



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



ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2015 года

Четвертая часть

28 сентября - 2 октября 2015 года

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 2078 (2015) Страны транзита: новые вызовы в связи с миграцией и предоставлением убежища (док. 13867)
- Рекомендация 2079 (2015) Исполнение решений Европейского суда по правам человека (док. 13864)
- Рекомендация 2080 (2015) Свобода религии и общежитие в демократическом обществе (док. 13851)
- Рекомендация 2081 (2015) Злоупотребление практикой досудебного лишения свободы в государствах - участниках Европейской конвенции о правах человека (док. 13863)

### Резолюции

- Резолюция 2071 (2015) Здоровоохранение и интересы фармацевтической индустрии: как гарантировать приоритет интересов здравоохранения? (док. 13869)
- Резолюция 2072 (2015) После Дублина: настоятельная необходимость создания реальной европейской системы предоставления убежища (док. 13866)
- Резолюция 2073 (2015) Страны транзита: новые вызовы в связи с миграцией и предоставлением убежища (док. 13867)
- Резолюция 2074 (2015) Деятельность Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2014-2015 годах (док. 13865)
- Резолюция 2075 (2015) Исполнение решений Европейского суда по правам человека (док. 13864)
- Резолюция 2076 (2015) Свобода религии и общежитие в демократическом обществе (док. 13851)
- Резолюция 2077 (2015) Злоупотребление практикой досудебного лишения свободы в государствах - участниках Европейской конвенции о правах человека (док. 13863)
- Резолюция 2078 (2015) Осуществление Ассамблеей процедуры мониторинга (октябрь 2014 года – август 2015 года) (док. 13868, часть I)
- Резолюция 2079 (2015) Равенство и общая ответственность родителей: роль отцов (док. 13870)
- Резолюция 2080 (2015) Переосмысление стратегии борьбы с допингом (док. 13852)



**Рекомендации**  
**2078 - 2081**





**Рекомендация 2078 (2015)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Страны транзита: новые вызовы в связи с миграцией и предоставлением убежища**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылается на свою резолюцию 2073 (2015) "Страны транзита: новые вызовы в связи с миграцией и предоставлением убежища". Она напоминает, в частности, что Совет Европы сотрудничает с государствами, не входящими в Организацию, с целью продвижения прав человека, и подчеркивает, что соблюдение принципа недопущения принудительного возвращения, закрепленного в Статье 3 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), как государствами-членами, так и государствами-нечленами имеет важнейшее значение для мигрантов и беженцев.

2. Совет Европы должен сыграть определенную роль в обеспечении того, чтобы перенос государствами-членами своей миграционной политики и пограничного контроля в третьи страны не приводил к нарушениям прав человека мигрантов и беженцев, когда им не позволяют попасть в Европу или возвращают их через какую-либо европейскую страну в третью страну.

3. В связи с этим Ассамблея предлагает Комитету министров:

3.1. уделять больше внимания правам человека мигрантов и беженцев в рамках своего сотрудничества с третьими странами и поддерживать эти страны в обеспечении доступа к защите и удовлетворении основных потребностей, а также к развитию комплексной интеграционной политики;

3.2. отслеживать соблюдение государствами-членами общего принципа, положенного в основу решения Европейского суда по правам человека по делу "*Хирси Джамаа против Италии*", призывая к ответственности страны в тех случаях, когда имеет место практика "выталкивания", и способствуя соблюдению ими этого принципа.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 29 сентября 2015 г. (31-е заседание) (см. док. 13867 и приложение, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинеке Стрик). *Текст, принятый Ассамблеей 29 сентября 2015 г. (31-е заседание).*





**Рекомендация 2079 (2015)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Исполнение решений Европейского суда по правам человека**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2075 (2015) "Исполнение решений Европейского суда по правам человека", настоятельно призывает Комитет министров задействовать все имеющиеся средства для эффективного выполнения своих задач, связанных с надзором за исполнением решений Европейского суда по правам человека ("Суд"). В связи с этим она призывает Комитет министров:

1.1. принимать более решительные меры в случае затягивания и/или упорного неисполнения решений Суда, включая меры, предусмотренные в пунктах 3, 4 и 5 Статьи 46 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5);

1.2. рассмотреть возможность принятия дополнительных мер с целью повышения эффективности надзора за исполнением решений;

1.3. шире привлекать заявителей и гражданское общество, национальные правозащитные институты и другие международные межправительственные организации к процессу исполнения решений Суда;

1.4. обеспечить повышение прозрачности этого процесса.

