



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



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE  
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2014 г.

Третья часть

23-27 июня 2014 г.

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 2046 (2014) "Судно, брошенное на произвол судьбы": действия и реакция (док. 13532)
- Рекомендация 2047 (2014) Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье (док. 13531)
- Рекомендация 2048 (2014) Насилие, транслируемое и провоцируемое СМИ (док. 13509)
- Рекомендация 2049 (2014) Самобытность и многообразие внутри многокультурных обществ (док. 13522)
- Рекомендация 2050 (2014) Шаткость систем государственного управления в Европе: угроза государственной службе? (док. 13529)
- Рекомендация 2051 (2014) Усиление независимости Европейского суда по правам человека (док. 13524)

### Резолюции

- Резолюция 1999 (2014) "Судно, брошенное на произвол судьбы": действия и реакция (док. 13532)
- Резолюция 2000 (2014) Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье (док. 13531)
- Резолюция 2001 (2014) Насилие, транслируемое и провоцируемое СМИ (док. 13509)
- Резолюция 2002 (2014) Оценка процесса реформирования Парламентской ассамблеи (док. 13528)
- Резолюция 2003 (2014) Совершенствование европейской демократии: вызовы федерализации Европы (док. 13527)
- Резолюция 2004 (2014) Вклад парламентов в разрешение конфликта в Западной Сахаре (док. 13526)
- Резолюция 2005 (2014) Самобытность и многообразие внутри многокультурных обществ (док. 13522)
- Резолюция 2006 (2014) Интеграция мигрантов в Европе: необходимость разработки инициативной, долгосрочной и глобальной политики (док. 13530)
- Резолюция 2007 (2014) Вызовы для Банка развития Совета Европы (док. 13513)
- Резолюция 2008 (2014) Шаткость систем государственного управления в Европе: угроза государственной службе? (док. 13529)
- Резолюция 2009 (2014) Усиление независимости Европейского суда по правам человека (док. 13524)
- Резолюция 2010 (2014) Дружественная к детям ювенальная юстиция: от риторики к реальности (док. 13511)



**Рекомендации  
2046 - 2051**





**Рекомендация 2046 (2014)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **"Судно, брошенное на произвол судьбы": действия и реакция**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1999 (2014) «"Судно, брошенное на произвол судьбы": действия и реакция».

2. Трагедия лодки, брошенной на произвол судьбы, и другие недавние трагедии, приведшие к гибели сотен людей, должны дать толчок радикальному изменению политики и практики проведения поисково-спасательных операций в Европе. Серьезные проблемы возникли в связи с отсутствием отчетности, транспарентности и координации. Ассамблея считает, что Совет Европы призван сыграть важную роль в оказании государствам-членам помощи в этом плане.

3. С целью предотвращения нарушений прав человека, обусловленных вакуумом ответственности при проведении поисково-спасательных операций и высадки на берег, а также для того, чтобы гарантировать солидарность между государствами-членами, Ассамблея призывает Комитет министров:

3.1. поручить Координационному комитету по правам человека (CDDH) изучить возможность выработки единого подхода с целью восполнения серьезных пробелов в нормативно-правовой базе регулирования поисково-спасательных операций в Средиземноморье, в частности в том, что касается определения бедствия, обязательства немедленно ответить на сигнал бедствия, независимо от того, из какой зоны проведения поисково-спасательных операций поступил сигнал, критерии, по которым государства-члены несут ответственность за высадку людей на берег, а также устранение факторов, которые заставляют капитанов судов и рыбаков уклоняться от спасения людей;

3.2. на основе этого исследования провести с участием Ассамблеи тематическое обсуждение вышеупомянутых вопросов, поиска безопасных маршрутов для людей, нуждающихся в международной защите (посредством переселения или использованием других видов защищенного въезда), также механизмов солидарности для государств членов Европейского союза, позволяющих разделить ответственность за спасенных (в частности, в виде переселения и совместного рассмотрения обращений о предоставлении убежища в Европе или

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 24 июня 2014 г. (21-е заседание) (см. док. 13532, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 24 июня 2014 г. (21-е заседание).*

за ее пределами, должным образом учитывая обеспокоенность по поводу центров транзита и оформления, выраженную Ассамблеей в рекомендации 1808 (2007) и резолюции 1569 (2007)), с целью обмена наиболее эффективными методами работы и определения решений, а также поиска путей облегчения заключения соглашений между государствами, которым регулярно приходится участвовать в спорах по поводу координации спасения на море и высадки на берег;

3.3. принять рекомендации в отношении того, каким образом обеспечить выполнение постановления Европейского суда по правам человека по делу *"Хирси Джамаа и другие против Италии"*, и настоятельно призвать государства-члены воздерживаться от отказа в спасении.



**Рекомендация 2047 (2014)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 2000 (2014) "Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье".

2. Она полагает, что Совет Европы призван сыграть важную роль в оказании Италии и другим государствам-членам помощи в решении проблем, связанных с обеспечением прав человека для смешанных миграционных потоков повсюду в Средиземноморье, включая соблюдение принципа *невыворения*, о чем недавно Ассамблея указывала в своей рекомендации 2010 (2013) "Миграция и убежище: нарастание напряженности в Восточном Средиземноморье".

3. Недавние трагические события у берегов Лампедузы в октябре 2013 года, и в частности происшествие, во время которого более 350 человек утонули, когда уже была видна земля, а также в апреле-мае 2014 года, подчеркнули настоятельную необходимость активизации усилий, с тем чтобы не допускать гуманитарные трагедии.

4. Исходя из этого, Ассамблея рекомендует Комитету министров использовать опыт Совета Европы для того, чтобы решать правозащитные проблемы, возникающие в связи с этими смешанными миграционными потоками. Она, в частности, рекомендует Комитету министров:

4.1. проанализировать, каким образом ввести в практику новое международное преступление, считающееся или не считающееся преступлением против человечности, когда лицо, прямо или косвенно получает финансовую выгоду от перевозки людей в судне, которое является небезопасным для этой цели и которое может создать угрозу для жизни или привести к гибели или увечьям на море;

4.2. начать переговоры для обеспечения того, чтобы мигрантов, которых перехватывают в пределах территориальных вод страны, не входящей в Европейский союз, можно было автоматически возвращать в эту страну;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 24 июня 2014 г. (21-е заседание) (см. док. 13531, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам; докладчик: г-н Кристофер Чоуп). *Текст, принятый Ассамблеей* 24 июня 2014 г. (21-е заседание).

4.3. призвать власти соответствующих стран начать переговоры относительно порядка и условий возвращения в страны, где мигранты, перехваченные в международных водах, поднялись на борт;

4.4. сделать на предстоящий год наиболее приоритетной задачей поиск решения вопросов, вытекающих из постановления Европейского суда по правам человека по делу "*Хирси Джамаа и другие против Италии*" (постановление от 23 февраля 2011 года, жалоба № 27765/09), и обеспечить совместимость этого постановления с устоявшимся принципом, предусматривающим, что каждое государство-член Совета Европы имеет право на сохранение контроля над собственными границами и право предоставлять убежище или более низкую степень международной защиты тем лицам, которые отвечают необходимым требованиям;

4.5. рассмотреть вопрос о необходимости обстоятельного пересмотра Дублинского регламента и порядка его применения.



**Рекомендация 2048 (2014)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Насилие, транслируемое и провоцируемое СМИ**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2001 (2014) "Насилие, транслируемое и провоцируемое СМИ", Парламентская ассамблея приветствует и призывает государства-члены активно поддержать проводимую Советом Европы молодежную кампанию против агрессивных высказываний в Интернете.

2. Поскольку медийные услуги и продукты, содержащие насилие, производятся повсюду в Европе, в том числе в странах, не входящих в Европейский союз, Совет Европы является именно той организацией, которой следует заняться этим вопросом в европейской перспективе, опираясь на Статью 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), в которой установлены стандарты для всех 47 государств-членов Совета Европы.

3. Напоминая о важных правовых и политических рекомендациях, сформулированных Комитетом министров в его рекомендации № R (97) 19 "О демонстрации насилия в электронных СМИ", а также в рекомендации № R (89) 7, касающейся принципов распространения видеоматериалов, содержащих насилие, жестокость или порнографию, Ассамблея полагает необходимым продолжить работу в этой области.

4. В связи с этим Ассамблея рекомендует Комитету министров:

4.1. стимулировать подготовку для родителей, учителей и провайдеров медийных услуг и продуктов практического руководства о том, как решать проблему насилия в СМИ и его влияния на отдельных лиц и общество в целом, а также о нейтрализации его потенциального воздействия;

4.2. стимулировать посредством установления партнерских отношений между межправительственными органами и частными структурами, возможно, в сотрудничестве с Европейским союзом и ЮНЕСКО, внедрение стандартной системы категоризации контента с элементами насилия производителями и

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 24 июня 2014 г. (22-е заседание) (см. док. 13509, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: сэр Роджер Гейл, и док.13536, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Маривон Блонден). *Текст, принятый Ассамблеей* 24 июня 2014 г. (22-е заседание).

провайдерами доступа к такому контенту на всей территории Европы и за ее пределами;

4.3. призвать правительства государств-членов направить настоящую рекомендацию и резолюцию 2001 (2014) "Насилие, транслируемое и провоцируемое СМИ" своим внутренним нормативным органам и общественным вещательным организациям.



**Рекомендация 2049 (2014)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Самобытность и многообразие внутри многокультурных обществ**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2005 (2014) "Самобытность и многообразие внутри многокультурных обществ", еще раз подтверждает необходимость сохранения демократической стабильности в Европе путем формирования открытых, жизнеспособных, культурно-разнообразных и сплоченных обществ.

2. В этой связи Ассамблея в полной мере поддерживает межправительственную деятельность Совета Европы по разработке политики и информационных инструментов "мягкой власти", имеющих целью помочь государствам-членам сформировать новые межкультурные процессы, механизмы и взаимоотношения, необходимые для решения непростых задач, связанных с культурным многообразием, в Европе и в более широком плане – в соседних регионах. Она особо отмечает применение Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека (2010 г.), деятельность Сети межкультурных городов и осуществляемую в настоящее время программу "Роль СМИ в закреплении многообразия в Европе" (Mediane).

3. Соответственно, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

3.1. стимулировать проведение различными секторами Совета Европы комплексных мероприятий по развитию инновационных подходов к вопросам сохранения многообразия и в этом контексте каждые два года проводить с участием различных заинтересованных структур государств-членов тематические форумы с целью обсуждения и продвижения направлений политики и обмена наиболее эффективными методами работы; для поддержки этого процесса:

3.1.1. проанализировать текущую деятельность Совета Европы, связанную с вопросами разнообразия, с целью проведения долгосрочных мероприятий по стимулированию уважения культурного разнообразия посредством разработки политических рекомендаций и инструментов,

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2014 г. (24-е заседание) (см. док. 13522, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Карлуш Кошта Невиш). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2014 г. (24-е заседание).*

применяемых как в отношении мер национальной политики, так и в отношении специфических стратегий межкультурного общения в городах;

3.1.2. стремиться усилить координацию между существующими системами мониторинга и баз данных ("Компендиум: культурная политика и тенденции ее развития в Европе", HEREIN и Европейская аудиовизуальная обсерватория) с целью выработки комплексного подхода к вопросам исследований и мониторинга, а также использовать имеющийся инструментарий для создания "системы раннего предупреждения", призванной помочь избежать конфликтов на культурной почве и решать актуальные вопросы;

3.1.3. стремиться к синергетическому взаимодействию с Европейским союзом с целью поддержки региональных инициатив, направленных на решение проблем межкультурных отношений в Северной, Западной, Восточной и Южной Европе, учета региональных особенностей, укрепления международного сотрудничества и оказания помощи в разработке специализированных стратегий и пилотных проектов в области межкультурного общения.



**Рекомендация 2050 (2014)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Шаткость систем государственного управления в Европе: угроза государственной службе?**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 2008 (2014) "Шаткость систем государственного управления в Европе: угроза государственной службе?", в которой она говорит о необходимости надлежащей переоценки мер по реформированию системы государственного управления и государственных услуг и определения, соответствуют ли эти реформы политической концепции социальной сплоченности.
2. Принимая во внимание Устав Совета Европы (СЕД № 1), Ассамблея еще раз подтверждает, что концепция социальной сплоченности является главным элементом миссии Организации. В связи с этим представляется важным сделать ее главным элементом политической повестки, особенно в период кризиса.
3. По мнению Комитета министров, нарождающаяся модель фрагментированного общества, когда все больше людей сталкиваются с препятствиями, мешающими им в полном объеме пользоваться своими правами, или зависят от пособий и иных государственных услуг в сочетании с нарастанием неравенства между богатыми и бедными, является одним из самых серьезных вызовов социальной сплоченности в Европе.
4. Ассамблея в связи с этим признает Новую стратегию и План действий Совета Европы по обеспечению социальной сплоченности, одобренные Комитетом министров 7 июля 2010 года, важнейшими инструментами реализации трех основных ценностей Совета Европы: соблюдения прав человека, демократии и верховенства права. Политика Совета Европы по достижению социальной сплоченности призвана обеспечить благополучие всех граждан ее государств-членов, сводя к минимуму неравенство и не допуская маргинализации, для ликвидации различий и раскола и обеспечения средств для достижения благополучия всех граждан.
5. Ассамблея приветствует создание Европейского комитета по вопросам социальной сплоченности, человеческого достоинства и равенства, который будет осуществлять надзор, продвигать и реализовывать Новую стратегию и План действий

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 26 июня 2014 г. (26-е заседание) (см. док. 13529, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Тини Кокс). *Текст, принятый Ассамблеей* 26 июня 2014 г. (26-е заседание).

Совета Европы по обеспечению социальной сплоченности, а также разрабатывать надлежащие инструменты для укрепления социальной сплоченности. Ассамблея ожидает, что Комитет министров тщательно рассмотрит нынешнюю стратегию и примет рекомендации в отношении будущих мер по обеспечению социальной сплоченности. В ходе такого анализа следует учитывать все выводы, сделанные по итогам оценки реформ государственного управления в последние годы, и еще раз рассмотреть, соответствуют ли они политической концепции социальной сплоченности, которая является важнейшим элементом реализации основных ценностей Совета Европы.

