целей и инструментов. Как отметил докладчик, на нынешнем этапе истории СНГ применение сложных форм интеграционного взаимодействия государств представляется несвоевременным.

С практической точки зрения процедуры мониторинга выборов в Украине и Азербайджанской Республике имели много общего. С. Л. Ткаченко выделил пять основных тезисов.

1. Долгосрочный мониторинг был достаточно продолжительным, в обоих случаях он продлился около трех месяцев. Фактически этот мониторинг совпадал с теми временными сроками, которые центральные избирательные органы двух государств выделили для активной фазы избирательных кампаний, что и было отражено в календарных планах организации и проведения выборов.

2. Мониторинг включал в себя привлечение значительных сил экспертов, действовавших как в Санкт-Петербурге, так и на местах. В Украине были открыты региональные центры группы долгосрочного мониторинга МПА СНГ в Донецке, Львове, Симферополе и Одессе, а также штаб в Киеве. В Азербайджанской Республике действовали региональные центры в городах Сумгаит, Куба, Шеки, Гянджа и Ленкорань, а также штаб в столице государства Баку.

3. К обеспечению эффективного мониторинга всех этапов предвыборной кампании и проведения голосования привлекались в качестве консультантов-переводчиков местные ученые-политологи, журналисты и представители неправительственных организаций, которые по методикам МИМРДа МПА СНГ собирали требуемую информацию: посещали заседания ЦИК и окружных избирательных комиссий, предвыборные штабы кандидатов и политических партий, направляли запросы в правоохранительные органы, следили за дебатами по телевидению и радио, анализировали материалы на сайтах участников электорального процесса в Интернете, следили за составлением списков избирателей и внесением в них изменений, присутствовали на предвыборных мероприятиях. Таким образом, они обеспечивали международных наблюдателей от МПА СНГ из числа парламентариев всей необходимой информацией для оценки соответствия хода выборной кампании международным обязательствам двух государств и нормам национального законодательства.

4. Экспертное сопровождение международного мониторинга обо-

их выборов включало помимо анализа национального законодательства также рассмотрение планов работы центральных избирательных комиссий по проведению выборов на предмет их соответствия нормам национального законодательства, а также анализ политической системы государства, результатов предыдущих выборов, учет национальными законодателями замечаний и рекомендаций международных наблюдателей, участвовавших в мониторинге выборов в прежние годы.

5. Экспертами МИМРДа для наблюдателей от МПА СНГ были подготовлены следующие справочные материалы: биографические данные и факты из политической биографии кандидатов в Президенты Украины и материалы об участвовавших в выборах в Милли Меджлис политических партиях и движениях; анализ хода избирательной кампании в обоих случаях; администрирование выборов институтами избирательной системы Украины и Азербайджанской Республики; избирательные конфликты и механизмы их разрешения органами избирательной системы и судебными органами; участие международных организаций и наблюдателей от отдельных государств в международном мониторинге обоих выборов.

Указанные справочные материалы вошли в отчеты экспертной группы по долгосрочному мониторингу проведения выборов, которые размещены на сайте МПА СНГ.

Докладчик выделил и несколько отличий при организации международного наблюдения за выборами в Украине и в Азербайджанской Республике.

Так, в двух государствах совершенно по-разному складывается динамика политических процессов. В Украине деление политических партий на правящие и оппозиционные не имеет особого значения, поскольку переход таких партий и их лидеров из одного статуса в другой на протяжении последних шести лет имел место регулярно. В Азербайджанской Республике есть политическая сила, которая с полным правом может быть охарактеризована как доминирующая в политической системе (партия «Единый Азербайджан»), поэтому усилия законодателей направлены на защиту интересов оппозиционных сил, создание условий для их представительства в национальном парламенте. Эти усилия составляют значительную часть деятельности органов власти государства.

Отличие связано также со спецификой мониторинга президентских и парламентских выборов. В парламентских выборах главными акторами являются политические партии и движения, в то время как на президентских выборах борьба идет прежде всего между отдельными политическими фигурами, которые в своей деятельности в рамках электорального процесса могут опираться на собственные политические партии, а также на союзников из числа других политических сил. Таким образом, мониторинг президентских выборов — более комплексный и в этом смысле более сложный.

Также в процессе мониторинга эксперты ощутили результаты того, что филиал МИМРДа в Баку действует уже более двух лет и стал органичной частью экспертного сообщества

этой страны. Филиал же института в Киеве пока только формируется, поэтому в рамках долгосрочного мониторинга пришлось опираться на привлеченных экспертов, мало знакомых со спецификой мониторинга и исследовательскими практиками МИМРДа.

В качестве выводов рассмотрения общего и отличного в двух избирательных кампаниях С. Л. Ткаченко отметил следующее:

1. Срок долгосрочного мониторинга продолжительностью в три месяца представляется оптимальным, его значительное удлинение или сокращение способно привести к ухудшению качества наблюдения.

2. Долгосрочный мониторинг должен носить технический характер и акцентировать внимание на объективных и верифицируемых аспектах электоральных процессов. Политические выводы на основе предоставленных экспертных материалов следует делать международным наблюдателям из числа парламентариев государств СНГ, самим прошедшим через процедуру выборов и обладающим достаточным опытом для вынесения взвешенных и обоснованных заключений о результатах выборов.

3. Складывается практика взаимодействия в процессе долгосрочного мониторинга между экспертами МИМРДа и представителями других международных организаций (ОБСЕ, Совета Европы и др.), также проводящими продолжительный мониторинг. Обмен мнениями и аналитическими материалами в рамках таких встреч позволяет повысить качество экспертного анализа, а также интегрировать МИМРД в

сеть ведущих европейских структур, осуществляющих наблюдение за выборами.

**И. В. Богданов**, исполнительный директор Российского фонда свободных выборов, в своем выступлении отметил, что модернизация избирательной системы напрямую связана с совершенствованием законодательства и широкомасштабным техническим переоснащением. Однако, по мнению докладчика, ее успешность зависит не только от этого, а во многом определяется отношением к выборам простых граждан, тем, насколько остро они воспринимают малейшие нарушения их прав со стороны различных участников избирательного процесса.

Существует такой немаловажный фактор развития выборной сферы, как общий демократический тонус выборов, т. е. степень свободы участвующих в них граждан и обусловленная ею степень доверия к выбранной власти, ее легитимность, а также и ответственность за сделанный выбор. В этом и заключается основная суть демократии. Оказание содействия ее реализации является главной задачей наблюдения. В разных странах, с молодой или старой демократией, с развитым или не очень избирательным законодательством, на выборах, проводимых при помощи технических средств или без них, на основе ментальности и исторических условий развития народа складывается своя специфическая ситуация реализации демократичности, свободы и справедливости выборов. И если, например, американский народ считает, что институт выборщиков есть проявление наивысшего развития демократии, то, скорее все-

го, для американского народа так оно и есть.

В связи с этим, по словам докладчика, не вызывает никаких сомнений тот факт, что эффективное наблюдение за ходом выборов со стороны международных организаций, безусловно, является своего рода гарантией соблюдения современных избирательных стандартов и инструментом гармонизации избирательных процедур. Именно поэтому роль ОБСЕ и Межпарламентской Ассамблеи СНГ в деле организации наблюдения за выборами трудно переоценить. Но нельзя не согласиться и с тем, что международное наблюдение, проводимое по определенной методике или справочному техническому пособию, без понимания сути психологии народа, которую можно понять только через активное взаимодействие с гражданским обществом страны, в которой осуществляется наблюдение, перестает быть фактором, способствующим демократизации выборных процессов.

Нисколько не умаляя роли международного наблюдения, И. В. Богданов отметил важность внутреннего наблюдения, осуществляемого политически не ангажированными неправительственными организациями, действующими в электоральной сфере. По мнению докладчика, взаимобогащающее сотрудничество внутренних (представители гражданского общества) и международных (представители ОБСЕ и СНГ) наблюдателей играет исключительно важную роль. Очевидно, что даже минимальная координация действий в данной сфере позволит сделать процесс наблюдения более эффективным, а оценки и выводы — более

точными, объективными и предметными.

Докладчик также отметил, что для обеспечения подлинно демократического характера выборов крайне важно преодолеть негативную установку по поводу целей наблюдения, с одной стороны, у организаторов выборов, с другой стороны, у организаторов самого наблюдения. Одни считают, что за ними будут наблюдать ради получения компромата, другие специально приезжают ради его получения. Многие отчеты о наблюдении до сих пор, как правило, составляются только на основе замечаний о нарушениях и недостатках без каких-либо конструктивных предложений по улучшению существующей ситуации.

По мнению И. В. Богданова, такое понимание наблюдения за выборами исходит от активных участников избирательного процесса: партий, кандидатов, штабов, политтехнологов. Во главу угла ставится достижение победы на выборах конкретных лиц и любой ценой. Поэтому и наблюдение часто оказывается пристрастным, идеологизированным и заказным.

Этому наблюдению следует противопоставить внутреннее наблюдение — со стороны общественных организаций, гражданского общества и внешнее — со стороны международной общественности. Основными характеристиками такого наблюдения являются незаинтересованность в результатах выборов, профессионализм, полная деидеологизация.

По мнению докладчика, настало время методологически развести и категориально определить, может быть даже на уровне законодательства, понятия «наблюдение за выбо-

рами от партий и кандидатов», «общественный контроль и мониторинг со стороны гражданского общества» и «международное наблюдение за выборами». Именно на основе этих трех источников можно получить наиболее объективную картину о степени реализации демократических стандартов на выборах в той или иной стране.

В связи с этим И. В. Богданов обратил внимание на несколько иной, нестандартный, подход в российской практике наблюдения за выборами — общественный контроль со стороны институтов гражданского общества. Это связано прежде всего с некоторыми новыми методологическими подходами к сфере наблюдения, которые пока еще не привлекли достаточного внимания представителей ОБСЕ и Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Речь идет об общественных «горячих» линиях связи с избирателями, которые начиная с 2003 г. организуются на территории Российской Федерации Российским фондом свободных выборов и рядом других общественных организаций. Для этого в качестве экспертов привлекаются опытные специалисты, хорошо знающие избирательное право, избирательные процедуры, которые в круглосуточном режиме, в реальном времени, в ходе организации и проведения выборов оказывают реальную помощь гражданам в реализации их избирательных прав.

За весь период работы «горячих» линий по каналам телефонной и факсимильной связи было получено более 64 тыс. обращений избирателей, которые дифференцированы по годам, выборам, категориям, харак-

теру обращений. В целом это дает основания со статистической точностью рассуждать о результатах и тенденциях, намечать пути развития и представлять их в качестве рекомендаций со стороны гражданского общества организаторам выборов для того, чтобы были сделаны соответствующие выводы и предприняты шаги по улучшению ситуации в данной сфере.

«Горячие» линии функционируют практически повсеместно. На предстоящих федеральных выборах планируется развернуть крупномасштабную информационно-правовую разъяснительную работу с гражданами, цель которой — обеспечить подлинное волеизъявление народа. И несмотря на то что данная форма работы не корреспондирует с традиционным подходом к организации наблюдения, игнорировать российский опыт было бы ошибкой. По мнению докладчика, степень объективности международного наблюдения только повысится, если будут приниматься во внимание результаты усилий в данном направлении институтов гражданского общества в конкретной стране.

Миссии международных наблюдателей должны не только учитывать эти новые методологические подходы к внутреннему наблюдению за выборами, но и находить корректные формы взаимодействия с негосударственными структурами стран, где осуществляется международное наблюдение.

Член Общественной палаты Российской Федерации, сопредседатель Ассоциации некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль»

**А. С. Брод** в своем выступлении отметил, что в ходе работы конференции неоднократно говорилось о роли некоммерческих организаций, средств массовой информации, экспертного сообщества в осуществлении наблюдения, работе с избирателями, повышении их активности, информированности, выявлении нарушений в ходе избирательных кампаний, тесном взаимодействии с избирательными комиссиями, с органами власти, правоохранительными органами для устранения выявленных недостатков, совершенствования избирательного законодательства.

Некоммерческие организации России за последние три-четыре года нарабатывали серьезный опыт в этих сферах. Создано несколько крупных коалиций по наблюдению за выборами, по экспертной деятельности, подготовке экспертных заключений, докладов, отчетов о ходе избирательных кампаний. В частности, Ассоциация «Гражданский контроль» направляла официальные делегации наблюдателей на выборы в Украину, Абхазию, Южную Осетию, Кыргызстан. Представители экспертных сообществ выезжали на выборы в США, Великобританию, Беларусь.

А. С. Брод предложил усилить взаимодействие по линии Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ с некоммерческими организациями, которые занимаются наблюдением за выборами, экспертной работой. На базе Межпарламентской Ассамблеи целесообразно проводить экспертные встречи, учебные мероприятия с участием представителей некоммерческих организаций и средств массовой информации. По мнению докладчика, подобное взаи-

модействие обогатит и саму Межпарламентскую Ассамблею и поможет включить в сферу ее деятельности, в сферу наблюдения неправительственные организации стран Содружества Независимых Государств.

Исполнительный директор Российского общественного института избирательного права **А. В. Игнатов** в своем выступлении напомнил, что в 2010 г. одна из наиболее авторитетных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами и референдумами, — Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ выпустило очередное, шестое издание Руководства по наблюдению за выборами, которое пришло на смену пятому изданию, применявшемуся с 2005 г. При этом докладчик отметил, что при подготовке шестого издания, как указано в предисловии к нему, учтен опыт наблюдения и оценки более 230 выборов.

За период действия пятого издания неоднократно в разных форматах и на разных уровнях обсуждалась необходимость совершенствования методики наблюдения за выборами, используемой как БДИПЧ ОБСЕ, так и другими организациями, с целью исключения двойных стандартов наблюдения за выборами и деполитизации самого института международного наблюдения. Активное обсуждение этих вопросов на заседаниях руководящих органов ОБСЕ — Совета министров иностранных дел и Постоянного совета и на различных экспертных площадках ОБСЕ позволяло надеяться на то, что в очередном издании результаты этих обсуждений будут в той или иной степени учтены и реализованы. Обнадеживало и утверждение в пре-

дисловии, что руководство «излагает методику БДИПЧ» (а не представляет собой «общий обзор методики», как было в пятом издании) и «детально разрабатывает процесс, посредством которого выборы в государствах — участниках ОБСЕ оцениваются на соответствие обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов и национальному законодательству».

Однако сам порядок разработки шестого издания не в полной мере отвечал принципам транспарентности и открытости, о которых часто говорят представители БДИПЧ. Издание разрабатывалось фактически в закрытом режиме, без надлежащего обсуждения в экспертном сообществе и на межгосударственном уровне. Многие специалисты, которые могли бы внести определенный вклад в его разработку, узнали о нем лишь после опубликования на сайте БДИПЧ.

На этом фоне, по словам **А. В. Игнатова**, нельзя не отметить широкое публичное предварительное обсуждение документов, принимаемых Межпарламентской Ассамблеей СНГ в сфере выборов, которое проходит с участием депутатов парламентов, организаторов выборов, представителей научного сообщества, общественности и экспертов. В ходе такого обсуждения удастся отшлифовать документ, выявить и устранить большинство неточностей и недоработок, исключить спорные моменты и противоречия.

Как и прежде, новое издание Руководства не стало предметом обсуждения Постоянного совета ОБСЕ и не приобрело статуса официально утвержденного руководящими ор-

ганами Организации, оставаясь, по существу, внутренней инструкцией. При этом, как отметил **А. В. Игнатов**, нельзя согласиться с тезисом директора БДИПЧ о том, что Руководство является всего лишь техническим документом, не содержащим обязательств, и не подлежит обсуждению государствами-участниками. Докладчик напомнил, что речь идет о документе, на основе которого проводится оценка соответствия выборов международным обязательствам. Такая оценка важна для любого государства и должна быть выверена и объективна.

В русском варианте издания имеются технические или лингвистические неточности. Более того, там имеет место и неверный перевод, который влечет прямо противоположное понимание текста Руководства. Речь идет об оценке положений законодательства о владении кандидата государственным языком. Это свидетельствует о необходимости более тщательного подхода даже к переводу документов, не говоря уже об их разработке. Далее докладчик коснулся содержания Руководства.

Обязательства ОБСЕ за период между выходом пятого и шестого изданий Руководства не претерпели изменений. Однако в двух изданиях встречается различное, а в ряде случаев — прямо противоположное толкование некоторых из них. В качестве примера **А. В. Игнатов** привел толкование положения пункта 8 Копенгагенского документа 1990 г. об уровне выборов, за которыми может осуществляться наблюдение: если в пятом издании было указано, что на основании пункта 8 наблюдение осуществляется, в частности, за ре-

гиональными и муниципальными выборами, то в шестом издании Руководства уже указано, что тот же Копенгагенский документ предусматривает наблюдение за ходом только общенациональных выборов, а возможность наблюдения за выборами другого уровня предусмотрена иными, более поздними документами ОБСЕ. Сомнительным является и новое толкование того же пункта 8 Копенгагенского документа как постоянно действующего приглашения осуществлять наблюдение за выборами. Неоднозначной с точки зрения соответствия Копенгагенскому документу является и положительная оценка так называемой позитивной дискриминации, предполагающей создание более благоприятных условий для определенной категории избирателей.

О весьма вольном отношении к международным стандартам свидетельствует и предпринятая, хотя и достаточно осторожная, попытка введения нового обязательства — «подотчетность выборов» (оно указано в предисловии, но не встречается в основной части Руководства), в то время как в решениях СМВД (например, № 19/06) указано на необходимость подотчетности самого процесса наблюдения за выборами. Об этой подотчетности в шестом издании не говорится ни слова.

В ряде случаев новые положения Руководства могут быть истолкованы как выход за пределы функций БДИПЧ. Так, например, не очень понятно, какое отношение к наблюдению за избирательным процессом имеет оценка участия женщин в работе правительства и государственных учреждений. По мнению

докладчика, за этим, возможно, и следует наблюдать, но не в рамках избирательного процесса.