2. Кроме того, независимо от вышеприведенных предложений, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. продолжать исполнение Брюссельской декларации, принятой 27 марта 2015 года Конференцией высокого уровня "Выполнение Европейской конвенции о правах человека – наша общая обязанность";

2.2. отслеживать исполнение своего решения от 19 мая 2015 года "Обеспечение на длительную перспективу эффективности надзорного механизма Европейской конвенции о правах человека";

2.3. продолжать применение своих новых методов работы с целью ускорения исполнения решений Суда и сокращения количества нерассмотренных дел;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 30 сентября 2015 г. (33-е заседание) (см. док. 13864 и приложение, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Клаас де Врис). *Текст, принятый Ассамблеей* 30 сентября 2015 г. (33-е заседание).

2.4. активизировать синергетическое взаимодействие внутри Совета Европы между Департаментом исполнения решений Европейского суда по правам человека и всеми профильными структурами;

2.5. увеличить объем ресурсов, выделяемых Департаменту исполнения решений Европейского суда по правам человека;

2.6. продолжать, когда это целесообразно, контакты с Ассамблеей с целью обеспечения оперативного и эффективного исполнения решений Суда.



**Рекомендация 2080 (2015)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Свобода религии и общежитие в демократическом обществе**

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2076 (2015) "Свобода религии и общежитие в демократическом обществе" и обращая внимание на свою рекомендацию 1962 (2011) "Религиозное измерение межкультурного диалога", рекомендацию 1975 (2011) "Жить вместе в Европе XXI века: последующие шаги по докладу Группы видных деятелей Совета Европы", еще раз заявляет о своей поддержке комплексного подхода к вопросам, касающимся "общежития", и ссылается на многочисленные предложения, содержащиеся в этих документах, которые далеко не всегда приводили к принятию практических мер.

2. Будучи убеждена в настоятельной необходимости активизировать деятельность Совета Европы, с тем чтобы он мог более эффективно поддерживать усилия государств-членов в борьбе с опасностью, которую представляют для наших демократических обществ фанатизм и религиозный экстремизм, а также ксенофобия и неприятие любых иных мировоззрений, Ассамблея подтверждает свою готовность оказать помощь в выработке комплексной стратегии Совета Европы по данному вопросу.

3. Ассамблея также полагает в этом контексте, что Совету Европы следует активизировать и сделать более предметным свое сотрудничество с основными религиозными общинами и основными европейскими организациями, представляющими светский, гуманистический и философский мир. Исходя из этого, она рекомендует Комитету министров:

3.1. создать стабильную, официально признанную платформу для диалога между Советом Европы и руководством религиозных и нерелигиозных организаций, чтобы укрепить существующие отношения с этими партнерами и стимулировать активное участие всех заинтересованных сторон в мероприятиях, направленных на укрепление основных ценностей Организации, которые являются основой "общежития";

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 сентября 2015 г. (33-е заседание) (см. док. 13851, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Рафаэль Гусейнов, док. 13886, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: сэр Эдвард Лей, и док. 13871, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Лилиан Мори Паскье). Текст, принятый Ассамблеей 30 сентября 2015 г. (33-е заседание).

3.2. включить эти инициативы в число приоритетных действий Совета Европы и оперативно разработать их по согласованию с заинтересованными сторонами при активном участии Парламентской ассамблеи; предложить в соответствующих случаях Европейскому союзу, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Альянсу цивилизаций Организации Объединенных Наций, а возможно и другим партнерам, внести свой вклад в эту работу;

3.3. увязать функционирование данной платформы для диалога с проведением тематических встреч, посвященных религиозному измерению межкультурного диалога, который должен стать более действенным;

3.4. развивать синергетическое воздействие между платформой и тематическими встречами, посвященными религиозному измерению межкультурного диалога, с другими проектами и инициативами Совета Европы в области образования, культуры, молодежи, такими как движение "Нет языку ненависти – молодежь за права человека он-лайн", "Обучение основам демократической гражданственности и прав человека" и "Межкультурные города".



**Рекомендация 2081 (2015)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Злоупотребление практикой досудебного лишения свободы в государствах - участниках Европейской конвенции о правах человека**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2077 (2015) "Злоупотребление практикой досудебного лишения свободы в государствах – участниках Европейской конвенции о правах человека" и рекомендацию Комитета министров Res(2006)13 "О применении практики предварительного заключения, условиях такого заключения и обеспечении гарантий от злоупотреблений".