6. В связи с изложенным Ассамблея:

6.1. поддерживает Новую стратегию и План действий Совета Европы по обеспечению социальной сплоченности, ожидая, что Комитет министров будет регулярно информировать Ассамблею о ходе реализации Плана действий;

6.2. предлагает Комитету министров в процессе анализа нынешней стратегии обеспечения социальной сплоченности рассмотреть инновационный подход к этому вопросу, который позволил бы повысить адаптируемость Совета Европы к новым событиям;

6.3. ожидает, что Комитет министров организует в 2015 году третью Конференцию министров, отвечающих за вопросы социальной сплоченности, для рассмотрения Новой стратегии и Плана действий и принятия рекомендаций в отношении будущих мер по обеспечению социальной сплоченности;

6.4. приветствует принятие Комитетом министров рекомендации CM/Rec(2014)1, касающейся Хартии Совета Европы о совместной социальной ответственности, которая представляет собой шаг вперед в сохранении социальных и политических достижений Европы и в обеспечении их долгосрочного характера; она предлагает Комитету министров изыскать пути обеспечения надлежащего участия Ассамблеи в будущих мероприятиях, связанных с этой Хартией;

6.5. приветствует инициативу Азербайджанского председательства по организации неофициального семинара по вопросам социальной сплоченности в сентябре 2014 года и предлагает председателю включить в число обсуждаемых вопросов рекомендации Ассамблеи.



**Рекомендация 2051 (2014)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Усиление независимости Европейского суда по правам человека**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2009 (2014) "Усиление независимости Европейского суда по правам человека" и предлагает Комитету министров:

1.1. призвать государства-члены, которые еще не сделали этого, ратифицировать Шестой протокол к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы (СЕД № 162);

1.2. в связи с социальным обеспечением и пенсиями судей – пересмотреть существующие положения с целью предоставления судьям больше возможности для маневра;

1.3. в связи со статусом судей после выхода в отставку – активно продолжать начатую им недавно инициативу в этом плане и обеспечить принятие государствами надлежащих последующих мер на национальном уровне.

2. Ассамблея подчеркивает, что независимость и авторитет Суда зависят от политической воли и стремления всех государств-членов обеспечить, в частности через исполнительный орган Организации, чтобы Суд располагал финансовыми средствами, необходимыми для эффективного выполнения своих правозащитных функций.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2014 г. (27-е заседание) (см. док. 13524, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Борис Цилевич). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2014 г. (27-е заседание).*



**Резолюции  
1999 - 2010**





**Резолюция 1999 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **"Судно, брошенное на произвол судьбы": действия и реакция**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1872 (2012) "Гибель людей в Средиземноморье: кто виноват?", которая стала результатом тщательного установления ответственности тех, кто мог бы прийти на помощь 72 людям, находившимся на борту небольшой резиновой лодки, 26 марта 2011 года отплывшей в направлении Европы и позднее получившей известность как "судно, брошенное на произвол судьбы", из которых выжило лишь девять человек.
2. К сожалению, список погибших в море не закончился этим инцидентом. Совсем недавно, в октябре 2013 года, два судна опрокинулись в прямой видимости побережья Лампедузы, в результате чего погибло более 400 человек. И уже в мае 2014 года два кораблекрушения привели к гибели десятков людей, а сотни человек пропали без вести. Эти катастрофы еще раз показали, что Европе и остальному миру крайне необходимо восполнить пробелы в нормативно-правовой базе, политике и практике спасения на море.
3. Ассамблея признает, что государства-члены, в частности Италия, предприняли значительные усилия по повышению эффективности спасательных операций на море, однако ряд проблем все еще остается, включая неспособность организовать сотрудничество, определить и признать ответственность и сделать выводы. Происшествие с лодкой, брошенной на произвол судьбы, выявило настоятельную необходимость гарантировать основные права при соблюдении законных императивов обеспечения безопасности пограничными службами.
4. В связи с этим Ассамблея хотела бы усилить свои ранее сделанные рекомендации и призвать принять дополнительные меры по недопущению пробелов в сфере информационного обмена и ответственности, поскольку речь идет о спасении жизни людей, которые будут терпеть бедствие в будущем.
5. Для того чтобы сделать совершенно недопустимой гибель людей на море, Ассамблея рекомендует далее государствам-членам:

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 24 июня 2014 г. (21-е заседание) (см. док. 13532, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). *Текст, принятый Ассамблеей* 24 июня 2014 г. (21-е заседание).

См. также рекомендацию 2046 (2014).

5.1. в отношении спасения на море и гибели людей:

5.1.1. принять ясные, обязательные для исполнения и применимые общие стандарты проведения поисково-спасательных операций, включая высадку людей на берег, которые полностью согласовывались бы с нормами международного морского права и международно-правовыми обязательствами в отношении прав человека и беженцев;

5.1.2. попытаться распространить действие недавно принятых правил контроля внешних морских границ Европейского союза в контексте операций Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза (Frontex) на национальные операции вне зоны проведения операций Frontex;

5.1.3. взять обязательство по улучшению системы регистрации и установления личности мигрантов, которые погибли или пропали без вести в море, и обеспечить, чтобы выжившие и родственники жертв имели возможность оперативно получать информацию о них;

5.1.4. обеспечить сохранение или восстановление семейных связей после проведения спасательных операций;

5.1.5. взять обязательство оперативно, независимо и тщательно расследовать любые сведения об уклонении от спасения людей на море и призывать виновных к ответственности;

5.1.6. взять обязательство оказывать помощь прибрежным государствам с целью увеличения их ресурсов для проведения поисково-спасательных операций;

5.2. в отношении криминализации нелегальной миграции:

5.2.1. устранить факторы, которые заставляют частные суда уклоняться от проведения спасательных операций, обеспечив, чтобы спасенным была предоставлена возможность быстро высадиться на берег, и положить конец угрозе судебного преследования по обвинениям в оказании помощи и пособничестве нелегальной миграции, которые сопровождаются моральным и финансовым ущербом;

5.2.2. настоятельно призвать капитанов судов и рыбаков выполнять свои международно-правовые обязательства по оказанию содействия и информированию соответствующих властей государств-членов о любых терпящих бедствие судах, перевозящих мигрантов;

5.2.3. обеспечить финансовую компенсацию капитанам судов и рыбакам за возможные финансовые потери в результате проведения спасательных операций;

5.3. в отношении отказа от спасения:

5.3.1. положить конец любой практике отказа в спасении, обеспечить, чтобы практика спасения на море соответствовала праву на поиск убежища и праву на защиту от выдворения;

5.3.2. обеспечить достоверность любых судебных разбирательств или расследований происшествий, связанных с отказом в спасении, гарантируя их независимость, беспристрастность и транспарентность;

5.3.3. публично осуждать любые случаи упрощенного выдворения или коллективной высылки, которые стали им известны, и обеспечить привлечение виновных в любых происшествиях такого рода к ответственности;

5.3.4. обеспечивать, в частности, чтобы при соблюдении любых процедур ускоренного предоставления убежища или оценки личных обстоятельств в контексте поисково-спасательных операций соблюдалось право человека на защиту от выдворения в соответствии с принятыми Советом Европы в 2009 году "Рекомендациями в отношении защиты прав человека в контексте ускоренных процедур предоставления убежища"; обеспечить, чтобы все перехваченные лица имели доступ к индивидуальным процедурам обращения за получением международной защиты или изложения иных потребностей в защите, а также имели доступ к эффективным средствам правовой защиты от решений о возвращении;

5.3.5. обеспечить, чтобы любые двусторонние соглашения о реадмиссии разрабатывались и реализовывались таким образом, чтобы это полностью согласовывалось с международными стандартами прав человека и законодательством о беженцах и включали эффективные гарантии прав человека и доступа к индивидуальной, справедливой и эффективной оценке;

5.4. в отношении происшествия с судном, брошенным на произвол судьбы:

5.4.1. в полной мере сотрудничать в поиске ответов на остающиеся вопросы, оперативно и надлежащим образом информировать докладчика о месте нахождения их судов в то время, когда данная лодка дрейфовала в поиске помощи, а также о сообщениях, полученных их судами;

5.4.2. предоставить право жительства всем выжившим, чьи заявления о предоставлении убежища или права жительства по гуманитарным основаниям все еще находятся на стадии рассмотрения;

5.5. активнее проявлять солидарность с третьими странами, предоставляя большему числу беженцев доступ к программам переселения или временного приема, а также гарантировать безопасный проезд до места предоставления защиты.

6. С целью поощрения создания безопасных законных каналов и предотвращения попыток нелегальных мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев добраться до Европы опасными маршрутами, а также для того, чтобы разделить ответственность за лиц в поисках убежища внутри Европейского союза, Ассамблея рекомендует Европейскому союзу:

6.1. призвать свои государства-члены увеличить квоты на переселение для лиц, нуждающихся в международной защите, и выработать единый подход к выдаче гуманитарных виз; изучить дополнительные возможности для создания защищенных пунктов въезда и маршрутов миграции, позволяющих мигрантам попадать в Европу законным образом;

6.2. принять меры по дальнейшей гармонизации общих стандартов и процедур предоставления убежища в Европейском союзе, рассмотрев, например, возможность совместной обработки обращений о предоставлении убежища и введения единообразного статуса убежища; изучить дополнительные возможности укрепления солидарности с лицами в поисках убежища и беженцами внутри Европейского союза;

6.3. усилить региональные программы защиты и обеспечить их стабильную реализацию посредством выделения достаточного финансирования; помочь соседним странам усовершенствовать свои системы предоставления убежища и защиты путем установления партнерских отношений с целью обеспечения мобильности, а также обусловить продолжение сотрудничества в сфере миграции, пограничного контроля и обеспечения этими странами достаточного уровня защиты лиц в поиске убежища;

6.4. обеспечить, чтобы Frontex считало защиту основных прав приоритетной задачей своих совместных операций и, в частности, стремилось создать потенциал, которого все еще недостает в недавно принятом регламенте, для применения норм (касающихся поисково-спасательных операций, высадки на берег и невыдворения) в отношении судов, перевозящих мигрантов в территориальных водах третьих государств, которые, очевидно, не могут выполнять свои международные обязательства в отношении поиска и спасения на море или соблюдения прав нелегальных мигрантов, лиц в поиске убежища и беженцев;

6.5. обеспечить, чтобы Frontex создало эффективный механизм подачи индивидуальных жалоб по поводу нарушения основных прав, с тем чтобы повысить уровень его подотчетности;

6.6. обеспечить, чтобы механизм системы контроля за границами Европейского союза (EUROSUR) способствовал защите и сохранению жизней на внешних границах Европейского союза;

6.7. принять меры по запрету применения уголовных санкций в отношении частных судов, осуществляющих поисково-спасательные операции, и выплачивать им компенсацию в тех случаях, когда они несут экономические потери в результате участия в спасательных операциях;

6.8. создать надлежащую систему сбора данных об останках людей, погибших в Средиземноморье, и сделать ее легкодоступной для родственников.

7. Ассамблея рекомендует Организации Североатлантического договора (НАТО):

7.1. учитывать возможные передвижения людей, нуждающихся в международной защите, при проведении всех операций НАТО и заключить со всеми заинтересованными странами соглашения для обеспечения того, чтобы лица, нуждающиеся в международной защите, получали ее;

7.2. обеспечить, чтобы все суда НАТО были оснащены глобальными системами спасения и безопасности на море в любых ее версиях и располагали средствами для получения сигналов бедствия Hydrolant;

7.3. опубликовать результаты процесса анализа, в ходе которого она изучала пути активизации обмена информацией и процедуры, связанные с поисково-спасательными операциями на море во время проводимых НАТО операций.

8. Ассамблея полагает, что Международная морская организация (ИМО) должна сыграть определенную роль в достижении единообразного и эффективного применения нормативно-правовой базы проведения спасательных операций на море, поскольку различия подходов в настоящее время все еще приводят к чрезмерным задержкам и случаям, когда не удавалось спасти терпящих бедствие в море людей. С этой целью она рекомендует ИМО:

8.1. активизировать свои усилия с целью разработки регионального меморандума о взаимопонимании в отношении процедур, призванных облегчить координацию поисково-спасательных операций и высадку на берег лиц, спасенных в Средиземноморье;

8.2. способствовать проведению новых консультаций по вопросам изменения и применения действующего законодательства, в частности конвенций ИМО, с целью прояснения и ужесточения норм и определений;

8.3. внести изменения в Международную конвенцию по охране человеческой жизни на море (СОЛАС), в частности конкретно оговорить, что исключения, обычно применяемые к военным кораблям и военным транспортам, не применяются к поисково-спасательному оборудованию и устройствам, необходимым для передачи и приема сигналов бедствия и для поддержания связи в ходе поисково-спасательных операций.





**Резолюция 2000 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье**

Парламентская ассамблея

1. Нарастание притока смешанных миграционных потоков на итальянское побережье создало серьезную нагрузку на миграционную политику Европы в целом и Италии, в частности. Для международной защиты и обеспечения прав человека многочисленных детей, женщин и мужчин в условиях меняющейся ситуации требуется найти комплексные подходы.
2. В 2013 году в Италию через Средиземное море прибыло 42 925 нелегальных мигрантов, в том числе 27 800 лиц в поиске убежища. Еще сотни людей погибли в море. В 2014 году к 12 мая прибыло уже 36 627 человек.
3. 3 октября 2013 года одно кораблекрушение у берегов Лампедузы привело к беспрецедентной гибели 368 мигрантов, что вызвало шок во всем мире и стало поворотным моментом.
4. Парламентская ассамблея высоко ценит активизацию Италией усилий с целью реагирования на чрезвычайные ситуации, в частности с помощью операции "Маре нострум", однако для того, чтобы итальянская и европейская системы соответствовали своему назначению, по-прежнему остро необходимы структурные преобразования. С одной стороны, итальянским властям все еще необходимо создать надлежащие объекты для приема, надлежащего установления личности и последующего контроля передвижения установленных лиц, а также обеспечить оперативную и транспарентную обработку смешанных международных миграционных потоков. С другой стороны, европейским властям требуется переформулировать свою иммиграционную политику и нормы и поддержать их достаточными финансовыми и операционными средствами.
5. Многие мигранты не хотят оставаться в Италии, поскольку стремятся воссоединиться с родственниками или ищут возможности найти лучшую работу в других европейских странах. Это приводит к беспорядочному передвижению в другие части Европы, что подрывает доверие к европейскому правовому порядку и

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 24 июня 2014 г. (21-е заседание) (см. док. 13531, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам; докладчик: г-н Кристофер Чоуп). *Текст, принятый Ассамблеей* 24 июня 2014 г. (21-е заседание).