Целая группа изменений направлена на исключение из текста Руководства некорректных терминов, связанных с разделением государств — участников ОБСЕ на определенные категории и группы. Речь идет о странах старой и новой, или развивающейся, демократии и т. п. Эти изменения, безусловно, можно только приветствовать.

Существенными также следует признать изменения, цель которых может быть охарактеризована как приведение деятельности БДИПЧ в соответствие с концепцией внешнего оценочного наблюдения за выборами, исключаяющей какое-либо официальное вмешательство наблюдателей в избирательный процесс и даже допускаемое законом соответствующего государства участие в процессе. Примером может служить появившийся категорический запрет для наблюдателей на подписание протоколов и на оказание какой-либо помощи в составлении жалоб. Вместе с тем, по словам докладчика, в эту концепцию не вписывается обнародование в ходе избирательной кампании промежуточных отчетов.

В шестом издании Руководства предприняты некоторые меры с целью конкретизации и унификации деятельности БДИПЧ в целом и наблюдателей в частности, включая единообразное понимание последними вопросов в анкетах. С этой целью унифицирована терминология, включено описание наиболее сложных для единообразного понимания нарушений, акцентировано внимание на разъяснении порядка

заполнения анкет, обозначена тенденция к их стандартизации.

Существенному изменению подверглось описание организационных основ деятельности миссии по наблюдению за выборами. Во-первых, введены четыре равнозначных формата миссии, определение которых производится на основе рекомендаций миссии по оценке потребностей. Во-вторых, предпринята попытка сформулировать некие критерии определения числа наблюдателей, привлекаемых к работе миссии, которые, однако, по существу являются лишь обстоятельствами, подлежащими учету при определении этого числа. Число краткосрочных наблюдателей должно охватывать статистически репрезентативную выборку участков, при этом учитывается целый ряд факторов, включая количество избирательных участков, число избирателей, количество необходимых отчетов и географические особенности. Однако по-прежнему отсутствуют конкретные указания, например не указано, сколько избирательных участков должно приходиться на одного наблюдателя. Кроме того, сформулированы положения о деятельности миссии по оценке потребностей. Ее полномочия расширены, а деятельность теперь не должна предопределять результаты наблюдения.

Изменены положения Руководства о подготовке отчетов миссии. Так, закреплена практика подготовки промежуточных отчетов (что также может быть охарактеризовано как приведение методики в соответствие с практикой), введены требования к объему предварительного заявления, указано, что оно

адресовано широкой аудитории, сформулировано, что при подготовке выводов миссия опирается в большей степени на качественную, чем на количественную, информацию, статистические же данные используются в основном для иллюстрации выводов миссии.

Характеризуя все изменения, А. В. Игнатов подразделил их на две неравные по количеству и значению группы: изменения, направленные на приведение методических документов в соответствие с практикой деятельности БДИПЧ (хотя, по логике, деятельность должна осуществляться в соответствии с методическими документами), и изменения, направленные на введение новых или корректировку существующих положений о деятельности БДИПЧ.

Вместе с тем, по словам докладчика, имеющиеся позитивные изменения методики наблюдения, к сожалению, в большинстве своем могут быть охарактеризованы лишь как первые шаги, а в ряде случаев только как попытки сделать первые шаги в направлении давно назревшей реформы института международного наблюдения за выборами. В частности, необходима дальнейшая конкретизация целого ряда положений о формировании миссии, ее численности, порядка работы и т. п.

Как отметил А. В. Игнатов, многие позитивные изменения, по крайней мере в ходе работы миссий во второй половине 2010 г., т. е. после выхода шестого издания Руководства, не применялись на практике. Так, например, вопреки положениям шестого издания, ни один из обнародованных за указанный период итоговых отчетов (по выборам

в Кыргызстане, Латвии, Боснии и Герцеговине) не переведен на государственный язык соответствующего государства, а Кодекс наблюдателей не подписывался ими при получении аккредитации.

Но главным разочарованием является то, что в шестом издании не решена основная, по мнению докладчика, проблема методики наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ — ее полнота. Она по-прежнему является лишь методикой сбора информации, хотя и более детализированной и упорядоченной. К сожалению, методика БДИПЧ, по крайней мере в обнародованной части, не дополнена методикой анализа полученной информации и оценки соответствия выборов международным избирательным стандартам, включая сформулированные критерии такой оценки. Вместе с тем именно методика в таком объеме соответствовала бы понятию международного наблюдения, закрепленному в Декларации принципов международного наблюдения за выборами 2005 г., к которой одним из первых присоединилось БДИПЧ ОБСЕ.

Как напомнил докладчик, согласно Декларации процесс международного наблюдения за выборами включает в себя такие составные части, как сбор и анализ информации о выборах, высказывание выводов и, по возможности, предложение рекомендаций. И если говорить о методике наблюдения, то она должна включать в себя все эти части. По словам А. В. Игнатова, на данной конференции много говорилось о политических и технических аспектах наблюдения, роли парламентариев и технических специалистов. По его

мнению, следует исходить из цели наблюдения. Политические оценки могут быть даны результатам выборов, и здесь, безусловно, невозможно выработать единообразные критерии: всегда первичным фактором будут политические симпатии тех или иных сил. А наблюдение за процессом выборов, чем занимается, в частности, БДИПЧ, является экспертной деятельностью, и здесь можно и нуж-

но выработать понятные критерии оценки.

Таким образом, А. В. Игнатов пришел к выводу, что в целом шестое издание Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ может быть оценено как наметившее некоторые позитивные тенденции в реформе института наблюдения БДИПЧ, но не оправдавшее большинства ожиданий экспертов.

## **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*14 октября 2010 г. в Таврическом дворце прошла международная научно-практическая конференция «Концептуальные основы совершенствования сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в противодействии экстремистской деятельности», организованная Межпарламентской Ассамблеей СНГ, Исполнительным комитетом СНГ и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с утвержденной Советом глав государств Содружества Независимых Государств Программой сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2008–2010 годы.*

*В работе конференции приняли участие представители парламентов, органов в сфере безопасности государств — участников МПА СНГ — Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины, научных учреждений и институтов гражданского общества.*

*На конференции присутствовали представители таких международных организаций, как Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Международный комитет Красного Креста, Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности, Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма.*

*В данном номере журнала мы публикуем краткий обзор выступлений участников конференции.*

Во вступительном слове председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по обороне и безопасности, сопредседателя конференции **В. А. Озерова** было отмечено, что проведение Межпарламентской Ассамблеи СНГ подобных международных мероприятий по актуальным направлениям противодействия вызовам и угрозам XXI в. стало регулярным. В ходе таких обсуждений происходит интенсивный обмен опытом совершенствования законодательства, направленного на решение самых острых проблем безопасности в Содружестве Независимых Государств. Эти встречи вносят ощутимый вклад в укрепление системы региональной и международной безопасности. Их выводы и рекомендации используются как парламентами, так и компетентными органами стран Содружества.

В выступлении было отмечено, что решение научно-теоретической задачи совершенствования концептуальных основ сотрудничества в противодействии экстремистской деятельности в рамках Межпарламентской Ассамблеи имеет важный прикладной характер. Особенно актуальными являются задачи по объективной оценке ситуации и глубокому анализу эффективности мер и правовых механизмов противодействия экстремизму; поиск ответа на вопрос, что необходимо предпринять парламентам стран Содружества для того, чтобы улучшить координацию деятельности субъектов противодействия экстремистским проявлениям, поиск взаимоприемлемых моделей деятельности, способствующих созданию оптимальных законодатель-

ных условий для решения этой острой для государств — участников СНГ проблемы.

Национализм, сепаратизм, религиозная вражда и нетерпимость, а также другие экстремистские проявления реально угрожают демократическим завоеваниям, подрывают основы безопасного и устойчивого развития общества в различных странах мира. В государствах — участниках Содружества Независимых Государств противодействие экстремизму является достаточно новой задачей, поэтому для участников конференции важно проанализировать международный опыт в данной сфере. В связи с этим, по словам докладчика, на конференции было бы уместно обсудить и вопрос о том, как повлиял на изменение законодательства в странах Содружества модельный закон «О противодействии экстремизму», принятый Межпарламентской Ассамблеей СНГ в мае 2009 г.

Кроме того, участникам конференции было предложено в своих выступлениях обратить внимание на то, как парламенты государств Содружества решают задачи совершенствования противодействия экстремизму в рамках национального законодательства, насколько рекомендации совместных заседаний Ассамблеи помогают в этой деятельности. Кроме того, было предложено рассмотреть практический опыт и проблемы законодательного обеспечения в данной сфере, отметить согласованные действия в различных форматах, предпринимаемые для противодействия экстремистской угрозе, и проанализировать причины и условия, снижающие эффективность деятельности по противодействию экстремизму, а также взаимо-

действие государственных структур и гражданского общества.

В заключение **В. А. Озеров** подчеркнул, что международная научно-практическая конференция является той общественно-политической и научно-экспертной площадкой, где апробируются новые подходы, учитываются особые позиции и в ходе диалога вырабатываются взаимоприемлемые решения, предлагаются новые идеи, конструктивные предложения по совершенствованию сотрудничества государств — участников СНГ в противодействии экстремизму, и выразил надежду, что участники конференции будут работать именно в этом направлении.

**В. П. Войтенко**, председатель Постоянной комиссии Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств по вопросам обороны и безопасности, председатель Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в Содружестве Независимых Государств, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в своем выступлении остановился на деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ по совершенствованию и гармонизации национального законодательства стран — участниц Содружества в соответствии с принципами и нормами международного права. Докладчик отметил, что системное возрастание масштабов вызовов и угроз безопасности на рубеже XX–XXI вв. потребовало объединения усилий и возможностей органов СНГ, законодательных органов и органов испол-

нительной власти государств — участников Содружества.

Важнейшей вехой в решении этой задачи стало создание в 2004 г. при Межпарламентской Ассамблее Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ на базе Постоянной комиссии Межпарламентской Ассамблеи СНГ по вопросам обороны и безопасности. Приоритетной задачей Объединенной комиссии стала реализация межгосударственных программ сотрудничества государств — участников Содружества в сфере безопасности, утверждаемых Советом глав государств СНГ.

По словам докладчика, в рамках работы Объединенной комиссии удалось объединить усилия парламентариев и представителей органов исполнительной власти в разработке законодательных актов и рекомендаций, направленных на систематизацию борьбы с терроризмом и экстремизмом. За шесть лет работы комиссия рассмотрела и подготовила около 40 документов, которые позволили усовершенствовать, структурировать и систематизировать всю модельную законодательную базу Содружества в сфере безопасности, а также сделать ее использование перспективным для государств — участников СНГ.

Докладчик подчеркнул, что вопросы противодействия терроризму и экстремизму в течение последних пяти лет также находились в центре внимания ряда международных научно-практических конференций, а итоговый документ научно-практической конференции «Совершенствование сотрудничества государств — участ-

ников СНГ в противодействии современным вызовам и угрозам безопасности», прошедшей в 2006 г., до сих пор не утратил своей актуальности.

В. П. Войтенко отметил, что в настоящее время сформирована обновленная модельная законодательная база борьбы с терроризмом и экстремизмом, разработан целый ряд документов в данной сфере (модельные законы «Об оперативно-розыскной деятельности», «О противодействии финансированию терроризма», «О безопасности на транспорте», «О безопасности на воздушном транспорте», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «О противодействии экстремизму», «О противодействии терроризму», изменения и дополнения к модельным Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам для государств — участников СНГ по вопросам, касающимся борьбы с терроризмом, Рекомендации по унификации и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ в сфере борьбы с терроризмом и др.).

В своем выступлении В. П. Войтенко особо остановился на некоторых особенностях модельного закона «О противодействии экстремизму», главной целью разработки которого явилось создание надлежащих условий для единообразной трактовки понятия экстремизма в государствах — участниках Содружества, а также для обеспечения защиты государств от экстремистских угроз различного характера.

Структурно модельный закон состоит из четырех глав.

В первой главе содержится свод определений используемых в законе базовых понятий, выделены основные принципы и направления противодействия экстремизму, определены правовые основы и субъекты, осуществляющие противодействие экстремизму.

В процессе работы над проектом закона была выработана общая позиция, которая позволила определить, что экстремизм, в отличие от экстремистской деятельности, не является правонарушением, а представляет собой форму или признак противоправной деятельности. При таком подходе максимально объективно могут использоваться нормы национального законодательства в предупреждении экстремистских проявлений.

Во второй главе закона определены полномочия органов власти по противодействию экстремизму, а также ответственность организаций и физических лиц за осуществление экстремистской деятельности, сформирован правовой механизм противодействия экстремизму, который базируется на системном подходе и включает в себя комплекс организационных, правовых, политических, экономических, воспитательных и иных мер, одновременно предполагающий использование мер уголовного принуждения, для чего целый ряд действий экстремистской направленности подлежит криминализации и признанию преступлениями, совершенными по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

Третья глава закона посвящена международному сотрудничеству в области противодействия экстремизму, актуальность которого постоянно возрастает в связи с увеличением масштабов этой угрозы, ее тенденциозностью и транснационализацией, преобладанием насильственных форм, активной эксплуатацией экстремистами религиозных учений и социальных доктрин, смыканием с организованной преступностью. Это обстоятельство диктует необходимость совершенствования правовой регламентации совместных усилий государств — участников СНГ в сфере борьбы с экстремизмом, приведения национального законодательства в данной сфере в соответствие с Уставом ООН, резолюциями Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН, общепринятыми принципами и нормами международного права.

В четвертой главе закона регламентируются контроль и надзор за законностью осуществления противодействия экстремизму в целях обеспечения согласованного функционирования и повышения эффективности системы такого противодействия.

Докладчик также отметил, что с принятием модельного закона не все проблемы, касающиеся правовой регламентации противодействия экстремизму, решены и поэтому уже в 2011 г. началась работа над последующими документами, такими как Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму, Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по во-

просам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, Комментарий к модельному законодательству СНГ в части, касающейся противодействия терроризму, Комментарии к модельному законодательству СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В. П. Войтенко также подчеркнул следующее: с учетом того, что в последние годы экстремистские проявления становятся все более ощутимыми, основными концептуальными направлениями в деятельности Межпарламентской Ассамблеи по борьбе с экстремизмом могли бы быть поддержание в актуальном состоянии имеющейся модельной законодательной антитеррористической базы СНГ, продолжение системной работы по защите населения государств Содружества от экстремистских проявлений, нацистской и пронацистской идеологии и практики, от попыток оправдания фашизма и пересмотра итогов Второй мировой войны.

Также одним из актуальных направлений является дальнейшая выработка правовых принципов борьбы с экстремизмом, регулятивных и охранительных норм, что, возможно, обусловит внесение дополнений в модельный закон «О противодействии экстремизму», который является рабочим.

И, наконец, по мнению докладчика, необходимо вести работу по уголовной квалификации отдельных насильственных проявлений экстремистской деятельности и внесению соответствующих изменений в уго-

ловное и уголовно-процессуальное законодательство СНГ.

**Д. Солонго**, эксперт по предотвращению терроризма сектора по предупреждению терроризма Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, в своем выступлении остановилась на работе Управления в сфере борьбы с терроризмом, противодействия наркотрафику, транснациональной организованной преступности, коррупции, торговле людьми, торговле оружием, использованию Интернета для совершения различного рода преступлений, нарушению законодательства по охране окружающей среды. Докладчик отметила, что основной задачей Управления является помощь в ратификации 16 документов по противодействию терроризму, которые разработаны в рамках ООН и других международных организаций.

**Д. Солонго** выделила направления, по которым Управление Организации Объединенных Наций по контролю за наркотиками и предупреждению преступности могло бы сотрудничать с Секретариатом Совета МПА СНГ. К ним докладчик отнесла сотрудничество в области совершенствования национального законодательства по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, разработки Комментария к модельному законодательству СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, Рекомендаций по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей для предупреждения их ис-

пользования в террористических и иных противоправных целях, Комментария к модельному законодательству СНГ по вопросам противодействия терроризму, подготовки комплекса мер межгосударственного взаимодействия по совершенствованию правовой регламентации усилий государств-участников в сфере борьбы с терроризмом, приведения национального законодательства в данной сфере в соответствие с Уставом ООН и резолюциями Совета Безопасности Генеральной Ассамблеи ООН.

**А. В. Стыщенко**, старший сотрудник по программам Отдела по борьбе с терроризмом Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, в своем выступлении отметил, что противодействовать терроризму невозможно, если не уделять внимания проблеме подстрекательства к участию в террористической деятельности, насильственной радикализации.

В связи с этим в 2008 г. Совет министров ОБСЕ принял решение о дальнейшей активизации деятельности по противодействию терроризму и призвал государства — участники ОБСЕ использовать исполнительные структуры ОБСЕ для помощи в противодействии экстремизму и насильственной радикализации. С этой целью государствам-участникам рекомендуется продолжать обмен идеями и практическим опытом выработки стратегии и мер противодействия терроризму, а также расширить сотрудничество со средствами массовой информации, бизнес-сообществом, промышленными кругами и гражданским обществом.

В ОБСЕ не выработана единая позиция по отношению к экстремизму, не связанному с насилием. Боль-

шинство европейских государств не считает целесообразным принятие всеобъемлющих законов по противодействию экстремизму, если он не связан с насильственными действиями. Эти государства опасаются, что встречающиеся в законодательстве некоторых стран ОБСЕ расплывчатые определения экстремизма могут создать условия для нарушения властями прав и свобод человека. Безусловно, структурирование национального законодательства, будь то запрещение материалов и символики нацизма или принятие более общих законов против экстремизма, является суверенным делом каждого государства. Важно, чтобы в любом случае принципы соблюдения прав и свобод человека и законных интересов организаций не только декларировались, чтобы законы, направленные на противодействие экстремизму, полностью исключали возможность их использования для ущемления этих прав.

**А. Н. Бондаренко**, советник юридического управления Федеральной службы по финансовому мониторингу Российской Федерации, член Рабочей группы по взаимным оценкам и правовым вопросам Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), в своем выступлении остановился на задачах ЕАГ в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма в Евразийском регионе и внедрения государствами — членами ЕАГ рекомендаций ФАТФ.