2. Обращая внимание Комитета министров на сохраняющиеся недостатки, включая чрезмерно большое количество иностранных граждан, находящихся среди лиц, лишаемых свободы до суда, которое было задокументировано в ходе исследования, недавно проведенного по заказу Европейского союза, а также на примеры злоупотреблений практикой досудебного лишения свободы в ряде государств – участников Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), о чем говорится в резолюции Ассамблеи 2077 (2015), Ассамблея призывает Комитет министров:

2.1. рассмотреть пути и средства сокращения практики применения досудебного лишения свободы в целом и злоупотребления такой практикой в конкретных целях, таких как достижение политических или коррупционных целей, особенно в свете последних событий;

2.2. призвать соответствующие органы Совета Европы активизировать сотрудничество с аналогичными органами Европейского союза для обеспечения того, чтобы любые меры по решению вопросов, связанных с досудебным лишением свободы, решались согласованно, на основе стандартов, установленных Европейской конвенцией о правах человека в интерпретации Европейского суда по правам человека.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 1 октября 2015 г. (34-е заседание) (см. док. 13863, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Педро Аграмунт). *Текст, принятый Ассамблеей 1 октября 2015 г. (34-е заседание).*



**Резолюции  
2071 - 2080**





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2071 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Здравоохранение и интересы фармацевтической индустрии: как гарантировать приоритет интересов здравоохранения?**

Парламентская ассамблея

1. Двадцатый век стал веком наиболее значимых достижений в медицине в истории человечества. Научный прогресс помог нам определить причины бесчисленного числа болезней и разработать способы лечения, которые позволили существенно улучшить состояние здоровья населения. Неоспоримую роль сыграла здесь фармацевтическая индустрия, которая вкладывает значительные средства в исследования и разработку новых препаратов. Она продолжает делать это и является, таким образом, не только одним из ключевых игроков в сфере здравоохранения, но и весьма важным сектором экономики во многих странах.
2. В течение длительного времени поднимаются вопросы в отношении возможных негативных последствий взаимодействия между фармацевтической индустрией и структурами здравоохранения. Такое взаимодействие вполне может привести к конфликту интересов, повлиять на знания и поведение вовлеченных игроков и привести к принятию необъективных решений. В своей резолюции 1749 (2010) "Реакция на пандемию H1N1: необходимость повышения транспарентности" Парламентская ассамблея выразила озабоченность по поводу опасности возникновения конфликта интересов между экспертами, вовлеченными в принятие чувствительных решений, касающихся здравоохранения.
3. Несмотря на существенный прогресс в плане предотвращения и устранения конфликта интересов, и сегодня ситуация все еще остается весьма неопределенной. Проводя политику саморегулирования, фармацевтическая индустрия сегодня обращает больше внимания на вопросы этики, а в законодательстве установлены соответствующие нормы. Однако саморегулирование не носит обязательного характера, а выполнение законодательных норм оставляет желать много лучшего.
4. Проведение исследований и разработка новых действующих веществ представляет собой дорогостоящий и длительный процесс. В обмен на свои инвестиции фармацевтические компании получают защищаемое патентом право интеллектуальной собственности на разработанные ими препараты. Такая инновационная модель привела

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 29 сентября 2015 г. (30-е заседание) (см. док. 13869, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Лилиан Мори Паскье). Текст, принятый Ассамблеей 29 сентября 2015 г. (30-е заседание).*

к открытию тысяч лекарственных средств. Однако сегодня раздаются все больше голосов, утверждающих, что это далеко не оптимальный подход к вопросам здравоохранения.

5. В последние годы, несмотря на увеличение количества новых лекарственных препаратов на рынке, лишь очень немногие из них давали реальный лечебный эффект, отвечающий реальным потребностям охраны здоровья. Кроме того, мы стали свидетелями резкого скачка цен на лекарственные средства, якобы обусловленного стоимостью исследований и разработок, при этом ситуация остается непрозрачной и весьма спорной. Особую обеспокоенность вызывают заоблачные цены на лечение рака и гепатита С. Системы здравоохранения сталкиваются с постоянным ростом цен в этой сфере, что ставит под угрозу их способность выполнять свои функции.