См. также рекомендацию 2047 (2014).

свидетельствует о необходимости пересмотра Дублинского регламента и порядка его применения.

6. Ассамблея напоминает о своей резолюции 1820 (2011) "Лица в поисках убежища и беженцы: общая ответственность Европы" и подчеркивает, что все государства-члены Совета Европы и Европейский союз должны проявлять больше солидарности с Италией и другими европейскими странами, которые первыми сталкиваются с притоком мигрантов с Южного Средиземноморья. Со своей стороны, Италия и другие европейские страны передовой линии должны гарантировать своим европейским партнерам, что они примут все необходимые меры, для того чтобы люди, нелегально попадающие в страну, не продолжали свое передвижение в другие государства-члены Совета Европы. В той же резолюции 1820 (2011) содержится призыв к Европейскому союзу "внести необходимые изменения в Дублинскую систему..., чтобы обеспечить справедливое обращение и предоставить соответствующие гарантии лицам в поисках убежища и лицам, пользующимся международной защитой, а также оказывать помощь отдельным государствам-членам, где может сложиться очень напряженная ситуация в связи с ложащейся на них нагрузкой".

7. В связи с этим Ассамблея призывает итальянские власти провести серию комплексную мер в связи с прибытием смешанных миграционных потоков в Италию, и в частности:

7.1. в связи с организацией прибытия смешанных миграционных потоков:

7.1.1. продолжать проведение вспомогательных поисково-спасательных операций в тесном сотрудничестве с другими государствами-членами и проводящим совместные операции Европейским агентством по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (Frontex);

7.1.2. активизировать усилия по задержанию лиц, занимающихся переправкой, и контрабандистов, и обеспечить, чтобы задержанные лица представляли перед правосудием; лицам, признанным виновными, должны затем выноситься предаваемые гласности сдерживающие приговоры;

7.1.3. обеспечить создание надежной, справедливой и транспарентной системы установления личности мигрантов сразу же по их прибытии на побережье и оперативно определять, кто имеет право на убежище и международную защиту, для того чтобы защищать реальных беженцев и лиц в поисках убежища;

7.1.4. обеспечить соблюдение принципов и положений Дублинского регламента в отношении обязанностей страны первого прибытия;

7.2. в отношении центров приема и содержания:

7.2.1. обеспечить надлежащие условия приема и оказания медицинской помощи с учетом соответствующих прав человека и гуманитарных стандартов;

7.2.2. создать независимый орган по мониторингу для проверки соответствия условий и стандартов в центрах приема и содержания международным стандартам;

7.2.3. сократить максимальный 18-месячный период, в течение которого допускается содержание иностранных граждан под стражей без выдачи им каких-либо предусмотренных законом разрешений на пребывание;

7.2.4. активизировать обмен наиболее эффективными методами управления и организовать курсы обучения для оперативного персонала в области миграции;

7.2.5. облегчить доступ к центрам для международных организаций и неправительственных организаций (НПО);

7.2.6. надлежащим образом информировать нелегальных мигрантов, лиц в поисках убежища и беженцев об их правах и обязанностях.

8. Ассамблея приветствует заявление итальянских властей о том, что во время предстоящего председательствования Италии в Совете Европейского союза (июль-декабрь 2014 года) приоритетной задачей станет разработка общеевропейского ответа на прибытие на южное побережье Европы смешанных миграционных потоков, и призывает найти конкретные решения.

9. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

9.1. оказать финансовую и оперативную помощь в проведении операции "*Mare nostrum*" для обеспечения ее успешного продолжения;

9.2. добиваться внесения изменений в правило "Eurodac", с тем чтобы облегчить установление личности мигрантов и лиц в поиске убежища, используя в дополнение к отпечаткам пальцев архивы ДНК;

9.3. реализовать меры по повышению эффективности пограничного контроля;

9.4. положительно отреагировать на предложение министра внутренних дел Италии и других лиц о создании в странах Северной Африки лагерей для обработки заявлений о предоставлении убежища и международной защиты, с тем чтобы перехватывать мигрантов до того, как они выйдут в море; следует подумать о создании центров, куда будет иметь доступ Верховный комиссар ООН по делам беженцев, с тем чтобы можно было защищать права человека;

9.5. принять меры по установлению личности, аресту и преданию правосудию лиц, занимающихся торговлей людьми;

9.6. положительно отреагировать на просьбу пограничной службы Ливии об оказании Европейским союзом финансовой и иной помощи с целью укрепления пограничной службы.





**Резолюция 2001 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Насилие, транслируемое и провоцируемое СМИ**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает, что СМИ играют важную роль в повседневной жизни современного общества. В этом контексте вызывает беспокойство то, что акты жестокого насилия совершаются лицами, которые до того подвергались интенсивному воздействию жестоких СМИ. Поэтому исключительно важно, чтобы демократические общества обратили должное внимание на эту взаимозависимость.

2. В течение последнего десятилетия медийный ландшафт изменился благодаря невероятному росту Интернета и онлайн-СМИ. Последние, а также сращивание традиционных СМИ с социальными онлайн-СМИ с пользовательским контентом породили новые формы насилия в СМИ. Поэтому с помощью существующих мер политики и регулирования, касающихся насилия в СМИ, сложно решить эту проблему как с юридической, так и с практической точки зрения.

3. Насилие, транслируемое и провоцируемое СМИ, может принимать различные формы: от завуалированного или вербального до отображения психического или физического насилия, включая сексуальное. Такое насилие может быть направлено как против вымышленных персонажей, так и против живых людей, при этом различие между двумя указанными категориями размывается с помощью современных технологий в анимированных с использованием компьютера изображениях. Интерактивный характер компьютерных игр, Интернет-сервисы (социальные сети, форумы, поисковики, Интернет-магазины и т.д.) и повсеместная доступность этих ресурсов (с использованием "смартфонов") создают для пользователей многочисленные возможности активно направлять насилие, найденное в СМИ и транслируемое через СМИ, отождествляя себя с этим насилием.

4. Дети (в возрасте до 18 лет), учитывая их высокую активность в некоторых новых СМИ, особенно подвержены новым формам насилия, присутствующего в СМИ и транслируемого через них, а также сопутствующим рискам; их положение заслуживает, таким образом, особого внимания.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 24 июня 2014 г. (22-е заседание) (см. док. 13509, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: сэр Роджер Гейл, и док. 13536, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Маривонн Блонден). *Текст, принятый Ассамблеей* 24 июня 2014 г. (22-е заседание).

См. также рекомендацию 2048 (2014).

5. Наиболее серьезным аспектом этих явлений является подстрекательство в СМИ к насилию, и в частности оправдание жестокого поведения с помощью того или иного медийного продукта или медийной услуги. Кибер-травля является одной из форм межличностной агрессии, при которой в качестве оружия используются Интернет и мобильные телефоны, однако это может быть и последствием подстрекательства к насилию через СМИ. Наряду с другими сопутствующими факторами такая агрессия может приводить и к самоагрессии или суициду.

6. Отдельные лица и общества могут по-разному воспринимать насилие, причем восприятие это может со временем эволюционировать, однако в целом в Европе признано, что понятие свободы выражения мнений и информации, закрепленной в Статье 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), не применяется ни к детской порнографии, ни к агрессивным высказываниям. Детская порнография и изображения насилия над детьми, представляющие собой грубое нарушение прав детей, были учтены Ассамблеей при подготовке резолюции 1834 (2011) и рекомендации 1980 (2011) "Борьба с оборотом материалов, изображающих насилие над детьми, при помощи целенаправленных, комплексных и согласованных международных усилий". Кроме того насилие может скрыто транслироваться через СМИ, например, посредством изображения детской гиперсексуальности.

7. Для того чтобы должным образом решить проблему насилия в СМИ, всем заинтересованным сторонам следует признать и взять на себя свою долю ответственности, сознавая особую уязвимость детей в этой сфере. Государства обязаны бороться с незаконными формами насилия в СМИ, защищать несовершеннолетних от пагубного воздействия насилия в СМИ и обеспечить пользователям доступ к информации о насилии в том или ином медийном сервисе или продукте. Продюсеры, и в частности коммерческие продюсеры СМИ, транслирующих насилие, несут редакционную и коммерческую ответственность. Пользователи, а также родители юных пользователей также несут ответственность за такое использование.

8. Хотя доказать наличие причинно-следственной связи между воздействием медийной услуги или медийного продукта, транслирующих насилие, на отдельное лицо и последующим актом агрессии или насилия, совершенным этим лицом, общее влияние жестоких СМИ на поведение отдельных лиц или общества в целом отрицать нельзя. Коммерческие продюсеры жестокого контента в СМИ несут социальную ответственность за борьбу с насилием в обществе. Жесткие требования при лицензировании, ужесточение обязательств в плане транспарентности или дестимулирующие налоговые меры могут, таким образом, вполне оказаться пригодными в таких обстоятельствах.

9. Меры, применяемые органами государственной власти против насилия в СМИ, должны быть определены законом и оправданы в демократическом обществе. Они не должны использоваться для того, чтобы ограничить политическую оппозицию или иным образом нарушить право на свободное выражение мнений и информацию, предусмотренное Статьей 10 Европейской конвенции о правах человека. Новостные и информационные СМИ должны сообщать об актах насилия, однако при этом они должны соблюдать права жертв, описываемых в таких СМИ, а также права детей, которые видят их.

10. Соответственно, Ассамблея, будучи убеждена, что правительства, национальные парламенты и провайдеры медийных услуг обязаны бороться с насилием в СМИ, просит их принять следующие меры:

10.1. любое подстрекательство к насилию через СМИ запрещается законом в соответствии со Статьей 20 Международного пакта о гражданских и политических правах; непосредственное использование СМИ для того, чтобы подвергать других лиц психологическому насилию, в частности посредством кибер-травли, должно быть запрещено законом;

10.2. производство, публичная демонстрация, продажа медийного продукта, содержащего немотивированное насилие, которое оскорбляет человеческое достоинство, или обладание таким продуктом, наказывается в соответствии с законом; человеческое достоинство страдает, если человек намеренно изображается лишенным человеческих черт как законный объект откровенного и беспричинного физического, психического или сексуального насилия и страданий;

10.3. производство, публичная демонстрация и продажа медийного контента, содержащего насилие, который мог бы нарушить физическое, умственное или нравственное развитие детей и подростков, запрещаются в соответствии с внутренним законодательством государств-членов; национальные нормы должным образом учитывают и тот факт, что доступ к такому медийному контенту требует предварительной проверки возраста пользователей;

10.4. те, кто производят медийные продукты, в которых насилие играет центральную роль, в соответствии с законом должны быть обязаны открыто указывать тип, уровень и количество сцен насилия в таких СМИ; авторы медийного контента, содержащего насилие, должны указывать себя и быть идентифицируемыми через издателей медийных продуктов или провайдеров медийных услуг или продуктов, если только последний по закону сам не несет ответственности за такой контент;

10.5. провайдеры медийных услуг или продуктов (в частности, вещатели, провайдеры доступа к Интернету или Интернет-сервисам, провайдеры мобильных телекоммуникационных услуг, а также продавцы видеоигр или печатных СМИ) должны обеспечить, чтобы все медийные услуги или продукты, которые с их ведома поступают в публичный оборот, содержали нанесенные на видном месте указания в отношении уровня и типа насилия в этих продуктах, если насилие играет центральную роль в этом контенте;

10.6. провайдеры медийных услуг или продуктов должны быть обязаны организовывать линии прямой связи или другие публичные механизмы подачи жалоб, которые могут быть использованы в случае возникновения трудностей, связанных с медийным контентом, содержащим насилие, или в связи с трансляцией насилия через СМИ; механизмы подачи жалоб должны быть дополнены кодексом поведения в связи с насилием в СМИ, который предусматривает классификацию контента и установление ограничений на доступ, а также сотрудничество с правоохранительными органами, когда речь идет о потенциально незаконном контенте;

10.7. производителей принимающих устройств (таких как телевизоры, видеоплееры, аудиовизуальные, мобильные, коммуникационные устройства, персональные компьютеры или смартфоны) следует призывать встраивать или бесплатно предоставлять техническое оборудование для фильтрации контента, содержащего насилие, в соответствии со стандартными индикаторами такого контента; родители должны информироваться о возможности такой фильтрации для защиты своих детей; с этой целью следует бесплатно предоставлять удобные в пользовании руководства, содержащие соответствующую информацию и указания.

11. Ассамблея рекомендует государствам-членам:

11.1. разработать и реализовать для лиц, работающих с детьми, семей и для самих детей национальные программы по повышению уровня информированности в вопросах насилия и по развитию навыков работы с носителями информации;

11.2. разработать в сотрудничестве с медийными компаниями и специалистами в области СМИ, организациями, определяющими рейтинг насилия в СМИ, меры для защиты от насилия в СМИ и мониторинга соблюдения таких мер; в тех государствах-членах, где такие организации не существуют, соответствующими полномочиями должны обладать государственные регулирующие органы;

11.3. криминализировать производство, распространение и хранение порнографических материалов насильственного и экстремального характера, особенно когда речь идет об изображении проявлений агрессии в отношении детей;

11.4. включить вопросы насилия в СМИ в школьные программы и в программы подготовки преподавателей.

12. Ассамблея предлагает:

12.1. специалистам в области СМИ разработать через свои профессиональные организации кодекс поведения для журналистов, фотографов и издателей, занимающихся медийным контентом, содержащим насилие;

12.2. Европейскому вещательному союзу и Ассоциации коммерческого телевидения в Европе обратить все необходимое внимание на проблему насилия в СМИ в контексте интерактивного телевидения, то есть телевидения с доступом через Интернет.