Докладчик подчеркнул, что Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, основываясь в своей деятельности на меж-

дународном законодательстве и опыте в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, поддерживает и высоко оценивает вклад СНГ в создание общих правовых основ противодействия терроризму и иным насильственным проявлениям экстремизма. **А. Н. Бондаренко** особо отметил актуальность и своевременность принятия Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ модельного закона «О противодействии экстремизму». По словам докладчика, в настоящее время положения данного нормативного акта также учитываются при проведении ЕАГ взаимных оценок национальных систем противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма государств — членов ЕАГ.

В связи с тем, что формы и методы осуществления экстремистской и террористической деятельности, а также ее финансирования постоянно меняются и становятся все более изощренными, необходимо уделять особое внимание постоянному совершенствованию способов борьбы с этим злом, в том числе и на законодательном уровне, активно используя как нормы модельного закона «О противодействии экстремизму», так и стандарты, устанавливаемые ФАТФ.

**А. Н. Бондаренко** подчеркнул, что ЕАГ поддерживает предложение разработать в рамках формируемой Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 годы Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по вопросам противодействия легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и Комментарий к модельному законодательству СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

**В. В. Багнюк**, советник Департамента Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств по сотрудничеству в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам, в своем выступлении подчеркнул, что впервые общие взгляды Содружества Независимых Государств на сотрудничество в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма были представлены в 2005 г. в соответствующей Концепции.

Этапным событием в сфере правового регулирования борьбы с экстремизмом стало принятие Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ 14 мая 2009 г. модельного закона «О противодействии экстремизму». Именно в этом документе содержатся положения, дающие возможность для единообразного понимания сути данного явления, определены приоритетные направления борьбы с ним, а также меры по его профилактике. Особенно важно, что к числу субъектов, осуществляющих противодействие экстремизму, отнесены общественные и религиозные объединения, международные и иные организации, а также граждане.

Кроме того, докладчик отметил разработанную Антитеррористическим центром СНГ и одобренную Советом руководителей органов без-

опасности и специальных служб государств — участников СНГ действующую Концепцию сотрудничества органов безопасности и специальных служб государств — участников СНГ в сфере информационного противодействия терроризму и иным насильственным проявлениям экстремизма. Данный документ является основой для выработки согласованной стратегии и системы мер по борьбе с терроризмом в информационно-телекоммуникационном пространстве СНГ. Конкретные мероприятия осуществляются в рамках действующей Программы сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2008–2010 годы.

Проектом Программы на 2011–2013 годы наряду с другими мерами предусмотрена разработка проектов Рекомендаций по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей для предупреждения их использования в террористических и иных противоправных целях, Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму проведение «круглого стола» «Противодействие использованию сети Интернет для распространения экстремистских материалов, а также законодательное регулирование возникающих при этом проблем».

Далее В. В. Багнюк отметил, что пока преждевременно говорить о наличии в рамках Содружества комплексной правовой базы противодействия экстремизму, поскольку упомянутые концепции и программы готовились спецслужбами и име-

ют определенную силовую направленность, что в известной степени сужает сферу их практического применения.

Гуманитарная составляющая правовой базы совместного противодействия экстремизму пока, к сожалению, развита недостаточно. Поэтому следует рассмотреть возможность разработки и реализации различных целевых программ для повышения информированности общественности, укрепления культурных связей, налаживания межкультурного диалога, содействия толерантности в национальных и религиозных вопросах.

Сегодня жизненно необходимы специальные образовательные и культурные программы, в том числе для детей и юношества, направленные на формирование в массовом сознании уважения к другим культурам, духовному миру, образу жизни их представителей, а также совершенствование общественного контроля за состоянием дел в данной сфере. Объединение усилий по подготовке целевой программы сотрудничества в рассматриваемой области, как это и предусмотрено Концепцией дальнейшего развития СНГ, является, по словам докладчика, весьма актуальной задачей.

**Д. Н. Королев**, представитель Исполнительного бюро Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств — участников Содружества Независимых Государств, в своем выступлении коснулся отдельных вопросов деятельности Совета, в том числе и в контексте темы конференции.

Докладчик подчеркнул, что нормативно-правовая база многостороннего сотрудничества спец-

служб в основном создана. К базовому Договору о сотрудничестве стран СНГ в борьбе с организованной преступностью от 31 мая 1995 г. подписано 33 протокола по различным направлениям взаимодействия органов безопасности и специальных служб. Налажены эффективные механизмы обмена информацией, в том числе оперативной. Профильными подразделениями спецслужб проводятся согласованные совместные мероприятия, включая информационно-пропагандистские и профилактические. Сформирован Объединенный банк данных органов безопасности и специальных служб государств — участников СНГ по борьбе с организованной преступностью (ОБД СНГ).

Д. Н. Королев отметил, что вопросы противодействия экстремистской деятельности на пространстве Содружества находятся в сфере внимания СОРБ и постоянно выносятся на рассмотрение членов Совета. В рамках 28-го заседания Совета, состоявшегося 2 июня 2010 г. в Екатеринбурге, обсуждалась информация, касающаяся вопросов пресечения информационно-пропагандистской деятельности радикальных международных организаций и ликвидации ее материально-технической базы.

В ходе предстоящих заседаний Совета в 2011 г. предполагается обменяться опытом противодействия религиозно-экстремистским структурам на пространстве Содружества, обсудить вопросы пресечения пропаганды и разжигания межконфессиональной розни, терроризма и экстремизма через Интернет, выработки единых подходов к мониторингу движения финансовых средств, деятель-

ности лиц и организаций, обоснованно подозреваемых в причастности к экстремистским объединениям.

**М. А. Кочубей**, председатель Научно-консультативного совета при Антитеррористическом центре государств — участников Содружества Независимых Государств, в своем выступлении, опираясь на результаты экспертиз, проведенных научными академическими исследовательскими центрами, в том числе российскими (в частности, Институтом посткризисного мира), отметила, что экстремистские проявления, всплеск которых ожидается в среднесрочной перспективе в ближайшие 10–15 лет, напрямую связаны с последствиями глобального экономического кризиса.

Как полагают эксперты, следующая волна кризиса будет обусловлена геополитическим переделом мира. При этом докладчик обратила внимание на некоторые серьезные изменения в прогнозных оценках. Специалисты считают, что, по-видимому, террористическая активность пойдет на спад, а самые серьезные проблемы будут вызваны социальными волнениями как результатом экономического кризиса.

Радикальный экстремизм станет новым инструментом геополитического передела мира. И многие псевдорелигиозные экстремистские организации, которые проявляют повышенную активность на пространстве СНГ и в особенности в государствах Центральной Азии, такие, например, как «Хизб ут-Тахрир», являются самостоятельными акторами мировой политики, имеющими целью геополитический передел территорий.

Большинство экспертов обращает внимание на ситуацию, которая сложилась в Азии, в том числе и в ряде государств Содружества. Эксперты полагают, что последствия социально-экономического кризиса приведут к региональным конфликтам, которые с большой степенью вероятности могут вылиться в конфликт мирового масштаба. И, безусловно, целый ряд запрещенных экстремистских организаций будут самыми активными участниками данных процессов.

ООН озабочена данными негативными тенденциями мирового развития, поскольку в ее структурах существует ясное понимание того, что последствия экономического кризиса, экстремистская активность и социальная нестабильность — звенья одной цепи. Продолжается глобальная дивергенция доходов. Наблюдается серьезное несоответствие доходов населения государств — участников Содружества и более развитых европейских стран. В связи с этим не удается снизить уровень бедности.

Рост населения в мире в перспективе также может стать фактором политической нестабильности, вызванной социальными катаклизмами. В развивающихся странах наблюдается постоянный рост населения. Развитые страны ранее отличались более стабильной внутренней ситуацией, и в настоящее время в них нет такой динамики роста населения. В развивающихся странах растет население и при этом не снижается уровень бедности, а в некоторых государствах даже повышается. Это создает предпосылки для серьезных социальных конфликтов. И если рассматривать данные социальные конфликты в юридической плоскости, значительная часть из них

будет отнесена к сфере экстремистской деятельности. В государствах СНГ в настоящее время свернуты многие социальные программы. Это происходит опять же по экономическим причинам. Значительная часть молодого населения в развивающихся странах оказывается на обочине жизни, не имеет будущего. Все это несет потенциальную угрозу распространения экстремизма.

Эксперты также обращают внимание на то, что экономический кризис сопровождается кризисом продовольственным, топливным, а в странах Центральной Азии и отчасти в государствах Южного Кавказа речь идет и о водном кризисе. Все это — существенный дестабилизирующий фактор и питательная среда для экстремизма.

Серьезной проблемой является продолжающийся рост городов. Эксперты ООН совершенно обоснованно утверждают, что рост мегаполисов ведет к возникновению и обострению таких проблем, как нищета и неравенство, к увеличению разрыва между самыми обеспеченными и самыми бедными слоями населения. При этом численность самых бедных слоев населения, по оценкам экспертов ООН, постоянно растет.

Докладчик отметила, что выработать единое понятие экстремизма невозможно. Решение такого серьезного вопроса, как дефиницирование понятий терроризма и экстремизма, возможно только на субрегиональном уровне.

Одной из значимых площадок для выработки согласованных подходов является, в частности, Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ. Что касается содер-

жания нормативных актов, которыми сегодня располагает МПА, то, по словам М. А. Кочубей, ни одна субрегиональная организация в настоящее время, за исключением Шанхайской организации сотрудничества и Содружества Независимых Государств, не смогла предложить согласованное политико-правовое определение понятия экстремизма.

По мнению докладчика, степень жесткости решений, которые предлагают государства СНГ, вызывает уважение и понимание, поскольку уже нет возможности проявлять мягкость в данных вопросах. Кроме того, при обсуждении проблемы терроризма необходимо понимать, что, например, сепаратизм в Испании и ситуация на границе с Таджикистаном представляют собой разные уровни террористической угрозы, поэтому способы борьбы с терроризмом — внутреннее дело государства. Каждое государство сегодня хорошо понимает степень опасности, которая исходит от экстремистских организаций.

М. А. Кочубей отметила, что, если на одной чаше весов находятся права человека, на уважении к которым спекулируют экстремисты и лица, провоцирующие антигосударственные выступления, а на другой — государственная безопасность, необходимо выбирать безопасность государства. Безусловно, нужно искать разумные компромиссы, но заявлять о том, что информационное пространство должно быть полностью открыто, без каких-либо ограничений, — значит оказывать содействие лицам, которые осуществляют антигосударственную подрывную деятельность.

Председатель Координационной службы Совета командующих по-

границными войсками **А. Л. Манилов** отметил, что борьба с терроризмом и экстремизмом является одной из важнейших задач обеспечения национальной безопасности государств — участников Содружества. Продолжительное время наблюдается тенденция использования территории СНГ международными террористическими и экстремистскими организациями в своих интересах. Акции террористического характера, распространение религиозного экстремизма, контрабанда оружия, взрывчатых веществ и наркотических средств свидетельствуют не только о хорошо скоординированной деятельности трансграничных преступных групп и организаций, но и о наличии на территории государств — участников СНГ пособнических баз международных террористических и экстремистских организаций. При этом соседство со странами, для которых характерен высокий уровень террористической активности, и наличие широкой сети транзитных сообщений через внешние границы Содружества существенно увеличивают вероятность проникновения на территорию стран — участниц этих организаций.

Проявления терроризма и экстремизма на территории Содружества имеют трансграничный характер. И это обстоятельство диктует необходимость совместной работы антитеррористических и других правоохранительных подразделений государств — участников СНГ на качественно новом уровне. Докладчик подчеркнул, что Совет командующих является участником реализации Программы сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными проявления-

ми экстремизма на 2008–2010 годы, а представители Совета принимали участие в согласовании проекта Программы и на предстоящие годы. Для активизации сотрудничества пограничных ведомств в реализации межгосударственных программ Совет командующих создал рабочую группу по выработке совместных мер борьбы с преступностью, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

**У. А. Шамшиев**, первый заместитель директора Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и другими опасными преступлениями на территории государств — участников Содружества Независимых Государств от Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, в своем выступлении подчеркнул большую роль Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, которая целенаправленно и последовательно проводит работу по унификации и гармонизации законодательства стран Содружества. Под эгидой МПА созданы важнейшие слагаемые интеграции, основы согласованной уголовно-правовой политики и значительная модельная законодательная база. В целом работа Ассамблеи является определяющим фактором упрочения и наращивания общего антикриминального потенциала.

Данная конференция является органичным продолжением серии международных форумов, объединенных общей идеей совместного противодействия современным угрозам безопасности террористического и экстремистского характера. С выходом за рамки национальных интересов отдельных государств и региональ-

ных сообществ единству действий альтернативы нет. В согласованных подходах к решению обозначенной проблемы заинтересовано все мировое сообщество. Борьба с терроризмом и экстремизмом является одной из главнейших задач обеспечения национальной безопасности государств — участников СНГ. Прямая обязанность каждого государства — защита граждан, недопущение на своей территории экстремистских проявлений, создание эффективной системы борьбы с финансированием и пропагандой экстремистской деятельности. Крайне опасным является то, что многие террористические акции напрямую направлены против органов государственной власти, имеют целью дезорганизацию их деятельности. Применение уголовно-террористических методов в сфере политики является непосредственной угрозой конституционному строю, целостности государств и их суверенитету.

Однако, по словам докладчика, сложность обсуждаемой проблемы — не повод для пессимизма. Необходимо решительные, безотлагательные меры по выработке реальных механизмов преодоления негативных социальных явлений на качественно новом уровне.

**Д. В. Казьмин**, ответственный секретарь Комитета глав правоохранительных подразделений Совета руководителей таможенных служб государств — участников СНГ, директор Регионального узла связи по правоохранительной работе ВТО по странам СНГ «RILO-Москва», в своем выступлении отметил, что в соответствии с действующим законодательством таможенная служба является

органом, осуществляющим контроль за перемещением через границу товаров и транспортных средств. Вместе с тем по роду своей деятельности она является одной из структур общегосударственной системы противодействия организованной преступности во всех ее проявлениях, в том числе терроризму и экстремизму.

Докладчик подчеркнул, что Комитет глав правоохранительных подразделений Совета руководителей таможенных служб государств Содружества и Региональный узел связи по правоохранительной работе Всемирной таможенной организации по странам СНГ принимали активное участие в реализации межгосударственных программ по борьбе с экстремизмом, и подтвердил готовность к активному участию в реализации новых межгосударственных программ в данной области.

**Д. М. Халилов**, начальник отдела Министерства национальной безопасности Азербайджанской Республики, в своем выступлении отметил увеличение масштабов распространения экстремизма, представляющего реальную угрозу для современной цивилизации. Экстремистские организации отрицают существующие правовые и политические нормы, подрывают общественно-политическую стабильность. При этом, как подчеркнул докладчик, экстремистские проявления могут принимать самый различный характер: политический, этнический, религиозный. Однако, несмотря на различие в формах и средствах, сущность и содержание остаются едиными.

В настоящее время большинство стран демонстрируют единство в понимании необходимости борьбы с

данным явлением. Вместе с тем в процессе реализации совместно принятых программ возникают определенные сложности. Ряд государств на официальном уровне подтверждает свою приверженность общепринятым решениям, рассчитывая таким образом повлиять на общественное мнение и преследуя пропагандистские цели. В процессе же практической реализации государственной политики на первый план выходят прежде всего национальные интересы, а не борьба с экстремизмом. В ряде случаев государственные и этнорелигиозные интересы ставятся выше глобальных цивилизационных интересов.

Докладчик подчеркнул, что эффективное противодействие экстремизму возможно только в том случае, если все государства мира, независимо от их военно-политической мощи, экономического и финансового потенциала, перестанут следовать практике двойных стандартов во внутренней и внешней политике и при этом будут стремиться сохранить национально-этническое и религиозное разнообразие.

**Г. К. Карапетян**, заместитель председателя Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, председатель Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по обороне, национальной безопасности и внутренним делам, в своем выступлении остановился на законодательном обеспечении борьбы с терроризмом и экстремизмом в Республике Армения. Докладчик подчеркнул, что экстремизм является транснациональной проблемой, в равной степени стоящей перед всеми государствами мирового сообщества

вне зависимости от уровня их социально-экономического и общественно-политического развития.

Принятый в 2005 г. Закон Республики Армения «О борьбе с терроризмом» определяет правовые и организационные основы, а также принципы и цели борьбы с терроризмом, гарантии социальной реабилитации граждан, пострадавших от актов терроризма, порядок юридической и социальной защиты граждан. Выявление, предупреждение и пресечение террористических акций в соответствии с законодательством Республики Армения входят в обязанности органов национальной безопасности. Принятый 29 апреля 2003 г. Уголовный кодекс Республики Армения стал одним из важнейших законов в сфере борьбы с терроризмом, определяющим понятия терроризма, международного терроризма и ряда преступлений террористического характера. Кроме того, Республика Армения ратифицировала ряд международных соглашений в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом.

В заключение **Г. К. Карапетян** отметил большой вклад органов Содружества в создание общих правовых основ противодействия терроризму и иным насильственным проявлениям экстремизма, а также своевременное принятие Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ модельного закона «О противодействии экстремизму».

**А. С. Агабабян**, начальник отдела Службы национальной безопасности Республики Армения, в своем выступлении остановился на концептуальных основах совершенствования сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Го-

сударств в противодействии экстремистской деятельности. Докладчик подчеркнул, что одним из эффективных методов противодействия распространению экстремизма и терроризма является выработка четкой и скоординированной правоохранительной стратегии, основанной на комплексе организационных и оперативных мероприятий, таких как лишение экстремистских и террористических организаций возможности доступа к орудиям совершения преступления или их изготовлению; лишение экстремистов и террористов финансовых средств, выявление и перекрытие каналов финансирования; перекрытие маршрутов передвижения террористических групп, в том числе за рубежом; выявление и пресечение связей экстремистских и террористических организаций с организованной преступностью; формирование эффективной правовой базы в сфере противодействия экстремизму и терроризму; дальнейшая гармонизация законодательства и имплементация норм международного права в национальном законодательстве; укрепление международного сотрудничества в сфере противодействия экстремизму и терроризму; активизация взаимодействия в данном вопросе с региональными и международными организациями; комплексный анализ дальнейших тенденций активизации и распространения экстремизма и терроризма; информационно-идеологическое противодействие экстремизму и терроризму; осуществление совместных скоординированных, в том числе профилактических, мероприятий по противодействию экстремизму и терроризму.