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

6.1. в отношении взаимодействия между фармацевтической индустрией и структурами здравоохранения:

6.1.1. включить в программу подготовки медицинских работников конкретную обязательную подготовку, которая позволила бы лучше понимать влияние продвижения фармацевтических препаратов и научиться реагировать на него;

6.1.2. ввести обязательный сбор с мероприятий по продвижению препаратов фармацевтической индустрии и использовать его, помимо прочего, для финансирования общественного фонда, который должен использоваться для независимой подготовки медицинских работников;

6.1.3. обязать фармацевтические компании декларировать наличие отношений заинтересованности с любыми структурами здравоохранения, обеспечить открытый доступ к этим декларациям и создать независимый орган, отвечающий за мониторинг ситуации в этой области;

6.1.4. обеспечить абсолютную прозрачность связи интересов экспертов, работающих с органами здравоохранения, и обеспечить, чтобы лица, у которых имеется конфликт интересов, исключались из процессов принятия решений по чувствительным вопросам;

6.1.5. обеспечить, чтобы решения, касающиеся здравоохранения, включая решения в отношении критериев определения заболеваний и порогов для назначения лечения, принимались на основе соображений охраны здоровья отдельного лица и интересов здравоохранения, а не в целях получения максимальной прибыли;

6.1.6. ввести жесткие правила, определяющие переход с государственной должности на должность в частном секторе (и наоборот), между органами здравоохранения и фармацевтической индустрией;

6.1.7. увеличить финансирование ассоциаций пациентов за счет государственных средств с целью недопущения чрезмерной зависимости от частного финансирования;

6.2. в отношении исследований и разработки новых действующих веществ:

6.2.1. обязать фармацевтические компании обеспечивать абсолютную прозрачность в отношении реальной стоимости исследований и разработок, особенно в том, что касается доли государственных расходов в финансировании исследований;

6.2.2. проводить более жесткую политику выдачи разрешений на реализацию препаратов:

6.2.2.1. посредством установления критериев, таких как дополнительная лечебная ценность (по сравнению с существующими методами лечения) или "оговорка о необходимости", предполагающих, что данный препарат следует оценивать и с точки зрения медицинских потребностей;

6.2.2.2. посредством введения обязательной публикации результатов всех клинических испытаний, касающихся препарата, для реализации которого испрашивается разрешение;

6.2.2.3. в соответствующих случаях, рассматривая возможность ограничения возмещения медицинских расходов системами социального обеспечения лишь теми лекарственными средствами, которые отвечают этим критериям и требованиям;

6.2.3. обеспечить, чтобы лекарственные средства, эффективность которых была установлена, оставались на рынке, используя для этого, в случае необходимости, обязательные разрешения в обмен на выплату лицензионных платежей;

6.2.4. создать общественный фонд для финансирования независимых исследований, ориентированных на открытые потребности здравоохранения, в том числе в области редких и детских болезней.

7. Ассамблея призывает государства-члены запретить любые договоренности между фармацевтическими компаниями, которые без каких-либо медицинских оснований пытаются задержать появление на рынке препаратов-дженериков.

8. Ассамблея призывает государства-члены предусмотреть сдерживающие санкции за любые противозаконные действия, осуществляемые фармацевтическими компаниями, вводя в соответствующих случаях штрафы в размере определенного процента от их оборота.

9. Для обеспечения жизнеспособности систем здравоохранения, а также доступности недорогих и инновационных препаратов на длительную перспективу Ассамблея призывает Всемирную организацию здравоохранения предложить альтернативные

варианты вместо существующей сегодня модели обновления фармацевтических препаратов на основе патентования.

10. И наконец, Ассамблея призывает фармацевтическую индустрию, включая компании и ассоциации, активизировать усилия по повышению транспарентности и наладить более тесное сотрудничество с государственными органами здравоохранения.



*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2072 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **После Дублина: настоятельная необходимость создания реальной европейской системы предоставления убежища**