**Резолюция 2002 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## Оценка процесса реформирования Парламентской ассамблеи

Парламентская ассамблея

1. В 2011 году после широкого процесса консультаций с участием всех заинтересованных сторон Ассамблея провела масштабную реформу и приняла меры, касающиеся, главным образом, ее организационной структуры, форм функционирования и рабочего инструментария. Реформа Ассамблеи проводилась в рамках общей переориентации деятельности Совета Европы с учетом бюджетных ограничений, а также финансово-экономического кризиса, которые заставили многие государства-члены уменьшить после 2008 года масштабы своего участия в организациях европейского сотрудничества. Ассамблея выразила надежду, что реформа позволит занять ясную и четкую позицию в решении проблем, возникающих как на внутреннем уровне – будущее Организации, так и на внешнем уровне – проблемы, с которыми сталкивается европейское общество в целом. В связи с этим она установила для себя такие цели, как повышение эффективности функционирования и оптимизация своих структур, повышение политической актуальности и авторитета, а также популяризация своей деятельности, расширение участия в деятельности своих членов, а также активизация взаимодействия между Ассамблеей и национальными парламентами.

2. Ассамблея хотела бы оценить меры, принятые и реализованные в соответствии с ее резолюцией 1822 (2011) "Реформа Парламентской ассамблеи", резолюцией 1841 (2011) "Внесение поправок в различные положения Регламента (Правил процедуры) Парламентской ассамблеи" и резолюцией 1842 (2011) "Круг ведения комиссий Парламентской ассамблеи", и убедиться, что они соответствовали ожиданиям членов Ассамблеи и национальных делегаций.

3. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что члены Ассамблеи и национальные делегации весьма положительно восприняли процесс реформ, который, несомненно, позволил усовершенствовать ее формы работы, а также способствовал популяризации ее деятельности, в частности, посредством модернизации коммуникационных инструментов. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что реформа несомненно, способствовала росту интереса со стороны национальных парламентов к участию в деятельности Ассамблеи, что подтверждается статистикой участия членов Ассамблеи в пленарных сессиях и заседаниях комиссий в 2012 и 2013 году.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 24 июня 2014 г. (22-е заседание) (см. док. 13528, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Лилиана Палиховичи). *Текст, принятый Ассамблеей* 24 июня 2014 г. (22-е заседание)

4. Ассамблея отмечает, что делегации надеялись, что сильные стороны Ассамблеи будут использованы более эффективно и что ей надлежит продолжить усилия по стимулированию интереса национальных парламентов к своей работе. Так, Ассамблее следует сосредоточиться на том, чтобы при разработке ее мероприятий и мероприятий, проводимых ее комиссиями, первоочередное внимание уделялось актуальным вопросам, вызывающим широкий интерес, а также более оперативно и предметно реагировать на ожидания европейских граждан.

5. Ассамблея считает одной из приоритетных задач усиление взаимодействия с национальными парламентами с целью повышения влияния решений Ассамблеи на их работу путем стимулирования новых инициатив, в частности посредством расширения контактов между комиссиями Ассамблеи и соответствующими комиссиями национальных парламентов.

6. И, наконец, Ассамблея приветствует также расширение своих возможностей межпарламентского сотрудничества на основе диверсификации источников финансирования, принимая во внимание все более жесткие бюджетные ограничения этой деятельности. В этой связи она призывает национальные парламенты и далее стремиться к синергетическому взаимодействию и более активно способствовать разработке ее программы парламентского сотрудничества.

7. Ассамблея отмечает, что в связи с оценкой реформ члены Ассамблеи, национальные делегации и комиссии представили ряд предложений по внесению изменений в некоторые процедуры. Она отмечает, что регулярно вносит изменения в свой Регламент (Правила процедуры), с тем, чтобы учитывать изменения в парламентской практике, пересматривать положения, которые оказались не вполне пригодными, или для уточнения правил или процедур в тех случаях, когда возникали сложности с их применением или интерпретацией.

8. Соответственно, учитывая вышеизложенные соображения, Ассамблея постановляет внести в свой Регламент (Правила процедуры) следующие изменения:

8.1. в связи с процедурами оспаривания полномочий:

8.1.1. после Статьи 9 добавить новую статью, с тем чтобы свести воедино предлагаемые выводы Ассамблеи в тех случаях, когда ей требуется принять решение при оспаривании неутвержденных полномочий по процедурным или существенным основаниям, или пересмотреть по существенным основаниям ранее утвержденные полномочия:

*"1. В доклады, представляемые Ассамблее или Постоянной комиссии в соответствии со Статьями 7.2, 8.3, 9.2 и 9.3, включается проект резолюции, в постановляющей части которого предлагается один из следующих трех вариантов:*

- утверждение или подтверждение полномочий;*
- отказ в утверждении полномочий или аннулирование утверждения полномочий;*
- утверждение или подтверждение полномочий с одновременным лишением или приостановкой осуществления некоторых прав*

участия или представительства соответствующих членов делегации в мероприятиях Ассамблеи и ее органов.

2. Применяются положения о поправках (Статья 33). Любые поправки к постановляющей части проекта резолюции могут предлагаться лишь к одному из трех приведенных выше вариантов.

3. Члены национальной делегации, полномочия которой были оспорены, могут на временной основе участвовать в заседаниях с теми же правами, что и другие члены Ассамблеи до тех пор, пока Ассамблея или Постоянная комиссия, действующая от имени Ассамблеи, не примет того или иного решения. Однако эти члены не участвуют в голосовании по любым вопросам, касающимся рассмотрения их полномочий."

и исключить, соответственно, Статьи 7.3, 7.4, 8.5, 8.6, 9.4 и 9.5;

8.1.2. в Статье 7.2 заменить слова "Любые полномочия, опротестованные таким образом в ходе заседания Ассамблеи или Постоянной комиссии, следует без обсуждения передавать на рассмотрение в Комиссию по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, которая представит свое мнение Ассамблее – по возможности – в течение 24 часов." словами

*"Полномочия, оспоренные по процедурным основаниям на открытии части сессии или на заседании Постоянной комиссии, без обсуждения передаются на рассмотрение Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам. В тех случаях, когда полномочия оспорены в связи с представительством полов в составе соответствующей делегации, они могут быть направлены на предмет получения заключения в Комиссию по вопросам равенства и недопущения дискриминации. Данная Комиссия, по возможности, представляет свой доклад в течение 24 часов".*

8.1.3. в пятую фразу в Статье 9.2 включить положение о том, что ходатайство о принятии резолюции по аннулированию утвержденных полномочий направляется "без обсуждения в соответствующую комиссию для подготовки доклада";

8.2. в связи со статусом предшественника Председателя Ассамблеи исключить в Статье 19.3 слова "но не может принимать участие в голосовании или быть назначенным докладчиком, или быть избранным или избранной в состав бюро этой комиссии или ее подкомиссий";

8.3. в связи с поправками добавить в Статье 33.4 после слов "проект документа" следующие слова: "или которые имеют целью превратить проект резолюции в проект рекомендации";

8.4. в отношении бюро комиссий и подкомиссий:

8.4.1. в Статье 45.7 после фразы "Они могут быть переизбраны еще на один срок, который необязательно должен следовать за первым" добавить следующую фразу: "По истечении четырех лет они могут быть вновь избраны на два последовательных или непоследовательных срока", а также добавить в конце данной статьи фразу следующего содержания: "По истечении двухлетнего срока уходящий председатель или заместитель председателя комиссии может участвовать в выборах на аналогичную должность в другой комиссии";

8.4.2. в Статье 48.7 после фразы "Председатель и заместитель Председателя подкомиссии могут переизбираться еще на один срок, не обязательно следующий за первым" добавить фразу следующего содержания: "По истечении четырехлетнего срока они могут быть вновь избраны на два последовательных или непоследовательных срока";

8.5. в связи с заседаниями комиссий в Статье 47 добавить в конце абзац следующего содержания: "Проект протокола каждого заседания комиссии направляется всем членам комиссии в соответствии с условиями, указанными в Статье 46.5, и представляется на утверждение комиссии на открытии следующего заседания";

8.6. в отношении докладчиков комиссий в Статье 49.1 добавить после третьей фразы фразу следующего содержания: "Член Ассамблеи, который одновременно является от имени одной или нескольких комиссий докладчиком по пяти докладам или заключениям, находящимся на стадии подготовки, не может назначаться докладчиком (сноска: докладами или заключениями на стадии подготовки являются такие доклады и заключения, которые еще не были обсуждены Ассамблеей или Постоянной комиссией)";

8.7. в отношении докладов комиссий добавить в Статье 49.4 следующую сноску: "Особое мнение включается в доклад в форме, установленной в Статье 49.4, в том виде, в каком оно было одобрено комиссией при принятии доклада. Текст, составленный на одном из двух официальных языков Ассамблеи, объемом не более 500 слов, представляется членом комиссии, который в ходе заседания выразил особое мнение, в течение 48 часов после этого заседания. Особое мнение не может быть включено в заключение комиссии";

8.8. в отношении статуса наблюдателя, предоставляемого парламентам государств, не являющихся членами Совета Европы, заменить в Статье 60.2 фразу "Однако не позднее, чем за неделю до открытия очередной сессии, они представляют Председателю Ассамблеи список членов, назначенных на весь срок сессии, который должен отражать баланс политических сил внутри парламента" следующим текстом: "Однако не позднее, чем за неделю до открытия очередной сессии, они представляют Председателю Ассамблеи список членов, назначенных на весь срок сессии. Насколько позволяет число членов делегаций, их состав должен обеспечивать справедливое представительство политических партий и групп в их парламентах и включать, по крайней мере, в такой же пропорции представителей недопредставленного пола, что и в парламентах, и в любом случае одного представителя каждого пола";

8.9. в отношении стенографических отчетов о заседаниях:

8.9.1. заменить Статью 30.2 пунктом следующего содержания: "Помимо текстов выступлений в стенографический отчет включаются тексты, представленные представителями и заместителями, включенными в список выступающих, но не имевшими возможности выступить в связи с нехваткой времени при условии, что их автор присутствовал на дискуссии (сноска: см. дополнительные положения, касающиеся прений в Ассамблее)";

8.9.2. изменить пункт 4 дополнительных положений, относящихся к прениям Ассамблеи и касающихся организации прений, заменив две последних фразы фразой следующего содержания: "Текст направляется в Службу проведения заседаний по возможности в электронном виде не позднее, чем через 4 часа после прекращения выступления ораторов, занесенных в данный список; объем текста не должен превышать 500 слов, если время выступления на данном заседании составляло 4 минуты, и 400 слов, если время выступления составляло не более 3 минут";

8.10. в отношении круга ведения Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам добавить пункт 2.vii следующего содержания: "vii. вопросы, касающиеся народонаселения, демографии, гражданства и лиц без гражданства".

9. Кроме того, Ассамблея постановляет создать основную Комиссию по выборам судей в Европейский суд по правам человека, круг ведения которой прилагается, и изменить соответственно свой Регламент (Правила процедуры):

9.1. в конце Статьи 43.1 добавить следующий текст: "9. Комиссия по выборам судей в Европейский суд по правам человека (20 мест) (сноска: плюс председатели Комиссии по юридическим вопросам и правам человека и Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации в качестве членов, входящих в силу занимаемой должности)";

9.2. заменить Статью 43.3 пунктом следующего содержания: "Из числа кандидатов, представленных политическими группами с учетом гендерной и региональной сбалансированности Бюро назначает 84 из 89 членов Комиссии по мониторингу, 30 из 37 членов Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам и 20 членов (и их заместителей Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека, применяя при назначении коэффициент распределения вакансий, основанный на так называемом "принципе д'Ондта".";

9.3. в Статье 43.9 (Вакансии) заменить слова "за исключением Комиссии по мониторингу и Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам" словами "за исключением Комиссии по мониторингу, Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам и Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека";

9.4. в конце Статьи 47.3 добавить фразу следующего содержания "Комиссия по мониторингу и Комиссия по выборам судей в Европейский суд по правам человека проводят закрытые заседания";

9.5. в Статье 47.4 слова "и специальной подкомиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека" словами "и Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека";

9.6. в Статье 47.6 заменить слова "Заседания Совместного комитета, Комиссии по правилам процедуры и иммунитетам и Комиссии по мониторингу не являются открытыми для членов делегаций, имеющих статус специально приглашенных, наблюдателей или партнеров в укреплении демократии." словами "Заседания Совместного комитета, Комиссии по правилам процедуры и иммунитетам, Комиссии по мониторингу и Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека не являются открытыми для членов делегаций, имеющих статус специально приглашенных, наблюдателей или партнеров в укреплении демократии.";

9.7. в конце Статьи 47.8 (Присутствие секретарей национальных делегаций) добавить слова "и Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека";

9.8. в Статье 48.3 (Количество подкомиссий) заменить слова "Комиссия, состоящая из 37 членов, не может назначить более двух" словами "Комиссия, состоящая из 37 или 20 членов, не может назначить более двух" и изменить соответственно сноску;

9.9. в Статье 18.6 заменить слова "мест в Комиссии по мониторингу и Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам" словами "мест в Комиссии по мониторингу, Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам и Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека";

9.10. в Статье 29.1 добавить сноску следующего содержания: "Перевод на заседаниях Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека осуществляется только на два официальных языка";

9.11. изменить пункт 5 круга ведения Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, а также дополнительные тексты, с тем чтобы изменить все упоминания Подкомиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека.

10. Ассамблея постановляет, что поправки к Регламенту (Правилам процедуры), приведенные в настоящей резолюции, вступают в силу в момент ее принятия. Изменения, касающиеся создания Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека, вступают в силу при открытии очередной сессии 2015 года (26 января 2015 года).

*Приложение – Круг ведения Комиссии по выборам судей в Европейский суд по правам человека*

Комиссия по выборам судей в Европейский суд по правам человека (AS/Jug).  
Количество мест: 20.

1. В рамках процедур выборов судей в Европейский суд по правам человека в соответствии со Статьей 22 Европейской конвенции о правах человека Комиссия рассматривает кандидатуры и готовит рекомендации для Ассамблеи.

2. Комиссия:

i изучает биографические справки и проводит собеседования со всеми кандидатами на должности судей Европейского суда по правам человека до их избрания Ассамблеей;

ii. под руководством своего председателя готовит для Ассамблеи доклад по выборам каждого судьи в Европейский суд по правам человека, в который включаются ее рекомендации. По возможности, в докладе приводится мотивировка ее рекомендаций и определяется очередность кандидатов;

iii. рассматривает, при необходимости, стандартные биографические справки, направляемые кандидатами на должность судьи Европейского суда по правам человека;

iv. стремится обеспечить, чтобы национальные процедуры выдвижения кандидатов соответствовали критериям, разработанным Ассамблеей для формирования списков, в частности, обеспечивая присутствие кандидатов обоего пола.