Весьма актуальной является организация идеологического противодействия экстремизму и терроризму, поскольку экстремистские и террористические организации в настоящее время активно используют информационные технологии в своих преступных целях. Это — самостоятельное и весьма важное направление в их стратегии, являющееся, по сути, информационным терроризмом.

Эффективное противодействие экстремизму и терроризму напрямую связано также с наличием соответствующей правовой базы, позволяющей компетентным органам вести борьбу с указанными преступными явлениями как внутри отдельно взятой страны, так и в рамках взаимодействия с зарубежными партнерами. В связи с этим весьма актуальной является дальнейшая гармонизация законодательства государств в сфере противодействия экстремизму и терроризму, а также имплементация норм международного права в национальном законодательстве.

Гармонизация правового поля дает возможность выработать единые подходы в сфере организации борьбы с экстремизмом и терроризмом и осуществлять совместные мероприятия в данной области.

**В. Н. Василенко**, член Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по национальной безопасности, в своем выступлении остановился на законодательной базе Республики Беларусь по борьбе с терроризмом и экстремизмом. Докладчик подчеркнул, что Беларусь

является участницей всех основополагающих международных конвенций и протоколов в сфере борьбы с терроризмом. Предприняты конкретные шаги, направленные на совершенствование национальной антитеррористической нормативно-правовой базы, приведение ее в строгое соответствие с нормами международного права. В первую очередь В. Н. Василенко отметил создание эффективного организационно-правового механизма по противодействию финансированию международного терроризма. В частности, были внесены принципиальные изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом», касающиеся ответственности организаций за террористическую деятельность и за финансирование террористической деятельности должностными лицами таких организаций. В закон введено понятие «финансирование террористической деятельности». В республике разработан порядок ведения перечня лиц, совершающих финансовые операции, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической деятельности.

4 января 2007 г. был принят Закон «О противодействии экстремизму», разработанный в целях совершенствования борьбы с преступностью, достижения эффективности предупреждения и пресечения общественно опасных деяний экстремистского характера. В законе дано определение понятия «экстремизм», определены правовые и организационные основы противодействия экстремизму, субъекты противодействия экстремизму и основные направления их деятельно-

сти, а также контроль и надзор за этой деятельностью. Во исполнение данного закона Постановлением Совета Министров утверждена форма официального предупреждения. В целях установления ответственности за деяния, носящие признаки экстремизма, был подготовлен и принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам противодействия экстремизму».

Так, в связи с тем, что в Законе «О противодействии экстремизму» понятие «экстремизм» содержится в составах правонарушений, за которые административная ответственность не была предусмотрена, а также в целях предотвращения возникновения и развития фашизма в Республике Беларусь закон был дополнен статьями, устанавливающими административную ответственность за пропаганду и публичное демонстрационное, изготовление и распространение нацистской символики или атрибутики, а также за изготовление, распространение и хранение экстремистских материалов. В законе также указаны случаи, в которых ответственность за распространение такой символики и атрибутики не предусмотрена. Это, например, случаи публичных демонстраций нацистской символики и атрибутики на экспозициях, выставках и прочих подобных мероприятиях.

В связи с принятием Закона «О противодействии экстремизму» были оперативно внесены изменения и дополнения в другие законы страны. Так, в Законе «Об общественных объединениях» было уточнено, что создание общественных объединений, союзов, имеющих целью осу-

ществление пропаганды войны или экстремистской деятельности, запрещается. Название, символика общественного объединения, союза не должны пропагандировать войну или экстремистскую деятельность.

В. Н. Василенко отметил, что Указом Президента Республики Беларусь утверждена Государственная программа по борьбе с преступностью и коррупцией на 2010–2012 годы, предусматривающая меры противодействия экономическим и коррупционным правонарушениям, а также организованной преступности, терроризму и экстремизму. Контроль за исполнением Государственной программы возложен на Генеральную прокуратуру и Совет Министров. При этом Генпрокурор ежегодно до 1 апреля должен информировать Президента о ходе ее выполнения.

Само по себе формальное наличие национальной или международной антитеррористической нормативно-правовой базы еще не решает всего спектра существующих проблем. В Республике Беларусь продолжается работа по совершенствованию организационных основ противодействия терроризму путем создания общегосударственной системы мер, ориентированных в первую очередь на предотвращение и профилактику террористических проявлений.

Докладчик подчеркнул, что борьба с терроризмом и экстремизмом является для государств — участников Содружества одним из приоритетных направлений деятельности. При достижении целей и решении задач сотрудничества в борьбе с терроризмом и экстремизмом государства — участники СНГ руководствуются принципами строгого соблюдения

общепризнанных принципов и норм международного права, укрепления взаимного доверия, уважения национального законодательства государств — участников Содружества, противодействия применению в международных усилиях по борьбе с терроризмом и экстремизмом практики двойных стандартов, обеспечения неотвратимости ответственности как физических, так и юридических лиц за участие в террористической и экстремистской деятельности, комплексного подхода к противодействию терроризму и экстремизму с использованием превентивных правовых, политических, социально-экономических, пропагандистских и прочих мер, бескомпромиссности борьбы с терроризмом и экстремизмом.

При этом основными формами сотрудничества государств — участников СНГ, их компетентных органов в борьбе с терроризмом и экстремизмом являются проведение совместных согласованных, скоординированных профилактических мероприятий по предупреждению и пресечению терроризма, иных насильственных проявлений экстремизма, а также проведение совместных оперативных, оперативно-разыскных мероприятий, следственных действий, антитеррористических учений.

Очень важную роль играют обмен информацией в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом, создание специализированных банков данных, оказание взаимной правовой помощи и выдача лиц, разыскиваемых за совершение преступлений террористического и экстремистского характера, а также финансирование терроризма, в соответствии с национальным зако-

нодательством государств — участников Содружества, подготовка кадров и обмен опытом работы, проведение совместных научных исследований в данной области.

**У. К. Калижанов**, заместитель председателя Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по международным делам, обороне и безопасности, в своем выступлении остановился на ряде факторов, создающих условия и предпосылки к распространению политического, религиозного, социального и иных видов экстремизма. В значительной степени его возникновение обуславливается внешними факторами. Вместе с тем имеются внутренние причины, способствующие радикализации отдельных групп и лиц, подрывающих основы безопасного и устойчивого развития общества в угоду интересам отдельных асоциальных элементов.

Докладчик отметил, что экстремизм, представляя собой сложное и крайне негативное социально-политическое явление, давно вышел за рамки национальных границ и превратился в масштабную угрозу для безопасности всего человечества. Расширяется и комплекс проблем, связанных с экстремизмом. Это конфликты, зарождающиеся на социальной почве, межэтнические и религиозные противоречия, организованная преступность, незаконная торговля оружием и отмывание денег. Особую опасность в глобальном и региональном масштабах представляет собой крайняя форма экстремизма — терроризм.

Практика экстремизма, основываясь на внутренних и внешних

противоречиях общественного развития, находит выражение во множестве скрытых и явных форм, начиная с действий, не выходящих за конституционные рамки, и заканчивая насильственными проявлениями. У. К. Калижанов отметил, что позиция Республики Казахстан заключается в принципиальном неприятии любых форм экстремизма. Казахстан является последовательным и убежденным сторонником и участником коллективных усилий по борьбе с этой угрозой. Противодействие экстремизму входит в число приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности и укрепления международного сотрудничества. Благодаря взвешенной политике руководства страны в сфере экономики, межконфессиональных и международных отношений в Казахстане созданы условия, препятствующие распространению экстремизма.

Вместе с тем для Республики Казахстан, как и для других государств, данная проблема является достаточно актуальной. В связи с этим принимаются целенаправленные системные правовые, организационные и практические меры по борьбе с возникающими угрозами безопасности. Прежде всего выработана и реализуется единая государственная политика, в основе которой лежат обеспечение внутривнутриполитической стабильности, международного, межконфессионального согласия, совершенствование правовых инструментов противодействия экстремизму и терроризму, выявление и нейтрализация на ранних стадиях любых связанных с ними проявлений, укрепление региональной безопасности, профилактика и минимизация этих угроз в целом.

Активизируется участие Казахстана в деятельности региональных структур безопасности. Достаточно эффективное сотрудничество осуществляется в рамках Антитеррористического центра СНГ. Республика является одним из инициаторов создания АТЦ и принимает последовательные меры по укреплению антитеррористического и антиэкстремистского потенциала Содружества. Данная работа организована в рамках реализации среднесрочных программ сотрудничества по борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, утвержденных Советом глав государств — участников СНГ.

На постоянной основе осуществляются совместные оперативно-разыскные мероприятия по установлению и задержанию лиц, включенных в единый разыскной реестр органов безопасности и специальных служб государств — участников СНГ. В страны Содружества экстрадирован ряд скрывавшихся от уголовного преследования на территории Казахстана лиц, причастных к деятельности экстремистских групп. Аналогичные действия по задержанию и передаче разыскиваемых Казахстаном экстремистов предпринимаются со стороны партнеров по СНГ.

Наиболее важной составляющей данной работы является взаимный обмен информацией. В качестве положительного примера такого взаимодействия можно привести тот факт, что материалы АТЦ СНГ, а также компетентных органов стран Содружества использовались в качестве дополнительной доказательной базы в ходе судебных процедур запрета деятельности в Казахстане международ-

ных террористических и экстремистских организаций.

Сформирована и продолжает последовательно совершенствоваться нормативно-правовая база. На сегодняшний день законодательное закрепление получили практически все аспекты деятельности по недопущению и предотвращению экстремизма.

Докладчик особо отметил принятие в 2005 г. Закона «О противодействии экстремизму», в котором определены четкие правовые основы осуществляемой деятельности, произведена классификация экстремизма (политический, религиозный и национальный), выработан механизм запрета деятельности экстремистских организаций. В 2005 г. также внесены изменения и дополнения в ряд законодательных актов по вопросам обеспечения национальной безопасности. Одним из важных шагов стало введение уголовной ответственности за финансирование экстремистской деятельности и организацию деятельности общественного или религиозного объединения или организации экстремистской направленности.

Внесены соответствующие поправки в 14 нормативных актов, в числе которых законы «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О некоммерческих организациях», «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств». Для создания правового барьера распространению радикальной идеологии принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информационно-ком-

муникационных сетей», регламентирующий механизмы пресечения и приостановления распространения в Интернете информации противоправного характера, в том числе экстремистского содержания.

Кроме того, решением судебных инстанций в 2009 г. признаны экстремистскими и запрещены на территории страны целый ряд печатных и аудиоматериалов, пропагандирующих идеологию радикальных религиозных течений, международных террористических организаций.

В целом Республика Казахстан выступает за дальнейшее расширение сотрудничества в рамках СНГ с целью выработки и осуществления эффективных практических мер. Приоритетом, безусловно, является дальнейшее формирование и совершенствование правовой базы для ликвидации каналов финансирования экстремизма и терроризма.

Опыт противодействия экстремистским вызовам показывает, что борьба с этими явлениями возможна лишь при условии ограничения финансовых потоков, питающих террористическую и экстремистскую деятельность. В законах Республики Казахстан «О борьбе с терроризмом», «О противодействии экстремизму» понятия «террористическая деятельность» и «организация экстремистской деятельности» включают в себя и ее финансирование. Однако в соответствии с уголовным законодательством лицо, финансирующее терроризм, не подпадает ни под один из видов соучастия в совершении преступления террористического характера, так как его действия не направлены на совершение конкретного преступления. Такие пробелы в

законодательстве позволяют уходить от ответственности лицам, обеспечивающим финансовую поддержку террористическим организациям.

Аналогичная ситуация складывается и там, где речь идет о не менее общественно опасной деятельности по подбору лиц для участия в террористических объединениях. В законодательстве ряда стран эта деятельность именуется вербовкой и включает в себя любую не приводящую к доказуемому результату явную или скрытую пропаганду в пользу террористических объединений. Она рассматривается как деятельность отдельного лица, однако по своему значению приравнивается к основанию или поддержке преступного объединения. По мнению докладчика, в порядке унификации законодательства государств Содружества такое понятие, как вербовка, следовало бы включить и в казахстанское законодательство.

**Т. А. Алибаев**, начальник отдела Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, в своем выступлении остановился на совершенствовании законодательства Республики Казахстан в сфере противодействия терроризму и экстремизму. Докладчик отметил, что в течение последних лет благодаря принятым законодательным актам в стране введена уголовная ответственность за финансирование терроризма и экстремизма, ратифицированы международные договоры, усовершенствованные правовую базу противодействия экстремизму.

Действующая законодательная база позволяет государственным органам Казахстана успешно пресекать экстремистские проявления. Так, во исполнение ряда междуна-

родных договоров, ратифицированных Казахстаном, по заявлениям Генерального прокурора Республики Казахстан с 2004 г. в судебном порядке запрещена деятельность одной экстремистской и 14 террористических организаций.

Правоохранительными органами Казахстана проведены успешные оперативно-разыскные и профилактические мероприятия, позволившие пресечь противоправную деятельность сторонников религиозного экстремизма, предотвратить попытки совершения террористических актов. Вместе с тем, несмотря на проводимые мероприятия, работа в этом направлении требует активизации, расширения обмена данными и опытом оперативной, надзорной деятельности между компетентными государственными органами государств — участников Содружества Независимых Государств.

В частности, Генеральная прокуратура Республики Казахстан заинтересована в обмене положительным опытом работы с органами прокуратур государств СНГ в сфере правовой координации деятельности правоохранительных органов, занимающихся вопросами пресечения экстремистской деятельности, выявления и изобличения лиц, осуществляющих финансирование экстремизма, каналов и способов его финансирования, судебной практики блокирования и запрещения деятельности средств массовой информации (интернет-ресурсов) экстремистской направленности.

**А. Азубаев**, заместитель начальника управления по борьбе с экстремизмом Министерства внутренних дел Республики Казахстан, в своем выступ-

лении остановился на мероприятиях правового, организационного и практического характера, проводимых руководством Республики Казахстан и компетентными государственными органами, в том числе Министерством внутренних дел, призванных повысить эффективность борьбы с экстремизмом.

К ним можно отнести:

- последовательное совершенствование национального законодательства в области борьбы с терроризмом и экстремизмом;

- выработку механизма признания деятельности иностранной или международной организации экстремистской;

- запрещение на территории страны деятельности международных террористических и экстремистских организаций;

- усиление взаимодействия государств на всех уровнях (глобальном, региональном и двустороннем) в сфере борьбы с терроризмом, экстремизмом и преступностью;

- активизацию деятельности по пресечению попыток легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем, и финансирования терроризма;

- обеспечение надежной защиты и безопасности охраняемых объектов жизнеобеспечения, стратегических и особо важных объектов;

- создание основ взаимодействия в сфере духовно-нравственного просвещения, воспитания терпимости и взаимоуважения, сохранения и укрепления межнационального согласия, мира и стабильности в обществе.

**В. Н. Найдено**, начальник Научно-исследовательского центра Феде-

ральной службы безопасности Российской Федерации, посвятил свое выступление вопросам противодействия наиболее опасной разновидности экстремизма — национальному экстремизму.

Докладчик обозначил ряд факторов, которые определяют специфику его развития: долговременность, разнообразие, латентность и комплексный характер данного явления; постоянный характер самой угрозы этнонационального экстремизма, обусловленный долговременностью и глубиной исторических корней этого деструктивного явления; наличие достаточно развитой идеологической составляющей, возрастающая роль агитационно-пропагандистских форм и методов; усиление религиозного фактора в развязывании и развитии конфликтов, возникающих на этнонациональной основе; тенденциозное использование экстремистами исторически существующих в различных этнических группах этнических предубеждений, заблуждений и фобий.

По словам В. Н. Найденко, сложность в организации противодействия этнонациональному экстремизму определяется такими факторами, как незавершенность процесса формирования на пространстве СНГ правовой основы и системы мер противодействия этой угрозе; доминирование силовых методов противодействия этнонациональному экстремизму над профилактическими мерами политического, информационно-пропагандистского, социально-экономического, воспитательного и правового характера; недостаточная включенность государственных органов раз-

личных уровней компетенции, а также органов местного самоуправления в процесс предупреждения и профилактики проявлений этнонационального экстремизма; слабое использование в противодействии этой разновидности экстремизма потенциала различных институтов гражданского общества; недостаточная просвещенность населения в вопросах культурного многообразия, единства народов и истории и вследствие этого проявление национальной нетерпимости, напряженности в межнациональных отношениях; недооценка важности и значимости своевременной ликвидации и минимизации последствий проявлений этнонационального экстремизма.

Противодействие этнонациональному экстремизму, по словам докладчика, включает в себя определение направлений дальнейшего развития антиэкстремистского законодательства, формирование системных взглядов на организацию и осуществление противодействия этнонациональному экстремизму, разработку новых подходов к управлению в данной сфере, правовое регулирование отношений государства и гражданского общества в области обеспечения национальной безопасности страны.

**А. С. Дугинец**, заместитель начальника Всероссийского научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Российской Федерации, в своем выступлении отметил, что в настоящее время на фоне кризисных явлений в экономике, социальной сфере определенные радикальные силы пытаются нагнетать протестные настроения, умело манипулируют общественным мнением,

используя при этом ангажированные средства массовой информации, неправительственные организации, в том числе зарубежные, в целях дискредитации действующей власти и возможной дестабилизации ситуации на пространстве Содружества Независимых Государств.

Оперативная обстановка в современной России характеризуется прежде всего активизацией незаконной деятельности эмиссаров международных экстремистских организаций, ростом масштабов экспансии радикального ислама, увеличением численности молодежных неформальных объединений радикальной направленности, противоправная деятельность которых в основном играет определяющую роль в складывающейся криминальной обстановке. Докладчик обратил внимание на наличие сложившейся неблагоприятной ситуации, заключающейся в том, что в российском обществе растет количество социальных групп, поддерживающих идеологию экстремистских организаций.