3. Комиссия может представлять Ассамблее доклады по любым вопросам, касающимся процедуры отбора кандидатов и процедуры выборов судей в Европейский суд по правам человека.

4. Помимо общих правил и изъятий из них Комиссия применяет следующие правила:

i. Комиссия принимает решения большинством поданных голосов; однако решение об отклонении списков кандидатов или решение о рассмотрении списка, состоящего из кандидатов одного пола, требует большинства в две трети поданных голосов. Комиссия проводит голосование по кандидатам тайным голосованием. Право голосовать имеют лишь члены, которые присутствовали на всех этапах процедуры собеседования с кандидатами на должность судьи. По любым другим решениям голосование проводится поднятием руки. Однако не менее одной трети присутствующих членов могут потребовать проведения тайного голосования. Председатель имеет право участвовать в голосовании;

ii. в случае, когда Ассамблее рекомендуется отклонить список кандидатов, должны приводиться мотивы.

5. Для того чтобы иметь возможность оценивать квалификацию и профессиональные навыки кандидатов, члены Комиссии должны обладать соответствующими знаниями или практическим опытом в юридической сфере.



**Резолюция 2003 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Совершенствование европейской демократии: вызовы федерализации Европы**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает, что, хотя экономический кризис в Европе и остается центральной проблемой, предметом для размышлений, критики и политических споров стала также модель интеграции Европы и, в частности, форма и устройство Европейского союза.
2. В течение десятилетий граждане полагали, что европейская интеграция частично решает большинство экономических и социальных проблем, однако в последние годы они начали все чаще воспринимать реальный процесс европейской интеграции в качестве еще одного источника негативных экономических изменений, нарастания социального неравенства и эрозии демократии.
3. Рост влияния и укрепление националистических партий во многих европейских странах стали еще одним свидетельством того факта, что политическая форма европейской интеграции ставится под сомнение. Очень многие граждане поворачиваются спиной к Европейскому союзу, поскольку у них создалось впечатление, что чем больше полномочий он приобретает, тем слабее становится демократия.
4. Для восстановления доверия граждан, что, как представляется, сегодня является главной задачей Европейского союза, наряду с ликвидацией бюджетно-финансового и экономического кризиса, следует дать импульс процессу демократизации и сформировать для себя такую систему устройства, возможности которой опирались бы на сильную транснациональную европейскую демократию. Для этого существует несколько альтернативных вариантов, включая создание федеративной Европы, опирающейся на федеративную демократию.
5. Ассамблея полагает, что она может стать идеальным форумом для обсуждения этих вариантов будущего политического устройства Европейского союза и, в частности, вызовов, связанных с выбором европейской федеративной демократии, принимая во внимание, что:

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2014 г. (23-е заседание) (см. док. 13527, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Андреас Гросс). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2014 г. (23-е заседание).*

- 5.1. в основу создания Совета Европы и его Парламентской ассамблеи после Второй мировой войны была изначально положена идея создания "демократической европейской федерации" на основе европейской Конституции;
- 5.2. Ассамблея привыкла обсуждать, каким образом развиваются базовые европейские ценности, такие как права человека, верховенство права и демократия, и каким образом их лучше защищать. В течение многих лет она нарабатывала соответствующий опыт, принимая многочисленные доклады, в которых рассматривались кризисы, с которыми сталкиваются сегодня демократии, и делались попытки ответить на вопрос, каким образом должна развиваться демократия, с тем чтобы обрести новое дыхание при полном соблюдении целостности и суверенитета государств, и каким образом усилить ее сущность и не допустить того, что могло бы восприниматься как эрозия демократии и ее сведение к некой "постдемократии";
- 5.3. Ассамблея, сформированная из представителей национальных парламентов, которые, вернувшись домой, могут обогатить и расширить основную дискуссию, служит мостиком между европейской и национальными политическими аренами и может способствовать обсуждению имеющихся вариантов, не накладывая обязательств на какие-либо правительства или на сам Европейский союз;
- 5.4. все государства-члены Совета Европы и их граждане, различными путями и в разной степени связанные с Европейским союзом, заинтересованы, таким образом, в проведении институциональных реформ, которые позволят оживить демократию и помочь Европейскому союзу преодолеть кризис и стать ближе к своим гражданам.
6. Ассамблея отмечает, что несмотря на различные исторические корни и противоречивую интерпретацию, федерализм – это прежде всего принцип организации в многокультурном обществе, некое устройство, позволяющее разделять полномочия между властными структурами. Федерализм не является некой моделью для еще более тесного политического союза или создания некоего европейского государства: скорее он предполагает процесс балансирования полномочий в рамках дифференцированного политического порядка, который позволяет сохранять единство, гарантируя при этом многообразие.
7. Ассамблея отмечает далее, что важнейшим принципом разделения полномочий внутри федерации является субсидиарность в том смысле, что полномочиями, в принципе, наделяются малые структуры и что решение любой проблемы следует искать как можно ближе к гражданам.
8. Федерализм, при условии, что он основан на демократии, помогает интегрировать многообразие при уважении различий. Европейская федеративная демократия, поэтому, не будет означать больше Европы и меньше национальных государств. Она будет предполагать наличие децентрализованного правительства с европейскими полномочиями, опирающееся на волеизъявление европейских граждан, позволяющее ему решать в интересах европейских граждан транснациональные вопросы, которые не могут быть эффективно решены в одиночку национальными государствами.

9. Такой европейский демократический федерализм станет одним из способов организации, в большей степени совместимым с многонациональным характером обществ в сегодняшнем Европейском союзе, когда его государства-члены стремятся поделиться друг с другом лишь теми полномочиями, которые не могут более быть эффективно реализованы внутри государств. По сути, речь идет о политической системе, требующей постоянного поиска баланса между интеграцией и дифференциацией.

10. По приведенным выше причинам Ассамблея предлагает всем заинтересованным европейцам и европейским институтам и государствам, включая правительства и парламенты, рассмотреть вызовы европейской федеративной демократии и оценить пути преобразования сегодняшнего Европейского союза, основанного на договорах, в Европейский федеративный союз, основанный на конституции. Такой союз позволил бы децентрализовать властные функции и усилить лишь те европейские полномочия, которые необходимы для решения в интересах большинства европейских граждан транснациональных политических проблем более эффективно, чем это могло бы сделать любое европейское государство в одиночку.

11. Со своей стороны Ассамблея полагает, что по историческим причинам и принимая во внимание ее функции и состав, она могла бы стать межпарламентской публичной платформой, где регулярная оценка "состояния европейской федеративной демократии" могла бы способствовать поиску и установлению правильного федеративного баланса.





**Резолюция 2004 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Вклад парламентов в разрешение конфликта в Западной Сахаре**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея приветствует реальный прогресс, достигнутый в Марокко в решении различных вопросов, касающихся прав человека и демократии, как это подчеркивается в резолюции 1942 (2013) "Оценка партнерства в укреплении демократии с парламентом Марокко", включая создание в 2011 году Марокканского национального совета по правам человека (CNDH) и других правозащитных организаций.

2. В то же время Ассамблея подчеркивает, что в соответствии с положениями резолюции 1818 (2011) о предоставлении парламенту Марокко статуса "партнера в укреплении демократии" от 21 июня 2011 года она ожидает, что Марокко будет и далее стремиться к урегулированию международных споров мирными средствами, как это предусмотрено Уставом Организации Объединенных Наций. В этом контексте Ассамблея конкретно призывает парламент Марокко "повысить свой вклад в разрешение проблемы Западной Сахары согласно соответствующим резолюциям Совета Безопасности ООН".

3. Сейчас, спустя три года, Ассамблея по-прежнему озабочена тем, как медленно идет процесс поиска справедливого долгосрочного политического решения для конфликта в Западной Сахаре, который уже в течение почти 40 лет является источником лишений и страданий.

4. Ассамблея отмечает, в частности, что Западная Сахара остается спорной территорией, рассматриваемой Организацией Объединенных Наций в качестве "несамоуправляющейся территории" и находящейся фактически под управлением Марокко, и что часть народа сахарави на этой территории и часть беженцев, находящихся в связанных с Фронтом ПОЛИСАРИО тиндуфских лагерях в Алжире, выступают против такой ситуации. В этой связи Ассамблея:

4.1. поддерживает резолюцию 2152 (2014) Совета Безопасности ООН и призывает стороны продолжать переговоры под эгидой Генерального секретаря

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2014 г. (24-е заседание)* (см. док. 13526, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Лилиан Мори Паскье, и док. 13544, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Мария Тереза Бертуцци).  
*Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2014 г. (24-е заседание).*

Организации Объединенных Наций без каких-либо предварительных условий и добросовестно, принимая во внимание усилия, предпринимаемые с 2006 года, и последующие события, в целях достижения справедливого, долговременного и взаимоприемлемого политического решения, которое будет предусматривать самоопределение народа Западной Сахары в контексте процедур, соответствующих принципам и целям Устава Организации Объединенных Наций;

4.2. принимает к сведению предложение Марокко, а также лежащие в его основе серьезные, заслуживающие доверия усилия, направленные на предоставление народу сахарави широких возможностей самоуправления, в частности возможность иметь собственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а также финансовые ресурсы, необходимые для развития;

4.3. призывает стороны способствовать расширению участию сахарави в политических переговорах в соответствии с зафиксированным в Статье 73 Устава ООН принципом, согласно которому "интересы населения (несамоуправляющихся) территорий являются первостепенными";

4.4. принимает к сведению предложение Фронта ПОЛИСАРИО, который полагает, что решение конфликта должно предусматривать реализацию народом сахарави своего права на самоопределение через референдум;

4.5. принимает к сведению препятствия, мешающие проведению референдума, в частности, определение избирателей, за что отвечает Миссия ООН по проведению референдума в Западной Сахаре (МООНРЗС), которая в настоящее время обеспечивает прекращение огня и поддерживает меры по укреплению доверия с целью удовлетворения потребностей перемещенных семей сахарави, а также проведение в регионе программ по разминированию;

4.6. подчеркивает, что такое положение дел вызывает нарастание разочарования, особенно среди молодежи, что может привести к вспышкам насилия повсюду в Сахеле-сахарском регионе;

4.7. призывает стороны сохранять диалог, продолжать конструктивно сотрудничать с личным посланником Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по Западной Сахаре, а также проявлять реализм и дух компромисса с целью достижения прогресса в переговорах;

4.8. еще раз отмечает, что вопрос прав человека остается основным фактором любого всеобъемлющего урегулирования конфликта, и подчеркивает, что соблюдение прав человека должно быть немедленно обеспечено в Западной Сахаре и в тиндуфских лагерях беженцев, без ущерба для политического разрешения конфликта вокруг статуса этой территории;

4.9. приветствует одобренный Советом министров Марокко 14 марта 2014 года недавний законопроект о реформировании военной юстиции, призванный положить конец практике рассмотрения дел гражданских лиц в военных судах, независимо от совершенных преступлений, а также создание в парламенте Марокко объединения парламентариев, выступающих против смертной казни;

4.10. с удовлетворением отмечает усилия, предпринятые Марокко с целью продвижения и защиты прав человека, в частности посредством укрепления своих национальных правозащитных институтов, а также постоянное положительное взаимодействие с механизмами специальных процедур Организации Объединенных Наций, в соответствии со своими международными обязательствами. Это касается, в частности усиления роли CNDH, а также назначения контактных лиц на министерском уровне для отслеживания выполнения рекомендаций CNDH, в частности в бюро в Лааюне и Дахле;

4.11. тем не менее, она выражает обеспокоенность по поводу количества сообщений о нарушениях прав человека в Западной Сахаре, в частности таких, как право на свободное выражение мнений, свобода собраний и объединения, а также сведений о пытках, бесчеловечном или унижающем достоинство обращении и нарушениях права на справедливое судебное разбирательство;

4.12. она также обеспокоена сообщениями о нарушениях прав человека в тиндуфских лагерях беженцев сахарави, в частности, свободы выражения мнений, собраний, объединения и передвижения, а также гуманитарной ситуации в лагерях, которая усугубляется глобальным финансовым кризисом, безработицей, отсутствием перспектив и весьма тревожной и нестабильной ситуацией в Сахеле;

4.13. с удовлетворением отмечает, что поездки семей между лагерями беженцев и Западной Сахарой осуществляются начиная с марта 2004 года и призывает обе стороны продолжать сотрудничество с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и МООНРЗС, с тем чтобы семейные поездки проходили беспрепятственно.