Данное обстоятельство диктует необходимость искать новые направления совершенствования сотрудничества соответствующих структур стран — участниц СНГ в противодействии экстремистской деятельности. Следует выработать эффективные решения не только в области организации и проведения специальных операций и мероприятий, но и в сфере научных исследований, направленных на противодействие экстремизму, унификацию и гармонизацию законодательства государств — участников Содружества.

Сложившаяся ситуация настоятельно диктует необходимость соз-

дания межгосударственного научно-исследовательского центра, определения его статуса и основных направлений деятельности. **А. С. Дугинец** остановился на возможных направлениях деятельности центра. Для того чтобы определить рациональные и наиболее эффективные пути и средства выработки механизма всесторонней защиты личности и общества в целом от реально существующей экстремистской угрозы, следует исследовать и определить внешние и внутренние детерминанты современного экстремизма, проследить основные этапы его развития, выявить политические, экономические, социальные, информационные источники его функционирования. При этом очень важна реализация комплекса необходимых мероприятий на всех уровнях.

**Т. А. Полякова**, заместитель директора Департамента конституционно-го законодательства Министерства юстиции Российской Федерации, в своем выступлении остановилась на правовых вопросах противодействия экстремизму.

Учитывая процессы глобализации в современном мире и международный характер экстремизма, Российская Федерация формирует национальное законодательство в этой сфере, основываясь как на собственном, так и на международном опыте, положениях универсальных правовых документов, которые играют сегодня значительную роль, включая, безусловно, и правовую базу Содружества.

Правоприменительная практика последних лет наглядно показывает, что экстремизм и межнациональ-

ная нетерпимость стали проблемами, угрожающими национальной безопасности. Это отражено и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Президентом в 2009 г.

В Российской Федерации экстремизм отождествляется с экстремистской деятельностью. В Законе «О противодействии экстремистской деятельности» содержится исчерпывающий перечень действий, характеризующихся как экстремистские. Однако, как отметила докладчик, многие противоправные действия, которые ранее не подпадали под понятие экстремистской деятельности, в настоящее время таковыми являются. Так, к экстремистской деятельности отнесены публичные призывы и выступления, побуждающие к осуществлению такой деятельности, обосновывающие либо оправдывающие ее, а также содействие в планировании, организации, подготовке и совершении указанных действий.

По словам Т. А. Поляковой, проявление экстремизма в молодежной среде в настоящее время стало носить более опасный для общества характер, поскольку в условиях острого социального кризиса молодежь испытывает серьезные затруднения в приспособлении к социально-экономическим и общественно-политическим реалиям и самореализации в общественной жизни. Вовлечение молодежи в криминальные группировки, неконкурентоспособность на рынке труда, отсутствие альтернативы — все это также является предпосылками для роста экстремистских настроений.

Уголовным законодательством Российской Федерации предусмотрены меры ответственности за вовлечение несовершеннолетних в экстремистскую деятельность. Статья 150 Уголовного кодекса предусматривает наказание в виде восьми лет лишения свободы. В настоящее время в рамках исполнения поручения Правительства и в связи с необходимостью усиления административной ответственности разрабатываются законопроекты, устанавливающие ответственность за вовлечение несовершеннолетних в экстремистскую деятельность и несанкционированные акции.

Кроме того, были внесены изменения в уголовно-процессуальное законодательство с целью законодательного закрепления и возможного проведения оперативно-разыскных мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению таких преступлений, как публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, организация экстремистского сообщества и организация деятельности экстремистской организации.

Роль Министерства юстиции в профилактике экстремизма обусловлена его полномочиями по государственной регистрации некоммерческих организаций, осуществлению контроля за соответствием их деятельности уставным целям и задачам, за соблюдением ими законодательства.

Важным полномочием Министерства юстиции в области противодействия экстремизму является в соответствии с его положением и публикация федерального списка экстремистских материалов, переч-

ня общественных объединений и религиозных организаций и иных некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации и запрете деятельности, а также перечня общественных объединений и религиозных организаций, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности.

При Министерстве юстиции в соответствии с поручением Президента образован Научно-консультативный совет по изучению информационных материалов религиозного содержания на предмет выявления в них признаков экстремизма. Положение о Совете и его персональный состав утверждены приказом министра. Основная цель Совета — повышение качества экспертных исследований, используемых судами при принятии решений о признании религиозной литературы экстремистской и запрете ее распространения, а также определение основных критериев выявления в содержании религиозных информационных материалов признаков экстремизма, выработка общей и научно обоснованной методологии таких исследований.

**С. А. Кузнецов**, директор Научно-исследовательского экспертного центра по изучению проблем экстремизма при Санкт-Петербургском государственном университете, в своем кратком выступлении затронул вопрос о привлечении институтов гражданского общества к участию в разработке нормативно-правовых, информационно-аналитических и научно-методических материалов, способствующих противодействию

идеологии терроризма и экстремизма, пресечению оборота экстремистских материалов в средствах массовой информации, размещения их в Интернете.

**Ш. Т. Шохиев**, председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по правопорядку, обороне и безопасности, в своем выступлении остановился на вопросах законодательного обеспечения противодействия экстремизму в Республике Таджикистан.

Докладчик отметил, что Республикой Таджикистан подписан и ратифицирован ряд международных актов по борьбе с экстремизмом, терроризмом и сепаратизмом. Парламентом республики приняты законы «О борьбе с терроризмом» и «О борьбе с экстремизмом», которые определяют правовые основы противодействия данным негативным явлениям.

Целями принятия данных документов являются реализация государственной политики, международных обязательств Республики Таджикистан в области борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, а также правовое регулирование, формирование у населения республики нетерпимого отношения к этим явлениям, выявление и предупреждение террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности.

Уголовное законодательство Республики Таджикистан с 1998 г. также претерпело существенные изменения. Его нормы приведены в соответствие с международными стандартами, обеспечивающими эффективную борьбу с терроризмом и экстремизмом.

Правительством страны утверждена Государственная программа по

борьбе с терроризмом и иными проявлениями экстремизма на 2006–2010 годы, в которой определены приоритетные направления деятельности в данной сфере, в том числе совершенствование правовой базы, предупреждение и пресечение экстремистских проявлений.

Наряду с пресечением террористической и антиконституционной деятельности экстремистов органами власти, правоохранительными ведомствами Республики Таджикистан осуществляется комплекс мероприятий профилактического характера. Через средства массовой информации с привлечением известных ученых-исламоведов и официальных духов-

ных лиц ведется работа по дискредитации религиозного экстремизма и терроризма, периодически транслируются передачи с использованием оперативных материалов, раскрывающие истинные цели и задачи активистов международных террористических и экстремистских организаций.

Докладчик выразил надежду, что парламенты государств — участников СНГ примут все необходимые меры по консолидации сил мирового сообщества, а также разработают и одобряют такие правовые нормы, которые обеспечат принятие решительных мер по искоренению экстремизма, в том числе перекрытию источников его финансирования.

## В ПОСТОЯННЫХ КОМИССИЯХ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ





**С. Ж. ДЖАЛМАГАМБЕТОВА,**  
 член Комитета Сената Парламента  
 Республики Казахстан  
 по социально-культурному развитию,  
 член Постоянной комиссии МПА СНГ  
 по культуре, информации, туризму  
 и спорту

**ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ МОДЕЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ПО ИНИЦИАТИВЕ ПОСТОЯННОЙ КОМИССИИ МПА СНГ ПО КУЛЬТУРЕ, ИНФОРМАЦИИ, ТУРИЗМУ И СПОРТУ, В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

С первых дней обретения независимости Казахстан в лице его Президента Н. А. Назарбаева выступает за интеграцию, расширение сотрудничества бывших республик Советского Союза. При поддержке глав государств и парламентов возникли такие структуры, как ОДКБ, ЕврАзЭС и СНГ, 20-летие которого мы отмечаем в 2011 г. Иначе и быть не могло, поскольку новые независимые государства имели единое экономическое пространство, единый язык общения, общий менталитет. Большой вклад в интеграционные процессы внесла Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. Совместная работа депутатов парламентов, выездные заседания комиссий, проведение общих мероприятий дали уникальную возможность для принятия согласованных взаимоприемлемых решений по всем направлениям социально-экономического

и культурного сотрудничества наших стран.

Одним из главных инструментов расширения и углубления интеграции стало создание и развитие общего правового поля путем разработки и принятия модельных законов. За 20 лет МПА СНГ было принято свыше 200 законодательных актов. И хотя модельные законы носят рекомендательный характер, они содержат типовые нормы и принципы международного права и являются своеобразным связующим звеном между нормами международного и внутреннего права. Поэтому данные законы широко используются в национальных законодательствах и облегчают процесс законотворчества.

Постоянной комиссией МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту было инициировано принятие 59 модельных законов. Многие из них нашли применение в национальном законодательстве Республики Казахстан. Так, в основу Закона Рес-

публики Казахстан «О культуре» были положены базовые нормы модельного закона «О культуре». В Казахстане нет Библиотечного кодекса, отдельных законов «О государственных музеях-заповедниках», «О творческих работниках и творческих союзах», «О театре и театральной деятельности», «О музейном фонде и музеях» и др. Все эти отраслевые проблемы объединены в законе «О культуре» и сопутствующем ему законе «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия». Поэтому в двух казахстанских законах содержатся положения десяти модельных законов, инициированных нашей комиссией и принятых МПА СНГ.

Полностью совпадают с соответствующими модельными законами понятия «культурное наследие», «деятельность в области культуры», «государственная политика в области культуры», «творческий работник», «творческая деятельность» и др.

Как в модельном, так и в национальном законе «О культуре» государство гарантирует свободный доступ всем гражданам к культурным ценностям, обеспечение государственной поддержки талантов, реализации прав граждан на охрану и развитие национальной самобытности, установление государственных стандартов культурного обслуживания населения, участие в расширении культурных связей с соотечественниками за рубежом и т. д.

Целые разделы модельных законов «О театре и театральной деятельности», «О государственной поддержке кинематографии», «Об объектах культурного наследия», «О меценатстве и спонсорстве» и др. вошли в казахстан-

ские законы. Положения о статусе творческого работника, о социальной защите творческих работников также взяты из модельного закона. Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия, о государственной охране объектов культурного наследия в национальном законе идентичны положениям в модельных законах.

Модельный Библиотечный кодекс, безусловно, очень подробно охватывает все законодательные аспекты данной сферы. К сожалению, нам, казахстанцам, пока не удается принять не только кодекс, но даже отдельный закон. Однако самые насущные вопросы, касающиеся библиотечного дела, в казахстанском законодательстве отражены. Это, в частности, нормы, касающиеся государственной политики в области библиотечного дела, прав граждан и особых категорий пользователей в сфере библиотечного обслуживания, статуса и основных задач библиотек, получения обязательного бесплатно экземпляра издания и др.

Вместе с тем в казахстанских законах существуют положения, отличные от положений модельных законов МПА СНГ. Так, в законе «О культуре» есть такие разделы, как «Культура села», «Культурно-досуговые учреждения», определены порядок материально-технического обеспечения сельских объектов культуры, меры социальной поддержки работников культуры, проживающих в сельской местности, установлен запрет на ликвидацию культурно-досуговых организаций, финансируемых из бюджета, если ликвидация делает невозможным обеспечение минимального объема культурных

услуг населению. В области кинематографии законом «О культуре» предусмотрено обязательное использование казахского языка при прокате фильмов.

Модельные законы МПА СНГ в сфере физической культуры и спорта «О физической культуре и спорте», «О детско-юношеском спорте», «О национальных видах спорта», «О статусе спортсмена сборной команды», «О профессиональном спорте» подробно регламентируют все вопросы в сфере профессионального и любительского спорта. В Республике Казахстан существует один закон «О физической культуре и спорте», но в нем нашли отражение основные нормы модельных законов, касающиеся системы физической культуры и спорта, понятийного аппарата, прав субъектов, управления в области физической культуры и спорта, системы организации и развития спорта, финансирования, материально-технического и кадрового обеспечения, международной деятельности.

Однако ряд норм модельных законов не нашли отражения в Законе Республики Казахстан «О физической культуре и спорте». Это нормы, касающиеся судейства детских и юношеских соревнований, физической подготовки юношей допризывного и призывного возрастов, интеллектуальной собственности, налогообложения и подготовки спортсменов высших достижений, подготовки спортивного резерва по национальным видам спорта, развития образования и науки в области физической культуры и спорта.

Законодательная база Республики Казахстан в сфере туризма представлена законом «О туристской дея-

тельности в Республике Казахстан». Данный закон содержит отраженные в модельных законах МПА СНГ («Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в области туризма», «О туристской деятельности», «О детском и юношеском туризме») нормы, касающиеся государственного регулирования туристской деятельности, субъектов и объектов туризма, прав и обязанностей туристов и туристских компаний, управления в данной сфере, безопасности и др.

Однако наряду с этим существуют нормы, которые не отражены в Законе Республики Казахстан. Это, в частности, виды и разновидности туристской деятельности, туристские ресурсы, социальный туризм, предпринимательская деятельность субъектов в сфере туризма, общественные объединения, фонды поддержки и развития туризма, профессиональная подготовка специалистов и научное обеспечение.

Модельный закон МПА СНГ «Об авторском праве и смежных правах» принят в 2005 г. Казахский закон с идентичным названием принят в 1999 г., однако в 2004, 2009 и 2011 гг. в него вносились изменения. Изменения двух последних лет в основном идентичны нормам модельного закона. Это касается произведений, не являющихся объектами авторского права, знака охраны авторского права, авторского права на составные, производные произведения, срока действия авторского и смежного права, минимальных ставок авторского вознаграждения.

Ряд положений модельного закона «О телемедицинских услугах» учтены в Кодексе Республики Казахстан

«О здоровье народа и системе здравоохранения».

Несмотря на то что некоторые модельные законы не использованы в законодательстве Республики Казахстан, в целом модельное законодательство приносит огромную пользу. Оно способствует сближению законодательства государств — участников СНГ, формированию общего правового пространства, общности взглядов на проблемы и пути их решения, гармонизации интеграционных процессов наших стран.

В заключение не могу не отметить, что процесс интеграции трех государств СНГ — Беларуси, Казахстана и России вышел на новый уровень — создан Таможенный союз. Сделан серьезный шаг в направлении формирования единой законодательной базы стран — членов Таможенного союза. Так, с 1 июля 2010 г. введен в

действие Таможенный кодекс Таможенного союза, разработанный казахстанской стороной, одобренный решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС и ратифицированный парламентами трех стран. Всего в рамках Таможенного союза принято 46 законов. Все они ратифицированы Парламентом Республики Казахстан.

Следующим шагом в интеграционном сближении наших стран будет создание Единого экономического пространства. Хотелось бы, чтобы рамки Таможенного союза и Единого экономического пространства были значительно шире, поскольку между нашими государствами больше общего, чем между странами Европейского Союза. В современном глобализированном мире государство может выжить и состояться только благодаря интеграции.



**В. А. НЕХОРОШЕВ,**  
 член Комитета Мажилиси Парламента  
 Республики Казахстан по вопросам  
 экологии и природопользованию,  
 член Постоянной комиссии МПА СНГ  
 по аграрной политике, природным  
 ресурсам и экологии

**О ЗАКОНОПРОЕКТЕ «О ПРЕДОТВРАЩЕНИИ КРУПНЫХ АВАРИЙ,  
 СВЯЗАННЫХ С ВЫБРОСАМИ/СБРОСАМИ ОПАСНЫХ ВЕЩЕСТВ,  
 И ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ИХ ВОЗМОЖНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ»**

Крупные катастрофы, происходящие в современном мире, вызваны прежде всего нежеланием человека считаться с законами природы.

Авария в Чернобыле, землетрясение в Японии дают представление о масштабах возможных последствий катастроф, связанных с выбросами опасных веществ.

То же касается аварий, связанных с разливами нефти. Так, в 1979 г. в заливе Кампече (южная часть Мексиканского залива) вылилось примерно 140 млн галлонов сырой нефти; в 1989 г. в результате аварии танкера «Eххон Valdes» у берегов Аляски загрязнению подверглось 1300 миль береговой линии; в 1991 г. отступавшие из Кувейта иракские войска разлили 36 млрд галлонов нефти и т. д.

После аварии в Мексиканском заливе 2010 г. в воды Атлантического океана попало около 5 млн баррелей сырой нефти. Непоправимый ущерб был нанесен растительному и животному миру, существенный урон по-

несли рыбная отрасль, прибрежный бизнес и туризм. Пока невозможно оценить весь ущерб экологии Мексиканского залива после этой аварии, однако речь может идти о миллиардах долларов США.

Вместе с тем нефтедобыча как отрасль критически важна для любой страны. От нефти зависят транспортная система, промышленность, малый бизнес и т. д. Поэтому компании должны выполнять новые требования по повышению безопасности таких работ и проводить соответствующую переподготовку персонала.

Принятие закона «О предотвращении крупных аварий, связанных с выбросами/сбросами опасных веществ, и об ограничении их возможных последствий» позволит внедрить в странах Содружества Независимых Государств единые подходы и принципы обеспечения безопасности и ликвидации последствий крупных аварий. Главная задача — это предотвращение особо опасных аварий, способных

привести к гибели, поражению людей, значительному материальному ущербу, оказать существенно негативное влияние на окружающую среду, а также обеспечение контролируемого уровня безопасности.

Однако указанный законопроект вызывает целый ряд вопросов. Как будет работать закон при создании новых производств? Будут ли его требования учитываться на стадии проектирования новых объектов? Каким образом станет учитываться мнение соседних государств, если будут затрагиваться водные бассейны общего пользования, близлежащие территории?

Например, разработка Каспийского шельфа ведется Азербайджаном, Казахстаном, Россией и Туркменистаном. В связи с этим возникает вопрос: как рассредоточены по территории Каспия подразделения быстрого реагирования в случае чрезвычайных ситуаций, насколько они мобильны при возникновении аварий на соседних объектах?

Последствия экологической катастрофы на Каспии, подобной той, что произошла в Мексиканском заливе, грозят неразрешимыми проблемами. Сегодня нефтяные компании не совсем готовы к безопасной разработке Каспия. Пора перестать наслаждаться мыслями о будущих доходах, иначе

можно вообще остаться без доходов. Бесспорно, нефть и природный газ — это «кислород» экономики, но он не должен перекрывать «кислород» экологии.

Возникновение чрезвычайных ситуаций в результате крупных аварий и катастроф — вполне реальные и прогнозируемые события. В последние годы их вероятность постоянно растет. Этому способствуют повсеместное усложнение производств с применением новых технологий и высокой концентрации энергии и опасных веществ, накопление отходов производства, опасных для окружающей среды, возрастание вероятности терроризма на химически опасных производствах. К данному перечню следует отнести изношенность оборудования, несоблюдение техники безопасности и т. п.

Затраты на предупреждение аварий во много раз меньше величины ущерба, к которому они приводят в случае своего возникновения. Многие катастрофы и стихийные бедствия предотвратить сложно, а порой невозможно. Основой государственного управления должна стать не борьба за уменьшение ущерба и потерь от аварий, а снижение вероятности самих катастроф, что предполагает разумный подход при создании новых производств.



**С. Ш. МУРЗАБАЕВА,**  
член Комитета Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской  
Федерации по охране здоровья,  
заместитель председателя  
Постоянной комиссии МПА СНГ  
по социальной политике  
и правам человека

**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСТОЯННОЙ КОМИССИИ МПА СНГ  
ПО СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
ПО РАЗРАБОТКЕ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ РЕПРОДУКТИВНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН**

Основная задача Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ как межгосударственного органа Содружества состоит в разработке рекомендаций и модельных (типовых) законодательных актов на основе опыта международных парламентских организаций в целях гармонизации законодательства государств-участников, его приведения в соответствие с положениями международных договоров. За 20 лет своей деятельности Межпарламентская Ассамблея СНГ разработала и приняла около 300 модельных законов и кодексов, создав тем самым основу общего правового пространства Содружества, в частности, в экономической, научно-технической, образовательной и информационной сферах. Достаточно большое количество рекомендательных актов относится к социальной сфере, которая является критерием эффективности развития любого государства.

Использование модельных нормативных правовых актов в законодательстве стран Содружества — это

только одна составляющая, а другой является участие парламентов в подготовке, доработке их проектов, что способствует появлению унифицированных нормативных правовых актов, регулирующих различные общественные отношения, позволяет на ранней стадии предупредить появление существенных расхождений в национальном законодательстве.

Модельные нормативные правовые акты, как правило, имеют в своей основе международные правовые стандарты, адаптированные к условиям СНГ; они не являются обязательными, и поэтому нет специального механизма контроля за их использованием. Государства-участники сами определяют целесообразность обращения к ним в процессе нормотворческой деятельности. Большинство документов, принятых Межпарламентской Ассамблеей СНГ, послужили ориентиром и основой для национальных законов, обеспечивая гармонизацию, а в ряде случаев и унификацию законодательства стран Содружества, а также

способствуя его согласованности с международными, прежде всего европейскими, стандартами.

В структуру МПА входят постоянные комиссии, в состав которых делегируются представители парламентских делегаций. Постоянная комиссия по социальной политике и правам человека, как и другие, осуществляет предварительное рассмотрение, подготовку вопросов и проектов решений для внесения на заседания Совета Межпарламентской Ассамблеи и пленарные заседания МПА, анализирует и обобщает информацию в сфере своей деятельности, проводит проблемные обсуждения.

Круг вопросов, находящихся в ведении комиссии, весьма широк: в странах СНГ правовое регулирование во многих областях жизни общества еще несовершенно, поэтому мы должны активизировать модельное законодательство. Я и мои коллеги являемся инициаторами создания рабочей группы по разработке модельного законопроекта «О защите репродуктивных прав граждан». Этот вопрос особенно актуален в условиях современных демографических тенденций в России и других государствах Содружества.

Демографические процессы характеризуются относительно высокой смертностью, отрицательным естественным приростом населения и низкой рождаемостью с тенденцией к росту. Поэтому проблемы, связанные с охраной материнства, отцовства и детства, затрагивают всех нас. Особенно актуальны вопросы здоровья женщин и детей и динамика медико-демографических показателей, в том числе материнской смертности как одного из основных показателей репродуктивного здоровья женщин.

Я возглавляю рабочую группу при Комитете Государственной Думы по охране здоровья по разработке проекта федерального закона по охране репродуктивного здоровья и считаю необходимым обсудить эту проблему с коллегами из других стран.

Без сомнения, репродуктивное здоровье является важнейшим фактором, который формирует благоприятные демографические перспективы государства. В частности, в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, которая утверждена Президентом, одной из главных задач названо укрепление репродуктивного здоровья населения. Вместе с тем национальным законодательством условия и возможности для сохранения репродуктивного здоровья населения пока в полной мере не обеспечены. Необходимо отметить, что концепция охраны репродуктивного здоровья декларирована в ряде международно-правовых документов, посвященных правам человека, — это Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах ребенка, материалы международных конференций по проблемам народонаселения и развития, материалы Всемирной конференции по правам человека (1993 г.) и всемирных конференций по положению женщин 1975—1995 гг. Еще в 1994 г. на Международной конференции ООН по народонаселению и развитию было заявлено о необходимости законодательного закрепления принципов охраны репродуктивного здоровья на уровне национального законодательства.

В России законодательство в области охраны репродуктивного здоровья регулируется многими норма-

тивными актами: это Конституция Российской Федерации, Семейный, Гражданский, Уголовный кодексы, Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, другие профильные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и ведомственные нормативные правовые акты, преимущественно Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Но следует отметить, что действующие правовые нормы, регулирующие те или иные аспекты охраны репродуктивного здоровья граждан, носят фрагментарный характер, затрагивают лишь отдельные стороны возникающих проблем и не обеспечивают в полной мере условий и возможностей для сохранения репродуктивного здоровья граждан.

Основные положения рассматриваемого в настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта «Об охране здоровья» также направлены на решение проблем, связанных с репродуктивным здоровьем. Но данный вопрос актуален не только для России и других государств Содружества, но и для стран Европейского Союза, а также многих других государств мира. Именно поэтому столь важно разработать проект модельного закона «О защите репродуктивных прав граждан». Он должен стать основополагающим документом: определить общие принципы системы организации и оказания медико-социальной помощи, направленные на сохранение и улучшение репродуктивного здоровья населения, укрепление системы государственных мер по улучшению и сохранению качества репродуктивно-

го потенциала населения, совершенствованию организации и оказанию качественной медико-социальной помощи женщинам-матерям и детям, а также на снижение уровня материнской и детской заболеваемости и смертности, обеспечение приоритета финансирования мероприятий по охране репродуктивного здоровья населения государств — участников Содружества.

Вопрос о разработке данного модельного закона уже обсуждался в июне 2011 г. на семинаре, организованном Постоянной комиссией МПА СНГ по социальной политике и правам человека совместно с Фондом ООН в области народонаселения. Участники семинара решили, что основой модельного закона будет служить проект российского федерального закона по охране репродуктивного здоровья. Кроме этого, мы изучили передовой успешный опыт по улучшению репродуктивного здоровья населения зарубежных стран, обсудили принципы государственной политики в области охраны репродуктивного здоровья граждан государств — участников СНГ, определили общие подходы в законодательной базе стран Содружества к установлению правовых гарантий для реализации гражданами прав в области охраны репродуктивного здоровья.

В настоящее время идет процесс консультаций с национальными парламентами и экспертами по проекту Концепции модельного закона «О защите репродуктивных прав граждан», которая будет окончательно принята в течение 2012 г. После этого парламентарии стран Содружества смогут опираться на положения Концепции при разработке национального законодательства в соответствующей области.



**С. ЁКУБЗОД,**  
председатель Комитета Маджлиси  
намоёндогон Маджлиси Оли Республики  
Таджикистан по аграрным вопросам  
и экологии, член Постоянной комиссии  
МПА СНГ по аграрной политике,  
природным ресурсам и экологии

**ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ МОДЕЛЬНЫХ ЗАКОНОВ,  
ПРИНЯТЫХ ПО ИНИЦИАТИВЕ ПОСТОЯННОЙ КОМИССИИ МПА СНГ  
ПО АГРАРНОЙ ПОЛИТИКЕ, ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ И ЭКОЛОГИИ,  
В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

Модельные законы, разрабатываемые и принимаемые Межпарламентской Ассамблеей, — реальный вклад в социальное, экономическое и экологическое развитие стран СНГ. Они способствуют интеграционным процессам между государствами Содружества и оказывают положительное влияние на качество национальных законов.

С учетом разрабатываемых в рамках МПА СНГ модельных законов парламентом Республики Таджикистан, в частности Комитетом по аграрным вопросам и экологии, были разработаны и приняты законы Республики Таджикистан «Об охране сортов растений», «Об экологическом образовании населения», «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», «О продовольственной безопасности», «О ветеринарии», «О безопасности гидротехнических сооружений» и др. На стадии рассмотрения находятся проекты закона «Об охране окружающей среды»

и новой редакции закона «Об экологической экспертизе», в которых также принимаются во внимание основные положения разрабатываемых в рамках Межпарламентской Ассамблеи законопроектов.

Большой интерес вызывают такие законопроекты, как «Об охране атмосферного воздуха», «Об оценке воздействия на окружающую среду», «Об экологической безопасности» и Рыбохозяйственный кодекс для государств — участников СНГ, разработанные МПА. Период подготовки действующего Закона Республики Таджикистан «Об охране атмосферного воздуха» совпал с первыми годами независимости государства. Разрабатываемые тогда законы не могли предусмотреть всех тех изменений, которые быстрыми темпами происходили в разных сферах жизни стран Содружества.

Многие действующие законы по другим экологическим направлениям и аграрным вопросам, принятые

до 2000 г., также требуют пересмотра и доработки с учетом современных социально-экономических отношений. И в этом большую помощь могут оказать разрабатываемые

Межпарламентской Ассамблеей модельные законы, в которых учитываются национальные правовые интересы, что весьма важно в плане интеграции.

## ХРОНИКА МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ

**3–4 октября** — в Баку, в здании Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, состоялся семинар для международных наблюдателей и консультантов на выборах в органы государственной власти государств — участников СНГ «Демократия и избирательные права граждан», организованный Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств и Бакинским филиалом Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ.

В работе семинара приняли участие представители парламентов, центральных избирательных органов государств — участников СНГ, Секретариата Совета МПА СНГ, Исполнительного комитета СНГ, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, а также ученые и эксперты в области избирательного права.

Со вступительным словом к участникам семинара обратились первый заместитель Председателя Милли Меджлиса Азербайджанской Республики З. А. Аскеров и Генеральный секретарь Совета МПА СНГ М. И. Кротов.

С докладами выступили: член Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики Ф. М. Джавадов, начальник отдела по организационно-техническому обеспечению Миссии наблюдателей в государствах — участниках СНГ Исполнительного комитета СНГ Е. А. Слобода, Председатель Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов Л. М. Ермошина, депутат Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Р. А. Гулиев, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации С. М. Шапиев, член Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики А. Т. Асаналиев, председатель подкомитета по вопросам законодательного обеспечения борьбы с организованной преступностью и коррупцией и имплементации мировых антикоррупционных стандартов Комитета Верховной Рады Украины по вопросам борьбы с органи-



зованной преступностью и коррупцией И. В. Вернидубов, председатель Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по конституционному законодательству, государственному устройству, законности и местному самоуправлению Т. А. Скрипкина, член Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Республики Таджикистан И. К. Алиев, а также представители БДИПЧ ОБСЕ и экспертного сообщества.

В ходе мероприятия были обсуждены вопросы совершенствования деятельности избирательных органов стран Содружества по проведению выборов и референдумов, наблюдения за выборами, а также подведены итоги мониторинга выборов в Азербайджанской Республике в 2005–2010 гг.

В тот же день состоялась встреча участников семинара с руководством Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики, во время которой ее Председатель М. М. Панахов рассказал о деятельности комиссии.

Состоялась презентация сборника документов «Опыт демократических выборов в Азербайджанской Республике: парламентское измерение» под редакцией Генерального секретаря Совета МПА СНГ М. И. Кротова и руководителя Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики С. А. Мирзоева, подготовленного совместно Милли Меджлисом Азербайджанской Республики, Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ и Бакинским филиалом МИМРДа МПА СНГ.

**3–4 октября** — в Баку, в здании Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, прошло заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Украины, а также специалисты и эксперты.

Председателем комиссии был вновь избран М. М. Ватанов, председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по законодательству и правам человека.

В формате семинара рассмотрены проекты модельных законов «О праве собственности и его защите», «О посредничестве в досудебном разрешении споров».

Члены комиссии также обсудили ход работы над проектами модельного закона «О коммерческой тайне» и словаря-справочника правовой терминологической лексики для государств — участников МПА СНГ.

Участники заседания заслушали информацию об использовании модельных законодательных актов, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ по инициативе Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам, в законотворческой деятельности парламента Республики Таджикистан.

Также члены комиссии приняли участие в работе семинара для международных наблюдателей и консультантов на выборах в органы государственной власти государств — участников СНГ «Демократия и избирательные права граждан».

**4 октября** — в Таврическом дворце состоялась международная научная конференция «Содружество Независимых Государств: достижения, проблемы, перспективы», организаторами которой выступили Межпарламентская Ассамблея СНГ, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Санкт-Петербургский государственный университет.

В работе конференции приняли участие парламентарии, представители министерств и ведомств, органов Содружества Независимых Государств, ученые и эксперты.

Приветствие Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко в адрес гостей и участников мероприятия огласил полномочный представитель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее СНГ, член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств В. А. Густов. С приветствиями выступили первый заместитель Председателя Исполнительного комитета — Исполнительного секретаря СНГ В. Г. Гаркун и председатель Исполнительного комитета Евразийской ассоциации университетов, заведующий кафедрой экономической теории Института переподготовки и повышения квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова А. В. Сидорович.

Работа была продолжена на заседаниях четырех секций: «Правовые основы интеграции: сближение и гармонизация национального законодательства государств — участников СНГ», «Содружество Независимых Государств — опыт и проблемы экономической интеграции», «Международно-политические механизмы становления и развития Содружества Независимых Государств», «Состояние и перспек-



тивы интеграционного сотрудничества в рамках СНГ в сфере науки и образования».

В ходе конференции были рассмотрены теоретико-правовые и прикладные аспекты функционирования Содружества: направления всестороннего обеспечения конкурентоспособности национальных экономик, стимулирования развития страховых отношений, согласованной политики в регулировании транспортной деятельности, в повышении устойчивости экологической безопасности, вопросы совершенствования социально-правового статуса и защиты военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, отдельные аспекты обеспечения миграционной и информационной безопасности, совершенствования образовательной деятельности и повышения электоральной активности граждан.

**4 октября** — в Парламентском центре СНГ прошло заседание Информационно-аналитического правового центра Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности.

Специалисты и эксперты секретариатов ПА ОДКБ, МПА СНГ, МПА ЕврАзЭС, ОДКБ, сотрудники аппаратов парламентов государств — членов ОДКБ заслушали информацию об итогах неформального саммита глав государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (Астана, 12 августа 2011 г.), о ходе ратификации соглашений и договоров, подписанных в рамках ОДКБ, и проблемах синхронизации этой процедуры в парламентах государств — членов ОДКБ.

Участники заседания обсудили результаты поездки группы депутатов в Калининградскую область (Российская Федерация) с целью изучения состояния военно-политической обстановки в Восточно-Европейском регионе коллективной безопасности ОДКБ, ознакомились с итогами рабочей встречи руководителей парламентских делегаций государств — членов ОДКБ в Парламентской Ассамблее ОБСЕ, состоявшейся 11 мая 2011 г. в Минске, с итогами проведения Координационного совещания председателей комитетов (комиссий) по обороне и безопасности парламентов государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (Москва, 9 июня 2001 г.).

**9 октября** — в Кишиневе состоялось выездное заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии, в котором приняли участие депутаты — члены комиссии и представители Республики Бе-

ларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

По представлению Парламента Республики Молдова председателем Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии была избрана В. Б. Иванов, председатель Комиссии Парламента Республики Молдова по окружающей среде и климатическим изменениям.

На заседании было рассмотрено 11 вопросов, включая обсуждение хода работы над четырьмя законопроектами, внесены конкретные предложения в концепции представленных документов. Принято решение одобрить в основном проекты концепций и направить их в профильные комитеты и комиссии парламентов государств — участников МПА СНГ для получения экспертных заключений.

Парламентарии заслушали информацию о развитии законодательства Республики Молдова в сфере деятельности комиссии и об использовании принятых по ее инициативе модельных законодательных актов, о разработке проекта межгосударственного соглашения по формированию Объединенной информационной системы государств — участников СНГ по защите от биобезопасностей, об итогах проведения четвертого Невского международного экологического конгресса и об участии в третьем международном форуме «Безопасность продовольствия».

По итогам обсуждения вопроса о ходе согласования проекта новой редакции Конвенции об экологической безопасности принято решение при необходимости собрать рабочую группу по доработке проекта.

**13 октября** — в Таврическом дворце состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по науке и образованию, в котором приняли участие депутаты парламентов Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины, а также представители ЮНЕСКО, Исполнительного комитета СНГ, научной и вузовской общественности стран Содружества.

В ходе заседания было рассмотрено 10 вопросов, по которым приняты соответствующие постановления.

В период работы комиссии прошло заседание рабочей группы по подготовке модельного Инновационного кодекса для государств — участников СНГ, где был рассмотрен и принят за основу проект глав 1 и 2.

Парламентарии обсудили проект модельного закона «О подготовке кадров с учетом потребностей рынка тру-



да» (принимая во внимание полученные из национальных парламентов экспертные заключения), одобрили в целом и рекомендовали к внесению в повестку дня очередного пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи разработанный при головном участии ЮНЕСКО проект Декларации об этических принципах научной деятельности.