5. В частности, Ассамблея призывает марокканские власти:

5.1. активизировать свои усилия и сотрудничество с CNDH и Международным комитетом Красного креста (МККК) с целью учета лиц, которые все еще числятся пропавшими без вести в связи с конфликтом, а также эксгумировать и возвращать останки семьям;

5.2. выполнять рекомендации, основанные на специальных процедурах Совета ООН по правам человека, с которым CNDH, Институт посредника и Межминистерская делегация по правам человека активно сотрудничают;

5.3. гарантировать свободу выражения мнений и пересмотреть некоторые статьи Кодекса прессы, Закона об объединениях и других законов, которые объявляют незаконными любые политические и гражданские заявления и действия, считающиеся посягательством на "территориальную целостность" Марокко, и гарантировать свободное передвижение журналистов и иностранных посетителей, направляющихся в Западную Сахару;

5.4. соблюдать право на проведение мирных митингов, в том числе за самоопределение народа сахарави, и обеспечить, чтобы любые ограничения были временными и минимально необходимыми;

- 5.5. обеспечить соблюдение Закона Марокко об объединениях, положив конец практике отказа по формальным основаниям в регистрации уставных документов, представляемых незарегистрированными объединениями гражданского общества сахарави;
- 5.6. обеспечить, чтобы любые действия полиции оставались соразмерными, а также активизировать совместно с Советом Европы подготовку сотрудников служб безопасности, а также судей и прокуроров в области прав человека;
- 5.7. провести независимое расследование, с тем чтобы установить ответственность марокканской полиции в связи с жалобами гражданских лиц в отношении нарушений прав человека в Западной Сахаре, изучить все сообщения о пытках и обеспечить, чтобы никакие полученные силой заявления не принимались в качестве доказательства;
- 5.8. предоставить лицам, обвиненным в ходе судебного процесса, связанного с событиями в лагере Гдейм Изик в декабре 2010 года, право на повторное разбирательство в гражданском суде в соответствии с предложенным законопроектом, в котором предусматривается, что гражданских лиц больше не должны судить военные суды, независимо от совершенных преступлений;
- 5.9. продолжать усилия, направленные на отмену смертной казни, а до этого – законодательно объявить мораторий на приведение приговоров в исполнение;
- 5.10. усилить роль марокканских правозащитных институтов, в частности CNDH, в связи с ситуацией с правами человека в Западной Сахаре;
- 5.11. подписать Женевский призыв о полном запрете противопехотных мин и присоединиться к Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении;
6. Ассамблея также предлагает представителям Фронта ПОЛИСАРИО и Алжиру:
- 6.1. разрешить УВКБ ООН организовать перепись населения и провести регистрацию и идентификацию населения в тиндуфских лагерях с целью установления фактического числа беженцев, проживающих в этих лагерях;
- 6.2. пригласить независимых экспертов по правам человека ("Специальные процедуры") Совета по правам человека Организации Объединенных Наций посетить все части этого региона;
- 6.3. обеспечить улучшение гуманитарной ситуации беженцев в тиндуфских лагерях и выполнение своих обязательств в отношении гуманитарных прав;
- 6.4. сотрудничать с Международным Комитетом Красного Креста (МККК) и механизмами специальных процедур Организации Объединенных Наций с целью прояснения случаев исчезновения марокканцев в тиндуфских лагерях на алжирской территории;

- 6.5. сотрудничать с Организацией Объединенных Наций в поиске справедливого и окончательного решения конфликта, реалистично и конструктивно вести переговоры и активизировать диалог по всем вопросам, касающимся прав человека в лагерях беженцев;
- 6.6. гарантировать свободу выражения мнений, собрания и объединения для всех жителей лагерей, в том числе обеспечив им возможность свободно отстаивать мнения, не предполагающие независимость Западной Сахары;
- 6.7. обеспечить, чтобы жители лагерей имели возможность свободно передвигаться, в том числе, если они того пожелают, имели право покидать лагерь и селиться на территории Западной Сахары;
- 6.8. сформировать правозащитную культуру в лагерях беженцев и разработать программы обучения в области прав человека для сотрудников сил безопасности, а также для судей и прокуроров, сотрудников различных организаций и представителей гражданского общества.
7. Ассамблея призывает все парламентские структуры в регионе более активно и заинтересованно участвовать в поиске решений, которые способствуют проведению переговоров и укреплению взаимного доверия между сторонами конфликта, в том числе помогая облегчить прямые контакты.
8. Так, Ассамблея предлагает парламенту Марокко в соответствии с обязательствами, взятыми в соответствии с резолюцией 1818 (2011) о предоставлении ей статуса "партнер в укреплении демократии":
- 8.1. настоятельно призвать правительство Марокко выполнить все рекомендации, сделанные в рамках Организации Объединенных Наций и CNDH, а также продолжать формировать подлинную правозащитную культуру в Западной Сахаре;
- 8.2. начать диалог с незарегистрированными объединениями гражданского общества сахарави и правозащитниками, с властями Фронта ПОЛИСАРИО, расположенными в тиндуфских лагерях, такими как Национальный совет сахарави, и с членами парламента Алжира, с целью укрепления взаимного доверия и облегчения переговоров.
9. Ассамблея также призывает все государства-члены Совета Европы:
- 9.1. активизировать свои усилия и совместно искать справедливое окончательное политическое решение конфликта, которое позволило бы обеспечить в Сахеле-сахарском регионе безопасность и стабильность на длительную перспективу;
- 9.2. незамедлительно профинансировать программу мер по укреплению доверия, а также программу действий УВКБ ООН в тиндуфских лагерях беженцев.
10. Наконец, Ассамблея полагает, что прогресс, достигнутый Марокко в области прав человека в Западной Сахаре, и выполнение настоящей резолюции следует принимать во внимание при составлении следующего доклада с оценкой партнерства в укреплении

*Резолюция 2004 (2014)*

демократии с парламентом Марокко, который должен быть подготовлен в 2015 году. В этом контексте Ассамблея по-прежнему готова содействовать установлению прямых контактов между заинтересованными сторонами.



**Резолюция 2005 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Самобытность и многообразие внутри многокультурных обществ**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея твердо убеждена, что важнейшим условием существования сообщества людей является культурное многообразие, которое обеспечивается не только трансграничной миграцией, но и культурными последствиями глобализации, чему способствует повсеместное использование новых технологий и носителей, которые дают людям легкий доступ к информации и платформам для общения.
2. Ассамблея отмечает, что отношения с людьми, сформировавшимися в условиях иной культуры, стали обычным явлением для большинства людей в школах, на рабочих местах, по месту жительства, а также в самых разных общественных местах, особенно в городах. Все больше людей, особенно молодежи, ежедневно ощущают свою принадлежность к нескольким культурам и решают возникающие в связи с этим проблемы. Их "сложная идентичность" уже не ограничивается "коллективной идентичностью", характерной для той или иной этнической или религиозной группы.
3. Однако отсутствие понимания и боязнь "чужих" препятствуют межкультурным контактам и взаимодействию. Без правильного регулирования этих вопросов в позитивном ключе культурные различия приводят к радикализации, парализующим формам конфликтов и даже к насилию. Ассамблея обеспокоена ростом влияния в Европе политических партий антидемократического и ксенофобского толка и призывает радикальным образом изменить политическую риторику и действия: требуется признать роль различных культур в формировании национальной идентичности и европейской идентичности, для которой характерны разнообразие, плюрализм и уважение прав человека и человеческого достоинства.
4. Ассамблея полагает, что такие глубинные изменения в обществе требуют безотлагательного переосмысления процессов, механизмов и взаимоотношений, необходимых для противодействия расизму и нетерпимости и укрепления плюрализма и демократии в европейских обществах. В этой связи Ассамблея признает, что общества отдельных стран возникали и формировались на западе, востоке, севере и юге Европы в

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2014 г. (24-е заседание) (см. док. 13522, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Карлуш Кошта Невиш). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2014 г. (24-е заседание).*

См. также рекомендацию 2049 (2014)

самых разных условиях, и подчеркивает необходимость учета этих исторических различий при обсуждении того, что именно следует считать культурным многообразием в различных частях Европы и какие последствия это влечет для общества.

5. Ассамблея также подчеркивает важность усиления мер политики в сфере культуры и образования, имеющих целью четко обозначить и задействовать потенциал, которым располагают молодые поколения со сложной идентичностью. Это требует углубленного анализа принимаемых на национальном уровне мер (не ограничиваясь при этом вопросами культуры, молодежной и образовательной политики, а подходу более широко, охватывая, в частности, вопросы занятости, социальной сплоченности, жилищной политики и политики безопасности), для которых зачастую характерен "оборонительный" подход, а также создания новаторского инструментария. Эти меры должны, с одной стороны, не просто признавать многообразие и способствовать терпимости, но и признавать оригинальность каждой культуры и способствовать позитивным контактам и взаимодействию; с другой стороны, они должны учитывать европейский и даже глобальный характер этого явления и, соответственно, необходимость совместной работы в качестве предварительного условия достижения эффективных и стабильных результатов.

6. Опираясь, помимо прочего, на свою предыдущую деятельность, касающуюся, в частности, участия населения в процессах управления, равенства прав, недопущения дискриминации, культурных прав, образования, молодежи и СМИ, Ассамблея рекомендует парламентам и правительствам государств-членов Совета Европы:

6.1. в отношении разработки стратегий и политики:

6.1.1. признать культурное разнообразие как фактор обновления и развития и сделать его стратегической долгосрочной целью, взяв на себя роль политического лидера и формируя среди политических партий консенсус с целью продвижения программы взаимодействия культур на национальном уровне;

6.1.2. разработать комплексную "стратегию взаимодействия культур", ориентированную, в частности, на повышение уровня информированности и вовлечение общественности (кампании, "послы культур" и т.д.), достижение сплоченности различных заинтересованных сторон (диалог, взаимное обогащение и разработка проектов сотрудничества), противодействие расизму (мониторинг и сдерживание), планирование разнообразия (жилищное хозяйство, городское развитие) и формирование межкультурной экономики (разнообразие как инструмент инноваций и повышения конкурентоспособности);

6.1.3. интегрировать вопросы многообразия и межкультурного диалога во все сферы политики и, в частности, в политику в таких областях, как культура, образование, молодежь и СМИ, а также изучить инновационные пути их интеграции в перспективе взаимодействия культур;

6.2. в отношении реализации политики:

6.2.1. обеспечить равенство прав и, в частности, гармонизировать нормы, определяющие гражданские права для всех граждан независимо от этнического происхождения или принадлежности к той или иной культуре; гарантировать всем лицам право свободно определять свою культурную принадлежность и самобытность, обеспечить равный доступ к образованию, культуре, а также возможность культурного самовыражения;

6.2.2. сформировать стабильную атмосферу диалога и понимания за счет более сбалансированного соотношения сил, интерактивных процессов коммуникации и создания условий для расширения прав и возможностей посредством формирования у каждого индивидуума уверенности в собственных силах в сочетании с чувством коллективной ответственности;

6.2.3. проанализировать функционирование системы образования с целью расширения ее возможностей по достижению понимания разнообразия и формирования с самого раннего возраста навыков межкультурного общения; поддержать в этой связи выполнение Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека и использование сопутствующих инструментов и руководств, включая результаты проекта "Межкультурное образование" (школьные программы, преподавание и методические материалы);

6.2.4. способствовать многоязычию в системах формального и неформального образования и разрабатывать меры и программы, способствующие обмену опытом на международном уровне и мобильности юношества и молодежи с целью укрепления навыков межкультурного общения;

6.2.5. повышать роль посредников во взаимоотношениях между культурами и разрабатывать адресные программы подготовки государственных служащих и воспитателей, направленные на формирование у них навыков межкультурного общения;

6.2.6. установить для финансируемых государством учреждений требования, чтобы состав их руководства, советы управляющих, персонал, пользователи и программы (исполнители и аудитория) более конкретно отражали вопросы разнообразия; разработать "нормы межкультурного общения" в качестве одного из принципов надлежащего управления и критерия субсидирования;

6.2.7. использовать общественное пространство (такие как музеи, библиотеки, центры культуры и искусств), культурные и иные мероприятия (такие как музыкальные и кинофестивали, а также спортивные соревнования) и виртуальные платформы для формирования концепции множественности культур и единого взгляда на сплоченное плюралистическое общество;

6.3. в отношении партнерских отношений и сотрудничества:

6.3.1. активизировать партнерские отношения с широким кругом организаций, в том числе с молодежными организациями, неправительственными объединениями, коммерческими структурами, профсоюзами, СМИ, местными избранными лидерами, деятелями культуры, образовательными учреждениями и новаторами межкультурных отношений, используя опыт, полученный в результате успешной реализации пилотных инициатив;

6.3.2. добиваться, чтобы государственные СМИ способствовали этому процессу посредством формирования на общенациональном уровне партнерских отношений между СМИ и создания программ с целью сбалансированного освещения событий, используя конкретные сюжеты для того, чтобы представлять культурное разнообразие не как угрозу обществу, а как достояние;

6.3.3. признать все более важную роль местных властей в продвижении и реализации политики межкультурного общения и реализации пилотных мероприятий и проанализировать в этом контексте существующие механизмы (распределение полномочий, юридическая структура, совместное финансирование и т.д.) с целью облегчения этого процесса;

6.3.4. в сотрудничестве с Советом Европы и Европейским союзом стремиться к установлению партнерских отношений для развития приграничного сотрудничества с учетом региональных особенностей, разработать совместные стратегии и пилотные проекты по развитию культурного разнообразия, которые стимулировали бы межкультурные обмены и способствовали формированию более сложной и нюансированной идентичности, особенно в регионах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, где проживают многочисленные меньшинства, а также существуют культурные и исторические приграничные взаимосвязи.



**Резолюция 2006 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Интеграция мигрантов в Европе: необходимость разработки инициативной, долгосрочной и глобальной политики**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 1972 (2014) "Как сделать мигрантов полезными для принимающих европейских обществ" и напоминает, что многие европейские страны нуждаются в легальной миграции отчасти в связи со старением населения и снижением рождаемости. Кроме того, мигранты являются источником культурного обогащения принимающих обществ.
2. Однако для того, чтобы в полной мере воспользоваться всеми возможностями, которые дают легальные мигранты, принимающим странам следует обеспечить их успешную интеграцию в общество.
3. Ассамблея полагает, что интеграция легальных мигрантов представляет собой двусторонний процесс вовлечения в институты и отношения принимающего общества, что предполагает наличие у обеих сторон прав и обязанностей. Основными направлениями интеграции являются рынок труда и социальные услуги, образование и участие в политической жизни.
4. К сожалению, приходится признать, что общий уровень интеграции остается неудовлетворительным, а положение легальных иммигрантов и, что еще более тревожно, их потомков вызывает обоснованную обеспокоенность во многих государствах-членах Совета Европы.
5. Как правило, среди иммигрантов и их потомков уровень безработицы выше, чем у граждан страны. Аналогичным образом, представители обеих этих групп гораздо чаще принимаются на работу на временной основе, что приводит к нестабильности и ограничивает доступ к социальным льготам. Несоответствие профессиональной квалификации и навыков потребностям рынка, зачастую обусловленное непризнанием государствами некоторых квалификаций и дипломов, приводит к непроизводительному использованию людских ресурсов. Низкий уровень занятости в государственном секторе по сравнению с гражданами страны является еще одним очевидным свидетельством недостаточной интеграции, в частности, для потомков иммигрантов.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 25 июня 2014 г. (24-е заседание) (см. док. 13530, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Мариэтта Караманли). Текст, принятый Ассамблеей 25 июня 2014 г. (24-е заседание).*

Такая ущемленность в социально-экономическом плане зачастую приводит к изоляции и постепенному расширению "гетто" для мигрантов.

6. Хотя в большинстве государств-членов Совета Европы доля иммигрантов и их потомков в высших учебных заведениях сопоставима с долей граждан, доля первых гораздо выше среди тех, кто получает лишь минимальный уровень образования. Кроме того они сталкиваются с проблемами, связанными с недостаточным владением языком.