В первом чтении рассмотрены проект модельного закона «Об ответственности участников образовательного процесса» и проект Законодательных основ Концепции устойчивого и безопасного развития государств — участников СНГ в сфере образования и науки.

Участники заседания заслушали информацию о праздновании 200-летия со дня рождения исторического деятеля Курманжан Датки, сыгравшей видную роль в становлении киргизской государственности, информацию Санкт-Петербургского государственного университета об олимпиадном движении как форме сотрудничества в образовательном пространстве СНГ.

В соответствии с обращением Санкт-Петербургского университета управления и экономики данному учебному заведению был предоставлен статус наблюдателя при комиссии.

**13 октября**

— в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по социальной политике и правам человека, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

На заседании заместителем председателя комиссии была избрана Х. Юсуфи, председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по социальным вопросам, семьи и охраны здоровья.

Члены комиссии рассмотрели проекты Рекомендаций по имплементации Конвенции о защите культурных ценностей в период вооруженных конфликтов и протоколов к ней, модельного закона «О государственной молодежной политике для государств — участников СНГ», Рекомендаций по развитию миграции, осуществляемой с целью обучения и стажировки граждан государств — участников СНГ, типового Соглашения по реадмиссии, структуры рекомендаций «Социальная стратегия государства как основной параметр устойчивого и безопасного развития государства». Указанные документы будут направлены в профильные комитеты и комиссии парламентов госу-

дарств — участников МПА СНГ для внесения замечаний и предложений.

Парламентарии заслушали информацию об итогах проведения международного семинара по обсуждению проекта модельного закона МПА СНГ «О защите репродуктивных прав граждан» совместно с Фондом ООН в области народонаселения и о ходе подготовки Соглашения о сотрудничестве между Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств и Фондом ООН в области народонаселения (ЮНФПА), а также доклад «О сравнительно-правовом анализе законодательства государств — участников Организации Договора о коллективной безопасности в сфере противодействия незаконной миграции и торговле людьми».

**13–14 октября**

— в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

Участники заседания рассмотрели проекты модельных законов «О национальном референдуме», «О принципах разграничения имущества между государством, его субъектами и муниципальными образованиями», Рекомендаций по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, обсудили основные направления дальнейшей работы над проектами новых редакций модельных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления» и «Об общих принципах организации местных финансов», а также вопросы межрегионального и приграничного сотрудничества. Члены комиссии утвердили состав рабочей группы МПА СНГ по разработке проекта Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств — участников СНГ. 13 октября состоялось первое заседание рабочей группы. Членам комиссии и рабочей группы был представлен проект Конвенции.

Участники заседания Постоянной комиссии рассмотрели вопрос о ходе согласования проектов типовых соглашений в сфере приграничного сотрудничества, заслушали доклады «О местном самоуправлении в Кыргызской Республике» и «О принятых законах и программе законопроектных работ в сфере таможенного регулирования: опыт Республики Казахстан».



14 октября члены Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления и рабочей группы по разработке проекта Конвенции о межрегиональном сотрудничестве государств — участников СНГ приняли участие в работе международной конференции «Роль транспортных коммуникаций в развитии экономического сотрудничества государств Европы и СНГ».

**13–14 октября** — в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан, а также наблюдатели и эксперты.

Участники заседания рассмотрели проекты модельных законов «О регулировании транспортных тарифов», «О железнодорожном транспорте», концепцию новой редакции модельного Налогового кодекса для государств — участников СНГ (Общая часть), обсудили анализ использования модельных законов в сфере корпоративного законодательства («О рынке ценных бумаг», «О защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг») в государствах — участниках СНГ, подготовленный группой независимых экспертов, заслушали информацию о работе Европейской экономической комиссии ООН по проектам в области информационных технологий, электронного правительства и создания «единого окна», а также рассмотрели ряд других вопросов.

**14 октября** — в Таврическом дворце состоялась международная конференция «Роль транспортных коммуникаций в развитии экономического сотрудничества государств Европы и СНГ», организованная Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

На открытии конференции приветствие Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко огласил полномочный представитель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее СНГ, член Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств В. А. Густов.

В адрес участников мероприятия также поступило приветствие президента Российского союза промышленников и предпринимателей А. Н. Шохина.

В работе конференции, которую вел председатель Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по экономике, бюджету и финансам В. А. Попов, приняли участие депутаты национальных парламентов, специалисты профильных министерств и ведомств, ведущих транспортных компаний, научных учреждений и учебных заведений государств — участников СНГ, эксперты международных и российских организаций.

Участники заседания обсудили вопросы эффективного функционирования системы международных транспортных коридоров, роль железных дорог в развитии сотрудничества Европы и СНГ, перспективы развития российских морских портов и их интеграции в международные транспортные коридоры, основные направления развития морского и речного транспорта, инфраструктурного обеспечения взаимодействия морских портов и железнодорожного транспорта, финансирования объектов инфраструктуры аэропортов, создания опорной сети скоростных автомобильных дорог Российской Федерации на основе существующих международных транспортных коридоров, перспективы развития Санкт-Петербургского транспортного узла, использования новых технологий для повышения эффективности транспортных коммуникаций, в том числе в грузовых авиаперевозках. Предметом обсуждения на конференции также стали проведение согласованной тарифной и налоговой политики; сохранение и развитие единого технико-технологического построения транспортной системы; формирование унифицированной законодательной базы в транспортной сфере на территории Содружества; выработка общей линии сотрудничества с третьими странами и международными организациями; участие стран СНГ в Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреаль, 1999 г.).

**19 октября** — в Парламентском центре СНГ прошло заседание Экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ. Члены совета заслушали информацию об итогах неформального саммита глав государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (Астана, 12 августа 2011 г.), о ходе ратификации соглашений и договоров, подписанных в рамках ОДКБ, и проблемах синхронизации этой процедуры в парламентах государств — членов ОДКБ.

Участники заседания рассмотрели проекты Рекомендаций по гармонизации законодательства государств —



членов ОДКБ в области реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и Глоссария специальных терминов в сфере законодательства государств — членов ОДКБ в области реагирования на чрезвычайные ситуации, проекты Рекомендаций по законодательному обеспечению статуса личного состава Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ, Рекомендаций по вопросам противодействия подкупу иностранных должностных лиц.

Члены Экспертно-консультативного совета обсудили вопрос о разработке проекта Рекомендаций по сближению и гармонизации национального законодательства государств — членов ОДКБ в сфере обеспечения информационно-коммуникационной безопасности.

**20 октября** — в Таврическом дворце состоялось заседание Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ.

В заседании приняли участие парламентарии — члены Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, представители Управления ООН по наркотикам и преступности, Секретариата ОБСЕ, Рабочей группы по взаимным оценкам и правовым вопросам Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, Исполнительного комитета СНГ, органов Содружества в сфере безопасности, Делового центра экономического развития СНГ, компетентных органов государств-участников, эксперты и ученые Российской академии наук, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, других специализированных научных и образовательных учреждений.

В соответствии с Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 годы на заседании были рассмотрены проекты документов: Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции, модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Комментариев к модельному закону «О противодействии коррупции», Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, по-

лученных преступным путем, и финансированию терроризма, Комментариев к модельному законодательству СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В рамках реализации Программы сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2011–2013 годы участники заседания рассмотрели проекты модельного закона «О пограничных ведомствах (силах)», Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности, Комментариев к модельному антитеррористическому законодательству СНГ, Рекомендаций по правовому регулированию эксплуатации открытых телекоммуникационных сетей для предупреждения их использования в террористических и иных противоправных целях, Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму.

Был обсужден проект Комментария к модельному законодательству СНГ в сфере противодействия торговле людьми, разрабатываемый в соответствии с Программой сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2011–2013 годы.

Согласно Комплексному плану мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности участники заседания Объединенной комиссии рассмотрели проект Рекомендаций по совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности.

**20 октября** — в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности, в котором приняли участие депутаты парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Украины, представитель парламента Республики Беларусь в Межпарламентской Ассамблее СНГ, сотрудники и эксперты Исполнительного комитета СНГ, уставных органов и органов отраслевого сотрудничества Содружества Независимых



Государств, компетентных органов в сфере обеспечения общественной и государственной безопасности.

Члены комиссии продлили полномочия заместителей председателя комиссии А. Н. Новикова, заместителя председателя Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по образованию, науке, культуре и социальному развитию, и У. К. Калижанова, члена Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по международным делам, обороне и безопасности.

В ходе заседания были доработаны и внесены на рассмотрение пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ проекты модельных законов «О пограничных ведомствах (силах)», «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и проект Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности.

Парламентарии одобрили в основном проекты Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму, Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции, Рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств — участников СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и Комментария к модельному законодательству СНГ в сфере противодействия торговле людьми и приняли решения направить их в парламенты государств — участников МПА СНГ для получения экспертных заключений.

Принято решение продолжить работу над пятью законопроектами.

Члены комиссии заслушали информацию о применении в законодательстве Украины модельных законодательных актов в сфере безопасности, утвердили предварительную повестку дня и сроки проведения очередного заседания комиссии.

В рамках работы Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности состоялись семинары по обсуждению проектов модельного закона «О пограничных ведомствах (силах)», Комментариев к модельному

антитеррористическому законодательству СНГ и Комментария к модельному законодательству СНГ по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. По итогам семинаров были приняты рекомендации.

**20 октября** — в Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий состоялась международная научно-практическая конференция «Актуальные аспекты законодательного регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В работе конференции приняли участие члены постоянных комиссий Парламентской Ассамблеи ОДКБ по вопросам обороны и безопасности и по социально-экономическим и правовым вопросам. Конференция прошла под председательством И. А. Мисурагина, председателя Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по национальной безопасности, председателя Постоянной комиссии ПА ОДКБ по социально-экономическим и правовым вопросам.

С докладами на мероприятии выступили заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель парламентской делегации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Парламентской делегации Федерального Собрания Российской Федерации в Парламентской Ассамблее Организации Договора о коллективной безопасности Ю. Л. Воробьев, статс-секретарь — заместитель министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В. А. Пучков, заместитель председателя Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по правопорядку, обороне и безопасности, член Постоянной комиссии ПА ОДКБ по вопросам обороны и безопасности С. Холов и др.

Участники международной научно-практической конференции отметили необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гармонизации национального законодательства как основы объединения усилий государств — членов ОДКБ для эффективного реагирования



на чрезвычайные ситуации, носящие трансграничный характер, и ликвидации их последствий.

По итогам работы участники конференции приняли Резолюцию.

- 20 октября** — в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам обороны и безопасности. На заседании были продлены полномочия председателя комиссии В. А. Васильева, председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности.

Члены комиссии заслушали информацию об итогах проведения Координационного совещания председателей комитетов (комиссий) по обороне и безопасности парламентов государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (Москва, 9 июня 2011 г.) и о состоянии военно-политической обстановки в Восточно-Европейском регионе коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности (Калининградская область, Российская Федерация), об итогах неформального саммита глав государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (Астана, 12 августа 2011 г.).

Участники заседания ознакомились с практикой работы Парламента Республики Казахстан по ратификации международных договоров, принятых в рамках Организации Договора о коллективной безопасности, обменялись мнениями о практике подготовки военных кадров для государств — членов ОДКБ.

Члены комиссии одобрили проект Рекомендаций по гармонизации национального уголовно-исполнительного законодательства в государствах — членах Организации Договора о коллективной безопасности, ознакомились с работой над проектами Рекомендаций по законодательному обеспечению статуса личного состава Коллективных сил оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности, Рекомендаций по гармонизации законодательства государств — членов ОДКБ в области реагирования на чрезвычайные ситуации, а также одобрили проект плана работы Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности на 2012 г.

- 20 октября** — в Таврическом дворце состоялось заседание Постоянной комиссии Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по социально-

экономическим и правовым вопросам. На заседании были продлены полномочия председателя комиссии И. А. Мишурагина, председателя Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по национальной безопасности.

Парламентариям был представлен доклад об использовании в национальном законодательстве Кыргызской Республики Рекомендаций по унификации и гармонизации законодательства государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере борьбы с международным терроризмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, принятых на совместном заседании членов Совета Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ — членов Организации Договора о коллективной безопасности и Комитета секретарей советов безопасности государств — членов ОДКБ 16 апреля 2004 г.

Члены комиссии заслушали информацию о ходе работы по ратификации международных договоров, заключенных в рамках Организации Договора о коллективной безопасности, ходе работы над проектом Рекомендаций по законодательному обеспечению статуса личного состава Коллективных сил оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности, проектом Положения по разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности.

Участники заседания обсудили вопросы информационного обеспечения деятельности Организации Договора о коллективной безопасности в средствах массовой информации и взаимодействия Парламентской Ассамблеи ОДКБ с журналом «Союзники. ОДКБ».

- 24 октября** — в Таврическом дворце прошло заседание Постоянной комиссии Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по политическим вопросам и международному сотрудничеству. На заседании были продлены полномочия председателя комиссии А. Х. Бижанова, председателя Комитета Сената Парламента Республики Казахстан по социально-культурному развитию. Парламентарии обсудили состояние военно-политической обстановки в Восточно-Европейском регионе коллективной безопасности ОДКБ (Калининградская область, Российская Федерация), ознакомились с информацией об итогах неформального саммита глав государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (Астана, 12 августа 2011 г.) и о ходе ратифика-



ции международных соглашений и договоров, принятых в рамках ОДКБ, об итогах очередной Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности (Вена, 30 июня — 1 июля 2011 г.) и о работе двадцатой ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (Белград, 6–10 июля 2011 г.).

Члены комиссии обменялись мнениями по проблемным вопросам нормативного обеспечения государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности в сфере миротворческой деятельности, заслушали доклад о проведении международной научно-практической конференции «Актуальные аспекты законодательного регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

**26 октября** — в Минске состоялось заседание Совета Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности, в котором приняли участие главы парламентских делегаций государств — членов ОДКБ: Республики Армения — заместитель Председателя Национального Собрания Республики Армения С. М. Баласанян; Республики Беларусь — Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь А. Н. Рубинов и Председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В. П. Андрейченко; Республики Казахстан — Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан У. Б. Мухамеджанов; Кыргызской Республики — заместитель Председателя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Б. Э. Торобаев; Российской Федерации — Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности Б. В. Грызлов и заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Ю. Л. Воробьев; Республики Таджикистан — Председатель Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан Ш. З. Зухуров.

Участники заседания рассмотрели вопросы об итогах неформального саммита глав государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (Астана, 12 августа 2011 г.), о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые документы, определяющие деятельность Парламентской Ассамблеи, в связи с отражением в Уставе ОДКБ положения, определяющего статус Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности.

Были подведены итоги изучения военно-политической обстановки в Восточно-Европейском регионе коллективной безопасности ОДКБ (Калининградская область, Российская Федерация), проведения Координационного совещания председателей комитетов (комиссий) по обороне и безопасности парламентов государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности (Москва, 9 июня 2011 г.) и международной научно-практической конференции «Актуальные аспекты законодательного регулирования проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (Санкт-Петербург, 20 октября 2011 г.).

Члены Совета Парламентской Ассамблеи ОДКБ утвердили план работы Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности на 2012 г., рассмотрели вопросы финансирования ее деятельности и определили сроки проведения очередного пленарного заседания ПА ОДКБ, Совета ПА ОДКБ и формирования предварительных повесток дня.

**30 октября** — группа наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ во главе с первым заместителем Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А. П. Торшиным участвовала в мониторинге выборов Президента Кыргызской Республики.

В состав группы наблюдателей вошли представители высших законодательных органов власти Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан, а также сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ, эксперты Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ.

Накануне дня голосования наблюдатели от МПА СНГ посетили более 30 избирательных участков в городах Бишкек, Ош, Джалал-Абад и в ряде населенных пунктов Чуйской области Кыргызской Республики, где проверили техническое оснащение участков, а также ход голосования вне помещений избирательных участков.

Осуществляя мониторинг хода голосования 30 октября 2011 г., наблюдатели посетили 92 избирательных участка в городах Бишкек, Джалал-Абад, Ош и в ряде населенных пунктов Ошской и Чуйской областей. Наблюдатели от МПА СНГ присутствовали на различных этапах выборов — от открытия участков до подведения участковыми



избирательными комиссиями итогов голосования. Пункты для голосования открылись в установленное время, были обеспечены необходимыми документами, оборудованием и информационными материалами. На избирательных участках присутствовало большое количество наблюдателей, что способствовало открытости избирательного процесса.

В целом наблюдатели от Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ констатировали, что состоявшиеся 30 октября 2011 г. выборы Президента Кыргызской Республики прошли в демократической обстановке, при соблюдении прав и свобод участников избирательного процесса и соответствовали национальному законодательству Кыргызской Республики и международным демократическим стандартам.

**3—4 ноября** — в Ереване состоялось выездное заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту, в котором приняли участие представители парламентов Республики Армения, Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Украины, а также сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ, наблюдатели, специалисты и эксперты.

Открыл заседание заместитель Председателя Национального Собрания Республики Армения С. М. Баласян.

Был решен организационный вопрос: председателем комиссии переизбран Е. Г. Тарло, член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству.

Участники заседания рассмотрели проекты модельных законов «Об охране археологического наследия» (новая редакция), «О технопарках», Глоссария модельного законодательства для государств — участников Содружества Независимых Государств в области интеллектуальной собственности, модельного Информационного кодекса для государств — участников СНГ, обсудили ход подготовки проекта модельного закона «Об охране памятников нематериальной художественной культуры и народного творчества» и внесение дополнений в модельный Библиотечный кодекс для государств — участников СНГ. Проект Глоссария модельного законодательства для государств — участников Содружества Независимых Государств в области интеллектуальной собственности и проект модельного закона «О технопарках» внесены на рассмотрение пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Члены комиссии заслушали информацию о подготовке к проведению международной научной конференции, посвященной истории Государственной Думы Российской империи, становлению и развитию парламентаризма в государствах — участниках СНГ («Таврические чтения — 2011»), обращение Научно-образовательного культурологического общества в связи с празднованием 100-летия со дня рождения выдающегося ученого Л. Н. Гумилева.