7. В большинстве европейских стран участие иммигрантов и их потомков в политической жизни по-прежнему ниже среднего уровня участия граждан. Дискриминация по признаку этнической или религиозной принадлежности все еще вызывает серьезную озабоченность и является питательной почвой для преступлений и насилия на почве ненависти.

8. Более того, экономический спад в европейских странах при общем повышении уровня безработицы и нарастании явлений ксенофобии и неорасизма привел к усилению напряженности в этом плане.

9. Ассамблея подчеркивает, в частности, уязвимость пожилых мигрантов, остающихся в принимающих странах, и в частности пожилых женщин-мигрантов, которым угрожает крайняя нищета.

10. Полагаясь на количественные и качественные индикаторы, Ассамблея приходит к выводу, что во многих государствах-членах Совета Европы политика, проводимая в настоящее время государством в различных областях интеграции мигрантов, является недостаточной и должна быть усилена с тем, чтобы более эффективно способствовать интеграции мигрантов.

11. В этом контексте Ассамблея приветствует выдвинутые в некоторых странах инициативы по созданию общих площадок, позволяющих мигрантам и гражданам встречаться и обсуждать вопросы, представляющие общий интерес и вызывающие их озабоченность.

12. В связи с этим Ассамблея рекомендует государствам-членам:

12.1. пересмотреть свою политику интеграции с целью изыскания решений для более эффективной интеграции мигрантов;

12.2. активизировать сотрудничество между правительствами, местными властями и неправительственными организациями (НПО) для укрепления социальной сплоченности и достижения многообразия;

12.3. вернуться к комплексным мерам политики, которые обеспечивают более справедливое перераспределение благ среди тех, кто располагает лишь незначительными ресурсами (экономическими, культурными, политическими), включая все мигрантские общины, сформировавшиеся как в последнее время, так и раньше. Такие меры позволят позитивно повлиять на лиц, сталкивающихся с наиболее серьезными трудностями, без их стигматизации и создания у остальных ощущения обратного отторжения;

- 12.4. в частности, в отношении рынка труда:
- 12.4.1. облегчить доступ к профессиональной подготовке для легальных мигрантов и их детей;
  - 12.4.2. облегчить признание дипломов и квалификаций, приобретенных за пределами принимающей страны;
  - 12.4.3. принять эффективные меры, направленные на борьбу с дискриминацией на рынке труда;
- 12.5. в отношении образования:
- 12.5.1. способствовать овладению языком принимающей страны;
  - 12.5.2. стимулировать такие формы образования, при которых акцент делается на неоднородность общества;
  - 12.5.3. знакомить учителей и школьный персонал с формами взаимодействия представителей различных культур;
  - 12.5.4. избегать практики группирования и формирования учебных классов по признаку происхождения учащихся;
- 12.6. в отношении участия в демократических процессах:
- 12.6.1. облегчить доступ к гражданству принимающей страны и выдавать долгосрочные виды на жительство;
  - 12.6.2. призвать мигрантов пользоваться своим правом на свободное выражение мнений и объединения, в частности посредством участия в политических партиях, профсоюзах или организациях гражданского общества;
  - 12.6.3. обеспечить, чтобы иммигранты имели возможность высказать свое мнение в рамках демократического процесса посредством предоставления им, в частности, права на участие в голосовании на местном уровне;
  - 12.6.4. пересмотреть, если этого еще не сделано, вопрос о предоставлении права на двойное гражданство;
  - 12.6.5. облегчить сохранение связей между мигрантами и их странами происхождения;
- 12.7. в отношении недопущения дискриминации:
- 12.7.1. принять меры по противодействию попыткам сделать из мигрантов "козлов отпущения" в сложившемся социально-экономическом

контексте и инициировать в соответствующих случаях спокойное обсуждение вопросов иммиграции и ее выгод;

12.7.2. стимулировать диалог между представителями различных культур и вероисповеданий;

12.8. в отношении поддержки семей:

12.8.1. более эффективно использовать воссоединение семей в качестве инструмента интеграции;

12.8.2. принять конкретные меры по оказанию помощи пожилым мигрантам, особенно женщинам, в плане доступа к социальной защите и медицинской помощи.



**Резолюция 2007 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Вызовы для Банка развития Совета Европы**

Парламентская ассамблея

1. Поскольку финансово-экономический кризис все еще не оставляет Европу, многие страны пытаются восстановить экономический рост, занятость и уровень жизни до предкризисного уровня. В условиях, когда меры жесткой экономии и хроническая нехватка инвестиций стали обычным явлением, страдания в обществе достигли беспрецедентного уровня. В эти тяжелые времена многосторонние банки развития, такие как Банк развития Совета Европы (далее БСЕ или "Банк"), являются ключевыми партнерами в деле поддержания общественных, социальных и экономических инвестиций, особенно в тех областях, где частный сектор не рискнет действовать в одиночку.
2. Крайне неопределенная экономическая ситуация и новые нормативные ограничения заставили БСЕ адаптировать по мере необходимости свои приоритеты, методы работы, внутренние структуры и механизмы управления, с тем чтобы "делать больше при меньших затратах". Парламентская ассамблея приветствует наращивание капитала Банка (произошедшее с конца 2011 года), усилия по расширению его членского состава и повышению социальной значимости проектов, равно как и шаги по корректировке внутренних структур и стратегий. Реализация Плана развития на 2010-2014 годы, а также принятие нового Плана развития на 2014-2016 годы имеют важнейшее значение для продолжения успешной деятельности Банка.
3. Ассамблея отмечает постоянное стремление Банка сохранять объемы кредитования наиболее нуждающихся стран (в частности, стран, не входящих в Европейский союз), не изменяя присущих ему особенностей – характера принимаемых рисков, стабильной работы и прибыльности. Ассамблея высоко оценивает тот факт, что несмотря на мрачную экономическую ситуацию, все государства-члены гасили полученные кредиты, чему способствовала готовность Банка реструктурировать и оказывать практическое содействие в реструктуризации некоторых осуществляемых проектов, с тем чтобы помочь странам, испытывающим бюджетные трудности. И хотя спрос на кредиты БСЕ временно снизился за период с 2011 по 2013 год, интерес к новым проектам вновь растет, при этом важный акцент делается на меры по поддержке занятости.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 26 июня 2014 г. (26-е заседание) (см. док. 13513, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Тююр Элзинга).  
*Текст, принятый Ассамблей* 26 июня 2014 г. (26-е заседание).

4. Ассамблея полагает, что все еще существуют значительные возможности для укрепления связей БСЕ с Советом Европы с целью достижения максимальной действенности и использования его сравнительных преимуществ. Следует и далее расширять "нишевые" мероприятия, имеющие большую социальную значимость. Речь идет, в частности, об отраслевых приоритетах, таких как инвестиции в административные и государственные судебные службы, маломасштабные проекты в сфере здравоохранения, социальное жилье и приюты для беженцев, при этом в географическом плане акцент должен быть сделан на страны юго-восточной Европы.

5. Отмечая активизацию работы Банка по поддержке занятости и его намерение предложить инновационные схемы финансирования основных государственных служб, Ассамблея полагает, что БСЕ мог бы расширить свое участие в работе по поддержке государственно-частных инициатив, касающихся вопросов профессионального обучения, повышения квалификации, профессиональной ориентации и оказанием молодежи помощи в поиске работы. В соответствующих случаях такая поддержка вполне могла бы оказываться и другим уязвимым группам, таким как инвалиды, меньшинства, а также перемещенные лица и мигранты.

6. Ассамблея подчеркивает важность наличия прямых контактов между Банком и парламентскими представителями европейских государств для популяризации деятельности БСЕ и наращивания его потенциала. Национальные парламенты могут играть важную роль в пропаганде в своих странах проектов, которые могли бы быть профинансированы БСЕ. Ассамблея также предлагает парламентам Австрии, Азербайджана, Андорры, Армении, Монако, Российской Федерации, Соединенного Королевства и Украины оказать давление на правительства своих стран, с тем чтобы убедить их как можно скорее присоединиться к БСЕ.

7. В свете вышеизложенных соображений Ассамблея рекомендует Совету управляющих Банка развития Совета Европы:

7.1. с целью продолжения оптимизации системы управления БСЕ:

7.1.1. настоятельно призвать государства усилить координацию национальных позиций, занимаемых их представителями в коллегиальных органах Банка (Административный совет и Совет управляющих), а также стремиться к достижению консенсуса в Совете управляющих, активно стремясь к поиску компромиссных решений;

7.1.2. сформировать поэтапный подход к решению остающихся проблем управления посредством проведения неформальных консультаций с членами по различным вариантам реформирования и срокам работы;

7.1.3. в соответствии с рекомендациями, содержащимися в Стратегическом обзоре БСЕ за 2008 год, скорректировать уставные положения или договориться о более гибкой их интерпретации с целью оптимизации руководящих структур;

7.1.4. упростить систему голосования в Совете управляющих, в том числе по решениям, касающимся назначения высших должностных лиц;

7.1.5. поручить Управляющему Банку председательствовать, при необходимости с помощью заместителей Управляющего, на заседаниях Административного совета после истечения мандата действующего Председателя Совета;

7.1.6. назначить Управляющего Банком внешним представителем БСЕ;

7.1.7. помимо Генерального секретаря Совета Европы активно привлекать и приглашать на ежегодные заседания Совета управляющих, а также на совместные заседания коллегиальных органов Комиссара по правам человека Совета Европы и Председателя Парламентской ассамблеи, а также парламентского докладчика по вопросам БСЕ;

7.1.8. рассмотреть вопрос о целесообразности ежегодного проведения одного из его заседаний в Страсбурге;

7.2. с целью дальнейшего повышения качества проектов и актуальности предлагаемых государствами-членами проектов предложить Управляющему БСЕ обеспечить, чтобы Банк:

7.2.1. укреплял свои связи с Бюро Комиссара по правам человека и регулярно принимал во внимание выводы, сделанные по итогам посещения Комиссаром отдельных стран;

7.2.2. в полной мере использовал возможности взаимодополняемости и синергетического взаимодействия с Европейским инвестиционным банком (ЕИБ), Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), а там, где это целесообразно, с другими международными финансовыми организациями;

7.2.3. оказывал соответствующим государствам-членам помощь в наращивании потенциала, необходимого для освоения структурных фондов Европейского союза, и в частности с целью разработки проектов в приоритетных секторах, таких как судебная система, маломасштабные проекты в сфере здравоохранения, социальное жилье, приюты, интеграция цыган и предоставление услуг по обеспечению занятости молодежи, инвалидов, меньшинств и мигрантов;

7.2.4. активнее прибегал к сочетанию кредитов и безвозмездных субсидий для поддержки проектов, обладающих наибольшим потенциалом социального воздействия;

7.2.5. усилил мониторинг и оценку действенности профинансированных проектов в сфере занятости с точки зрения реального и стабильного создания или сохранения рабочих мест в соответствующих странах;

7.2.6. в соответствии со стратегическими целями Плана развития на 2014-2016 год активизировал прямое финансирование проектов, в

частности, в интересах государственных органов, не полагаясь в соответствующих случаях на посредничество частных банков;

7.2.7. поддерживал финансируемые за счет кредитования проекты государств-членов, направленные на выполнение рекомендаций, содержащихся в опубликованном в 2014 году докладе Генерального секретаря Совета Европы "Состояние демократии, прав человека и верховенства права", в частности, в том что касается социальных прав и Плана действий в интересах инвалидов на 2006-2015 годы;

7.2.8. продолжал усилия по популяризации своей деятельности среди стран-нечленов, а также государств-членов, которые не являются активными заемщиками;

7.2.9. повысил уровень транспарентности своей деятельности.

8. Ассамблея надеется получить от Совета управляющих и Управляющего БСЕ письменные ответы на приведенные выше рекомендации.



**Резолюция 2008 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Шаткость систем государственного управления в Европе: угроза государственной службе?**

Парламентская ассамблея

1. В большинстве государств-членов Совета Европы в последнее время были проведены весьма существенные реформы государственного управления, которые серьезно отразились на организационной структуре, размерах и качестве систем государственного управления и государственных услуг. Значительные сегменты частного сектора были приватизированы, государственные функции были переданы частным подрядчикам и созданы агентства для предоставления государственных услуг вне контроля правительств. Новые методы государственного управления сделали рынки, менеджеров и измерение элементами оказания государственных услуг с тем, чтобы позволить правительствам повысить эффективность затрат.
2. С начала финансового кризиса в 2008 году принятые меры жесткой экономики еще более усилили нагрузку на органы государственного управления, государственные службы и сплоченность общества, что привело к новой волне реформирования системы управления, к сокращениям в сфере государственного управления и государственных услуг, проведению новой волны приватизации и созданию агентств для оказания значительной части государственных услуг. Правительства обратились к частному капиталу, для того чтобы продолжать оказывать и финансировать некоторые государственные услуги. В большинстве европейских стран были приняты меры по приватизации и ослаблению регулирования, с тем чтобы стимулировать рынок и привлечь в бюджеты государств дополнительные активы.
3. В Центральной и Восточной Европе преобразование государственной экономики в рыночную сопровождалось ускоренной широкомасштабной приватизацией, которая обеспечила правительствам столь необходимые поступления. Однако она не только привела к появлению частных собственников в тех ситуациях, когда другие важнейшие аспекты предпринимательской среды еще не получили достаточного развития для того, чтобы поддержать частную экономику, но и стала источником массовой коррупции.
4. Ряд государств-членов Европейского союза недавно подписали меморандумы о взаимопонимании с Европейской комиссией в качестве предварительного условия

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 26 июня 2014 г. (26-е заседание) (см. док. 13529, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Тини Кокс). *Текст, принятый Ассамблеей* 26 июня 2014 г. (26-е заседание).

См. также рекомендацию 2050 (2014).

получения кредитов для приватизации отдельных сегментов и активов государственного сектора. Планы реструктуризации, предлагаемые Европейской комиссией, Европейским центральным банком (ЕЦБ) и Международным валютным фондом (МВФ), в странах еврозоны всегда включают обязательство приватизировать государственную собственность.

5. Некоторые из этих реформ, основанных на новых идеях управления государственной собственностью, оказались успешными и были взяты на вооружение во многих государствах-членах Совета Европы. Наблюдается повышение качества услуг за счет усиления конкуренции между провайдерами услуг, формирования более компактных и удобных для управления центральных правительств в результате отделения исполнительных функций от разработки политики, а также повышения уровня транспарентности за счет реклассификации бюджета с учетом ожидаемых результатов.