**9 ноября** — в Таврическом дворце состоялось заседание Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ, в котором приняли участие парламентские делегации: Азербайджанской Республики — во главе с Председателем Милли Меджлиса Азербайджанской Республики О. С. Асадовым; Республики Армения — заместителем Председателя Национального Собрания Республики Армения С. П. Никояном; Республики Беларусь — Председателем Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь А. Н. Рубиновым; Республики Казахстан — Председателем Сената Парламента Республики Казахстан К. А. Мами; Кыргызской Республики — Председателем Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. К. Келдибековым; Российской Федерации — Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко и Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б. В. Грызловым; Республики Таджикистан — Председателем Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан М. У. Убайдуллоевым; Украины — Председателем Верховной Рады Украины В. М. Литвиным.

На заседании был решен организационный вопрос: Председателем Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ по итогам тайного голосования единогласно была избрана Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко. Председатель Парламента Республики Молдова М. И. Лупу письменно поддержал кандидатуру В. И. Матвиенко.

О решениях Совета глав государств СНГ от 3 сентября 2011 г. и Совета глав правительств СНГ от 18 октября 2011 г. членам Совета доложил Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь Содружества Независимых Государств С. Н. Лебедев.

С сообщением о ходе ратификации и выполнения внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу межгосударственных договоров, соглашений и иных документов, которые приняты Советом глав



государств, Советом глав правительств и Экономическим советом СНГ, выступил член Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по международным делам и межпарламентскому сотрудничеству, председатель Контрольно-бюджетной комиссии МПА СНГ М. Э. Сабиров.

Члены Совета ознакомились с результатами участия представителей МПА СНГ в наблюдении за выборами в Сенат Парламента Республики Казахстан и за выборами Президента Кыргызской Республики. Докладчиками по этим вопросам выступили координаторы групп наблюдателей от МПА СНГ — заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной политике и здравоохранению К. А. Титов и первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А. П. Торшин.

Участники заседания подвели итоги работы Международной научной конференции, посвященной 65-летию Нюрнбергского процесса, четвертого Невского международного экологического конгресса, посвященного 20-летию СНГ, семинара для международных наблюдателей и консультантов на выборах в органы государственной власти государств — участников СНГ «Демократия и избирательные права граждан», международной научной конференции «Содружество Независимых Государств: достижения, проблемы, перспективы», международной конференции «Роль транспортных коммуникаций в развитии экономического сотрудничества государств Европы и СНГ». С информацией по этим вопросам выступили председатель Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств А. Ю. Молчанов, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С. Ю. Орлова, директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ Д. Г. Гладей, член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств, полномочный представитель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее СНГ В. А. Густов, председатель Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по экономике, бюджету и финансам, заместитель председателя По-

стоянной комиссии МПА СНГ по экономике и финансам В. А. Попов.

О ходе реализации Плана мероприятий, посвященных 20-летию Содружества Независимых Государств и 20-летию Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, доложил Генеральный секретарь Совета МПА СНГ М. И. Кротов. С сообщением о мероприятиях, посвященных 100-летию со дня рождения Л. Н. Гумилева, выступил член Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству, председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту Е. Г. Тарло.

Были обсуждены план работы Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ на 2012 г. и предварительные планы работы на 2013 г. и 2014 г., внесены изменения в Перспективный план модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 годы. С докладами по этим вопросам выступили Генеральный секретарь Совета МПА СНГ М. И. Кротов, председатель Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по законодательству и правам человека, председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по правовым вопросам М. М. Ватанов.

На заседании Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ В. И. Матвиенко вручила орден МПА СНГ «Содружество» Председателю Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь А. Н. Рубинову и Председателю Исполнительного комитета — Исполнительному секретарю Содружества Независимых Государств С. Н. Лебедеву.

**10 ноября**

— в Таврическом дворце — штаб-квартире Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ при поддержке Центральной избирательной комиссии Российской Федерации прошел семинар «Международное наблюдение: беспристрастность, профессионализм, деполитизированность» для международных наблюдателей за выборами в органы государственной власти и проведением референдумов.

Открыла мероприятие Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ В. И. Матвиенко.



В работе семинара приняли участие Председатель Исполнительного комитета — Исполнительный секретарь СНГ С. Н. Лебедев, Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь А. Н. Рубинов, Председатель Парламентской Ассамблеи Совета Европы М. Чавушоглу, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В. Е. Чуров, руководители центральных избирательных комиссий стран Содружества, представители законодательных органов государств СНГ, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы и ведущие ученые — специалисты в области избирательного права.

На семинаре присутствовали аккредитованные Центральной избирательной комиссией Российской Федерации для осуществления долгосрочного мониторинга предстоящих в России выборов международные наблюдатели от МПА СНГ и БДИПЧ ОБСЕ.

В докладах и выступлениях участников мероприятия были освещены наиболее актуальные вопросы организации международного наблюдения за выборами, проанализирована эффективность наблюдательных процедур. Представители законодательных органов власти и центральных избирательных комиссий государств — участников МПА СНГ рассказали об изменениях законодательства в своих странах, направленных на повышение уровня защиты избирательных прав граждан. В рамках семинара состоялся конструктивный диалог с представителями ПА СЕ, ПА ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ о необходимости выработки единых стандартов организации международного наблюдения за выборами.

**10 ноября** — в Таврическом дворце состоялось заседание Постоянной комиссии МПА СНГ по политическим вопросам и международному сотрудничеству, в котором приняли участие представители парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан, представители информационно-аналитического центра «Помним всех поименно», Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ и сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ.

Участники заседания заслушали информацию об участии наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи СНГ в мониторинге выборов депутатов Сената Парламента Республики Казахстан (19 августа 2011 г.) и выборов Пре-

зидента Кыргызской Республики (30 октября 2011 г.), об итогах семинара для международных наблюдателей и консультантов на выборах в органы государственной власти государств — участников СНГ «Демократия и избирательные права граждан» (Баку, 3–4 октября 2011 г.).

Члены комиссии ознакомились с итогами заседаний Совета министров иностранных дел (Душанбе, 2 сентября 2011 г.) и Совета глав государств (Душанбе, 3 сентября 2011 г.) СНГ.

Участники заседания обсудили проект Соглашения об увековечении памяти о мужестве и героизме народов государств — участников Содружества Независимых Государств в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов. В рамках этого вопроса парламентарии заслушали информацию о работе информационно-аналитического центра «Помним всех поименно». По итогам обсуждения члены комиссии постановили выразить благодарность его сотрудникам и признали работу центра социально значимой.

Участники заседания одобрили проекты Меморандума о взаимодействии между Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств и Межгосударственным фондом гуманитарного сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств и Меморандума о взаимопонимании между Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств и Региональным офисом Фонда ООН в области народонаселения по Восточной Европе и Центральной Азии.

Члены комиссии также обсудили предложения по тематике конференции, организуемой Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ совместно с Парламентской Ассамблеей Совета Европы (май 2012 г., Санкт-Петербург, Таврический дворец), и приняли решение поручить Секретариату Совета МПА СНГ согласовать тематику данной конференции с Секретариатом ПА СЕ с учетом предложений, поступивших в ходе заседания комиссии.

## СОДЕРЖАНИЕ

### Четвертый Невский международный экологический конгресс

Приветствие Генерального секретаря Организации Объединенных Наций <i>Пан Ги Мун</i> .....	4
Приветствие Председателя Исполнительного комитета — Исполнительного секретаря СНГ <i>С. Н. Лебедева</i> .....	5
<i>Бувье Ж.-К.</i> (директор Регионального офиса Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в Европе).....	6
<i>Ашим Н. С.</i> (министр охраны окружающей среды Республики Казахстан).....	8
<i>Попов Н. В.</i> (статс-секретарь — заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации).....	13
<i>Онищенко Г. Г.</i> (руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации).....	17
<i>Эфтиму П.</i> (Председатель Парламентской Ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе).....	23
<i>Туныця Ю. Ю.</i> (ректор Национального лесотехнического университета Украины).....	25
<i>Шумаков И. А.</i> (заместитель руководителя Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации).....	28

### Международные избирательные стандарты и национальные избирательные системы: взаимосвязь развития

<i>Национальное регулирование избирательного процесса: международная гармонизация электоральных процедур</i>	
<i>Чуров В. Е.</i> (Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации).....	32
<i>Ленарчич Я.</i> (директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека).....	41
<i>Есжанов С. К.</i> (член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по международным делам, обороне и безопасности).....	43

<i>Ипатов В. Д.</i> (заместитель Председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов).....	47
<i>Иванченко А. В.</i> (руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации).....	54
<i>Махмудов Н. Р.</i> (член Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по законодательству и правам человека).....	57
<i>Мусин В. А.</i> (член-корреспондент Российской академии наук, заведующий кафедрой гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета).....	60
<i>Карцов А. С.</i> (профессор юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета).....	65
<i>Додожонов М.</i> (руководитель Администрации Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан).....	69
<i>Журавлев В. П.</i> (председатель Избирательной комиссии Ленинградской области).....	71
<i>Шаповал В. Н.</i> (Председатель Центральной избирательной комиссии Украины).....	74
<i>Наблюдение за выборами как инструмент содействия развитию демократических процедур</i>	
<i>Пехтин В. А.</i> (руководитель делегации Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ).....	77
<i>Кротов М. И.</i> (Генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ).....	—
<i>Кулеба О. В.</i> (советник Исполнительного комитета СНГ).....	82
<i>Зиссис С. М.</i> (глава подразделения Европейского Парламента по Восточному партнерству и России).....	85
<i>Борисов И. Б.</i> (член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации).....	88
<i>Гулиев Р. А.</i> (депутат Милли Меджлиса Азербайджанской Республики).....	101
<i>Сафарян А. В.</i> (председатель Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по защите прав человека и общественным вопросам).....	102
<i>Тот З.</i> (Генеральный секретарь Ассоциации организаторов выборов стран Европы).....	103
<i>Лысенко В. И.</i> (заместитель начальника управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации).....	107

<i>Ткаченко С. Л.</i> (советник Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ) .....	109
<i>Богданов И. В.</i> (исполнительный директор Российского фонда свободных выборов) .....	113
<i>Брод А. С.</i> (член Общественной палаты Российской Федерации, сопредседатель Ассоциации некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль») .....	115
<i>Игнатов А. В.</i> (исполнительный директор Российского общественного института избирательного права) .....	116
<b>Концептуальные основы совершенствования сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в противодействии экстремистской деятельности</b>	
<i>Краткий обзор выступлений</i> .....	122
<b>В постоянных комиссиях Межпарламентской Ассамблеи</b>	
<i>Джалмагамбетова С. Ж.</i> Об использовании модельных законодательных актов, принятых по инициативе Постоянной комиссии МПА СНГ по культуре, информации, туризму и спорту, в законотворческой деятельности Парламента Республики Казахстан .....	148
<i>Нехорошев В. А.</i> О законопроекте «О предотвращении крупных аварий, связанных с выбросами/сбросами опасных веществ, и об ограничении их возможных последствий» .....	152
<i>Мурзабаева С. Ш.</i> О деятельности Постоянной комиссии МПА СНГ по социальной политике и правам человека по разработке модельного законодательства в сфере защиты репродуктивных прав граждан .....	154
<i>Ёкубзод С.</i> Об использовании модельных законов, принятых по инициативе Постоянной комиссии МПА СНГ по аграрной политике, природным ресурсам и экологии, в законотворчестве парламента Республики Таджикистан .....	157
<b>Хроника Межпарламентской Ассамблеи</b> .....	159

## CONTENTS

### Fourth Nevsky International Ecological Congress

Greetings from the Secretary General of the United Nations <i>Ban Ki-moon</i> .....	4
Greetings from the Chairman of the Executive Committee — Executive Secretary of the CIS <i>S. N. Lebedev</i> .....	5
<i>Bouvier J.-Ch.</i> (Director of the Regional Office for Europe of the United Nations Environment Programme) .....	6
<i>Ashim N. S.</i> (Minister of the Environment Control of the Republic of Kazakhstan) .....	8
<i>Popov N. V.</i> (State Secretary — Deputy Minister of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation) .....	13
<i>Onishchenko G. G.</i> (Head of the Federal Service of Supervision in the Area of Protection of Consumers Rights and Human Welfare of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation) .....	17
<i>Efthymiou P.</i> (President of the Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Co-operation in Europe) .....	23
<i>Tunytsya Yu. Yu.</i> (Rector of the National Forestry University of the Ukraine) .....	25
<i>Shumakov I. A.</i> (Deputy Head of the Federal Service of Hydrometeorology and Environment Monitoring of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation) .....	28

### International Electoral Standards and National Electoral Systems: Correlation of Development

<i>National Regulation of the Electoral Process: International Harmonization of Electoral Procedures</i>	
<i>Churov V. E.</i> (Chairman of the Central Election Commission of the Russian Federation) .....	32
<i>Lenarcic J.</i> (Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights) .....	41
<i>Eszhanov S. K.</i> (Member of the Committee of the Majilis of the Parliament of the Republic of Kazakhstan on International Affairs, Defense and Security) .....	43
<i>Ipatov V. D.</i> (Deputy Chairman of the Central Commission of the Republic of Belarus on Elections and Organization of Republican Referendums) .....	47

<i>Ivanchenko A. V.</i> (Head of the Russian Training Centre for Election Technologies under the Central Election Commission of the Russian Federation) .....	54	<i>Brod A. S.</i> (Member of the Public Chamber of the Russian Federation, Co-Chairman of the Association of Non-Commercial Organizations on Protection of Electoral Rights “Civil Control”).....	115
<i>Makhmudov N. R.</i> (Member of the Committee of the Majlisi Namoyandagon of the Majlisi Oli of the Republic of Tajikistan on Legislation and Human Rights).....	57	<i>Ignatov A. V.</i> (Executive Director of the Russian Public Institute of Electoral Law) .....	116
<i>Musin V. A.</i> (Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of the Civil Process Chair of the Law Faculty of the Saint Petersburg State University) .....	60	<b>Conceptual Bases of Improving Cooperation of Member Nations of the Commonwealth of Independent States in Counteracting Extremist Activities</b>	
<i>Kartsov A. S.</i> (Professor of the Law Faculty of the Saint Petersburg State University).....	65	<i>Brief Review of Reports</i> .....	122
<i>Dodozhonov M.</i> (Chief Administrator of the Central Commission for Elections and Referendums of the Republic of Tajikistan) .....	69	<b>In the Interparliamentary Assembly Permanent Commissions</b>	
<i>Zhuravliov V. P.</i> (Chairman of the Election Commission of the Leningrad Region) .....	71	<i>Jalmagambetova S. Zh.</i> On the Use of Model Legislative Acts Adopted on the Initiative of the IPA CIS Permanent Commission on Culture, Information, Tourism and Sport in the Legislative Activities of the Parliament of the Republic of Kazakhstan .....	148
<i>Shapoval V. N.</i> (Chairman of the Central Election Commission of the Ukraine).....	74	<i>Nekhoroshev V. A.</i> On the Draft Law “On the Prevention of Large-Scale Accidents Connected with Emissions/Discharges of Hazardous Substances and on the Limitation of Their Possible Effects” .....	152
<i>Observation of Elections as an Instrument of Support for Development of Democratic Procedures</i>		<i>Murzabaeva S. Sh.</i> On the Activities of the IPA CIS Permanent Commission on Social Policy and Human Rights on Elaboration of Model Legislation in the Sphere of Protection of Reproductive Rights of Citizens.....	154
<i>Pekhtin V. A.</i> (Head of the Deputation of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation in the Interparliamentary Assembly of CIS Member Nations).....	77	<i>Yokubzod S.</i> On the Use of Model Laws Adopted on the Initiative of the IPA CIS Permanent Commission on Agrarian Policy, Natural Resources and Ecology in the Legislative Activities of the Parliament of the Republic of Tajikistan.....	157
<i>Krotov M. I.</i> (Secretary General of the Council of the Interparliamentary Assembly of CIS Member Nations) .....	—	<b>The Interparliamentary Assembly Chronicle</b> .....	159
<i>Kuleba O. V.</i> (Adviser of the Executive Committee of the CIS).....	82		
<i>Zissis S. M.</i> (Head of the Eastern Partnership and Russia Unit of the European Parliament).....	85		
<i>Borisov I. B.</i> (Member of the Central Election Commission of the Russian Federation).....	88		
<i>Guliev R. A.</i> (Elected Deputy of the Milli Mejlis of the Azerbaijan Republic).....	101		
<i>Safarian A. V.</i> (Chairman of the Permanent Commission of the National Assembly of the Republic of Armenia on Human Rights Protection and Social Issues) .....	102		
<i>Toth Z.</i> (Secretary General of the Association of European Election Officials)	103		
<i>Lysenko V. I.</i> (Deputy Head of the Department of the Administration of the Central Election Commission of the Russian Federation) .....	107		
<i>Tkachenko S. L.</i> (Adviser of the International Monitoring Institute of Development of Democracy, Parliamentarism and Observance of Electoral Rights of Citizens of IPA CIS Participant States) .....	109		
<i>Bogdanov I. V.</i> (Executive Director of the Russian Foundation for Free Elections) .....	113		

Дизайн и верстка — *Е. А. Лещева*

---

Подписано в печать 01.12.2011. Формат 70x100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага мелованная. Гарнитура Ньютон.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 15,16. Уч.-изд. л. 14,57. Тираж 1000. Заказ 1742.

---

Адрес Секретариата Совета МПА СНГ: 191015, С.-Петербург, ул. Шпалерная, д. 47.  
Телефоны редакции: (812) 326-69-24, 326-68-01.  
web-страница: [www.iacis.ru](http://www.iacis.ru); e-mail: [NNL@iacis.ru](mailto:NNL@iacis.ru)

---

Отпечатано с оригинал-макета в типографии «Береста»: 196084, С.-Петербург,  
ул. Коли Томчака, д. 28. Тел./факс: (812) 388-90-00.