6. Однако в то же время некоторые другие реформы привели к нежелательным результатам, таким как:

6.1. сокращения в государственном секторе;

6.2. рост вспомогательных служб и административных исполнительных агентств;

6.3. накопление государственных средств в агентствах, находящихся вне контроля правительств, и утрата правительствами контроля за оказанием услуг;

6.4. осложнение реализации политики в связи с разделением исполнительных функций и функций разработки политики;

6.5. повышение затрат; снижение качества услуг для граждан и компаний во многих областях; снижение уровня удовлетворения и доверия потребителей;

6.6. отсутствие у работников мотивации к оказанию услуг;

6.7. повышение уровня государственной задолженности; продажа активов по более низким, чем ожидалось, ценам.

7. Сегодня многим правительствам самим приходится иметь дело с весьма раздробленным государственным сектором, а также ощущать явный недостаток координации и сотрудничества. Сочетание последствий реформ, приватизации и новых мер жесткой экономики в государственном секторе, возможно привело к утрате людьми доверия к правительствам по всей Европе.

8. Новая серия корректирующих мер в государственном секторе повсюду в Европе была реализована на основе сокращения рабочей силы, урезания заработной платы, а также сокращения профессиональной подготовки персонала, занятого в государственном секторе, что негативно повлияло на эффективность государственного сектора. Социальный диалог по вопросам реформирования государственного управления и коллективных договоров оказался под серьезным давлением. В настоящее время практика в государственном секторе сближается с практикой в частном секторе: трудовые гарантии, условия оплаты и труда в государственном секторе в Европе

существенно ухудшились, единообразные урезания заработной платы в государственном секторе усилили общее неравенство, поскольку в наибольшей степени они ударили по низкооплачиваемым категориям. Повсюду в Европе возникает такое явление, как неэффективно функционирующий государственный сектор. Такая ситуация приводит и к росту текучести кадров среди государственных служащих. Корректировки в государственном секторе сильнее отражаются на женщинах, поскольку именно они образуют большинство служащих государственного сектора.

9. По мнению Комиссара по правам человека Совета Европы такая новая политическая реальность создает угрозу для более чем шести десятилетий социальной солидарности и развития системы защиты прав человека во всех государствах-членах Совета Европы. Государственные социальные расходы, особенно на образование, здравоохранение, программы социальной защиты и социальные льготы, в первую очередь пострадали при осуществлении мер жесткой экономики во многих государствах-членах. Во время кризиса социальные, экономические и иные права человека, такие как право на труд, трудовые права, социальная защита, пенсии, права на жилье, продовольствие, вода, образование и медицинскую помощь подвергаются сильнейшему давлению.

10. Ассамблея, напоминая о своей рекомендации 1617 (2003) "О реформе гражданской службы в Европе", в которой она, учитывая уникальную роль и вклад органов государственного управления в обеспечение социальной сплоченности и занятости, призывает государства-члены тщательным образом и заблаговременно изучить все возможные последствия введения новых, ориентированных на частный сектор управленческих методов:

10.1. выражает озабоченность по поводу того, что недавние реформы государственного управления в государствах-членах могли, тем не менее, быть излишне ориентированы на управленческие и бюджетные критерии, что негативно отразилось на функционировании государственной администрации, качестве государственных услуг и доверии граждан к государственной администрации и функционированию демократии;

10.2. подчеркивает, что общественные интересы должны определяться шире, чем простое стремление сэкономить средства, и включать надлежащее функционирование общества;

10.3. еще раз подтверждает, что качественная государственная служба является жизненно важным условием сильной демократии и верховенства права, и по этой причине государства-члены при проведении любых будущих административных реформ должны в первую очередь руководствоваться интересами своих граждан и общими ценностями Европы;

10.4. еще раз подтверждает, что государства и их административные органы играют ведущую роль в обеспечении благополучия всех членов общества, сведении к минимуму неравенства и недопущении поляризации в соответствии с разработанным Советом Европы определением социальной сплоченности;

10.5. полагает, что во время экономического и бюджетного кризиса правительства обязаны соблюдать, защищать и обеспечивать экономические,

социальные и культурные права, для того чтобы не допустить дальнейшей эрозии и деградации этих прав, а также непропорционального влияния мер жесткой экономики на отдельные группы населения;

10.6. решительно поддерживает рекомендации Комиссара по правам человека относительно сохранения социальных, экономических и иных прав человека во время кризиса.

11. Кроме того, Ассамблея просит парламенты государств-членов Совета Европы:

11.1. должным образом оценивать меры по реформированию, принимаемые в области государственного управления и государственных услуг, и изучать опыт других парламентов;

11.2. сформировать хорошо продуманные структуры для достижения более ясного понимания различных форм реализации политики как средствами государственного, так и частного сектора;

11.3. создать понятные и логичные механизмы принятия решений и контрольные показатели, применяемые при осуществлении приватизации и передаче государственных функций агентствам, а также осуществлять надзор за их применением правительством и парламентом, добиваясь большего единообразия и ясности в отношении того, каким образом выполняются решения по приватизации и передаче функций агентствам;

11.4. еще раз проанализировать, соответствуют ли недавние или предполагаемые меры по реформированию, приватизации и передаче функций агентствам политической концепции социальной сплоченности, которая является исключительно важной для обеспечения трех основных ценностей Совета Европы: соблюдения прав человека; демократии и верховенства права;

11.5. улучшить, тогда и где это необходимо, функционирование органов государственного управления и государственных служб, с тем чтобы они могли эффективно содействовать поддержанию основных ценностей Совета Европы;

11.6. способствовать ратификации и надлежащему применению европейских и международных правозащитных документов в области экономических и социальных прав, в частности, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Европейской социальной хартии (пересмотренной) (СЕД № 163), Европейского кодекса социального обеспечения (пересмотренного) (СЕД № 139) и конвенций Международной организации труда (МОТ).



**Резолюция 2009 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Усиление независимости Европейского суда по правам человека**

Парламентская ассамблея

1. Авторитет и эффективность Европейского суда по правам человека ("Суд") невозможны без подлинной независимости и беспристрастности его судей и без поддержки профессиональной и нейтральной Канцелярии.
2. Несмотря на то, что в течение ряда лет приняты многочисленные меры по усилению независимости Суда, ситуация все еще далека от идеальной.
3. В частности, введение Протоколом № 14 к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5 и СДСЕ № 194) девятилетнего срока полномочий без возможности продления, видимо, не полностью исключило возможность влияния государственных органов на судей в течение срока их пребывания в должности, особенно тех судей, которые покидают Суд, не достигнув пенсионного возраста. Некоторые из них столкнулись с трудностями в поиске работы по завершении срока их полномочий.
4. Парламентская ассамблея могла бы предложить принять для усиления независимости Суда дополнительные меры, в частности:
  - 4.1. для государств-членов, которые еще не сделали этого – ратифицировать Шестой протокол к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы (СЕД № 162);
  - 4.2. пересмотреть действующие положения, касающиеся социального обеспечения и пенсий судей. Следует обеспечить большую гибкость в плане выбора пенсионной схемы (международной, национальной или обеих), а также возможности выхода из являющейся в настоящее время обязательной схемы на основе четких правил перехода, которые определяют порядок перечисления и/или возврата накопленных средств;
  - 4.3. в связи со статусом судей после выхода в отставку – обеспечить улучшение их нынешнего положения на национальном уровне. Государствам-членам

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2014 г. (27-е заседание) (см. док. 13524, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Борис Цилевич). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2014 г. (27-е заседание).*

См. также рекомендацию 2051 (2014).

следует рассмотреть соответствующие меры по оказанию бывшим членам Суда помощи в трудоустройстве по истечении срока их полномочий. Эти меры могут быть различными в зависимости от того, какую должность данное лицо занимало до избрания членом Суда;

4.4. возможно, было бы целесообразным еще раз проанализировать организацию работы Канцелярии Суда, в частности, в том что касается политики использования невозобновляемых контрактов для вспомогательного юридического персонала.

5. И, наконец, Ассамблея подчеркивает, что независимость и авторитет Суда зависят от политической воли и стремления всех государств – членов Совета Европы, включая законодательные органы государств, обеспечить, чтобы Суд располагал финансовыми средствами, необходимыми для эффективного выполнения своих правозащитных функций.



**Резолюция 2010 (2014)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Дружественная к детям ювенальная юстиция: от риторики к реальности**

Парламентская ассамблея

1. Права детей существенно расширились в последние три десятилетия. В ходе этого процесса стало очевидно, что дети обладают уникальными потребностями, которые следует учитывать, в частности в тех случаях, когда они вступают в контакт с системой правосудия. Этот вопрос был конкретно рассмотрен в целом ряде международных и региональных правовых документов, посвященных правам детей, включая принятые в 2010 году Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы, касающиеся дружественного к детям правосудия.

2. Дети по-разному соприкасаются с системой правосудия, в том числе и вступая в конфликт с законом. Поиск наилучшего пути преодоления детской преступности является сложной задачей для всех правительств, которым приходится находить правильный баланс между защитой общества и интересами ребенка как развивающегося обучаемого человека, который все еще открыт для положительного социализирующего влияния. Однако стремление заставить политиков "жестко пресечь преступность" все чаще приводит к жесткой реакции на действия детей, вступивших в конфликт с законом.

3. Кроме того, несмотря на обилие международных и региональных стандартов, позволивших создать сложившуюся систему моделирования ювенального правосудия, постоянно наблюдается существенный диссонанс между риторикой правозащитников и реальностью действий в рамках ювенального правосудия, в частности многочисленные случаи лишения детей свободы. Однако органы мониторинга Организации Объединенных Наций и Совета Европы выявили весьма неудовлетворительную ситуацию в связи с применением правозащитных стандартов в области ювенального правосудия и лишения свободы. В этой связи вызывает тревогу тот факт, что в местах лишения свободы находится слишком много уязвимых детей.

4. С целью совершенствования практики защиты прав детей и отправления ювенального правосудия повсюду в Европе представляется исключительно важным сосредоточиться на применении соответствующих стандартов. Профилактика

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2014 г. (27-е заседание) (см. док. 13511, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Штефан Шеннах, и док. 13547, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Кристиен Ван Варенберг). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2014 г. (27-е заседание).*

ювенальной преступности, предотвращение попадания молодежи в уголовную систему путем установления высокого минимального возраста уголовной ответственности и переквалификации дел, стимулирование применения альтернативных мер, не связанных с лишением свободы, а также сокращение количества детей в местах лишения свободы являются ключевыми факторами успешного функционирования системы ювенального правосудия. Кроме того, эти меры стоят дешевле и с большей вероятностью позволяют обеспечить общественную безопасность и помочь молодежи реализовать свой потенциал.

5. Учитывая изложенное, Парламентская ассамблея настоятельно призывает государства-члены Совета Европы привести свое законодательство и правоприменительную практику в соответствии с правозащитными стандартами, определяющими параметры ювенального правосудия.

6. В частности, Ассамблея призывает государства-члены:

6.1. создать специализированную систему ювенального правосудия, используя специальные законы, процедуры и институты для детей, преступивших закон, в частности институт детского омбудсмана, как это было успешно сделано некоторыми государствами-членами;

6.2. установить минимальный возраст уголовной ответственности, по крайней мере, на уровне 14 лет, установив при этом ряд приемлемых альтернативных вариантов для официального судебного преследования молодых правонарушителей;

6.3. запретить решения, позволяющие не соблюдать минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности, даже когда речь идет о тяжких преступлениях;

6.4. обеспечить, чтобы лишение несовершеннолетних свободы использовалось лишь в качестве крайней меры и на максимально короткий срок, в частности посредством:

6.4.1. установления возрастного предела, ниже которого не допускается лишать ребенка свободы, и который, желательно, должен быть выше минимального возраста наступления уголовной ответственности;

6.4.2. разработки широкого круга альтернативных мер и санкций, не связанных с лишением свободы, вместо досудебного содержания под стражей и лишения свободы после вынесения приговора, включая образовательные меры, меры общественного воздействия и программы перевоспитания;

6.4.3. отмены любого рода пожизненного заключения для детей;

6.4.4. установления разумного максимального срока, к которому может быть приговорен ребенок;

6.4.5. проведения регулярного анализа мер и/или санкций, связанных с лишением свободы, которым может быть подвергнут ребенок;

6.5. обеспечить, чтобы лишение свободы, применяемое лишь в крайнем случае, было направлено на реабилитацию и реинтеграцию детей в общество, в частности посредством организации надлежащей подготовки и программ перевоспитания;

6.6. разработать широкий круг программ переквалификации дел с соблюдением правозащитных стандартов и основанных, в частности, на принципах восстановительного правосудия, с тем чтобы рассматривать дела молодых правонарушителей, не прибегая к судебному разбирательству;

6.7. декриминализировать "статусные" правонарушения, которые представляют собой деяния, считающиеся правонарушениями лишь в том случае, когда они совершаются детьми;

6.8. обеспечить, чтобы все лица, связанные с отправлением ювенального правосудия, получали надлежащую подготовку, с тем чтобы гарантировать эффективное соблюдение прав детей в этом контексте;

6.9. предотвращать лишение несовершеннолетних правонарушителей свободы, в частности посредством создания системы оперативного вмешательства, когда многопрофильная группа специалистов с участием представителей полиции, социальных работников, психиатрических сестер и работников, занимающихся вопросами молодежи, имеет возможность содействовать расследованию преступлений, совершаемых несовершеннолетними правонарушителями, и предлагать ими их семьям поддержку и возможность реабилитации.

7. Ассамблея призывает все государства-члены поддержать призыв провести глобальное исследование, посвященное детям, лишенным свободы, начатое 13 марта 2014 года организацией "Международное движение в защиту детей", которую поддерживает целый ряд других организаций гражданского общества.

8. И наконец, Ассамблея ссылается на свою резолюцию 1796 (2011) "Молодые правонарушители: социальные меры, воспитание и реабилитация" в которой она высказалась в пользу мер социального воздействия с целью профилактики подростковой преступности: такие меры обеспечивают более высокую степень социальной интеграции, более широкий охват и порождают у человека более сильное желание получить образование и придерживаться общественно приемлемых норм поведения.