Парламентская ассамблея

1. Являясь Сторонами Конвенции 1951 года о статусе беженцев все государства – члены Совета Европы обязаны защищать беженцев. Для того чтобы определить, кто вправе пользоваться такой защитой и, соответственно, избежать несоблюдения этой обязанности, необходимо рассматривать индивидуальные ходатайства о предоставлении убежища.
2. Дублинский регламент представляет собой документ Европейского союза, с помощью которого создана система для окончательного определения государства-участника, отвечающего за рассмотрение того или иного конкретного ходатайства. Наряду с другими документами и механизмами, она образует более широкую Единую европейскую систему предоставления убежища Европейского союза (СЕАС). Ее главная цель – решать проблемы выбора "удобной" страны убежища и "блуждающих беженцев". Решение этих проблем исключительно важно для надлежащего функционирования СЕАС.
3. Однако за время, прошедшее с 1999 года, когда была принята Дублинская конвенция, масштабы, характер и географические направления массовой миграции в Европейский союз существенно изменились, причем наиболее драматические события происходят в последние годы, особенно в последние недели. Кроме того, распределение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, между государствами-участниками происходит весьма неравномерно, причем во многих случаях лишь в силу географического положения: так, в 2014 году пять государств-участников рассмотрели 72% всех ходатайств.
4. Дублинская система не предназначена и не может функционировать в качестве механизма "распределения бремени" для противодействия такому неравенству. Напротив, неравенство усугубляется тем, что в рамках Дублинской системы ходатайства о предоставлении убежища передаются другим странам на основе критерия "незаконного пересечения границы", что является наиболее частой причиной, по

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 29 сентября 2015 г. (31-е заседание) (см. док. 13866, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Микеле Николетти, и док. 13884, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик г-н Борис Цилевич). Текст, принятый Ассамблеей 29 сентября 2015 г. (31-е заседание).

которой лиц в поиске убежища направляют в страну, где они впервые попали на территорию Европейского союза. Дублинская система стала, таким образом, символом несправедливости и отсутствия солидарности в европейской политике предоставления убежища, в частности системы CEAS, в которой отсутствует эффективный механизм компенсации, необходимый для перераспределения бремени.

5. Присущая Дублинской системе дисфункция неблагоприятно сказывается и за границами Европейского союза. Главный тезис этой системы, который предусматривает передачу беженцев стране, где они впервые пересекли границу Европейского союза, привнес дополнительный, зачастую скрытый элемент несправедливости: дело в том, что в некоторых случаях страны первого въезда на территорию Европейского союза склонны под надуманными предлогами отклонять ходатайства о предоставлении убежища, чтобы иметь возможность направить лиц в поиске убежища в последнюю страну транзита, в которой они находились до того, как попасть на территорию Европейского союза. Это налагает дополнительное и несправедливое бремя на не входящие в ЕС государства-члены Совета Европы, через территорию которых в основном проходят транзитные маршруты.

6. Кроме того, применение Дублинской системы в целом ряде случаев сопровождалось нарушениями прав человека лиц в поиске убежища, включая право не подвергаться бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, право не подвергаться произвольному лишению свободы, право на уважение частной и семейной жизни, право на эффективные средства правовой защиты и запрет на коллективные выдворения. Некоторые из этих нарушений были подтверждены судебными решениями на национальном и европейском уровне. Дублинская система, кроме того, на длительное время оставляет лиц, обратившихся по поводу получения убежища, в неопределенности и неясности, пока не будет установлено государство, отвечающее за рассмотрение их ходатайства; причем этот период может оказаться еще дольше в тех случаях, когда заинтересованное лицо направляется в страну с длительными процедурами предоставления убежища.

7. Многие из этих проблем вызваны недостатками в применении других элементов CEAS, в частности Регламента "Eurodac" (дактилоскопирование лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища), директивы об условиях приема и директивы о процедурах предоставления убежища, которые могут препятствовать надлежащему функционированию Дублинской системы. Действительно, тот факт, что направление лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища в какую-то конкретную страну, является бременем, представляет собой извращенный стимул не применять в полном объеме эти другие инструменты. Что касается директив, касающихся условий приема и процедур предоставления убежища, то их соблюдение в процессе предоставления защиты лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища, обходится весьма дорого.

8. Парламентская ассамблея уже подвергала критике функционирование Дублинской системы, в частности в своей резолюции 2000 (2014) "Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье", резолюции 1918 (2013) "Миграция и убежище: нарастание напряженности в Восточном Средиземноморье" и в резолюции 1820 (2011) "Лица в поисках убежища и беженцы: общая ответственность Европы" и приходит к выводу, что Дублинская система нефункциональна. Она неэффективна и совершенно не способствует достижению своих главных целей; ее функционирование

на практике сопряжено с неприемлемо высокими гуманитарными издержками для лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, а соблюдение государствами-участниками ее длительных сложных процедур требует значительных ресурсов, при этом лишь усугубляется несправедливое распределение ответственности. Кроме того, сейчас сложно понять, как вообще Дублинская система может функционировать по своему назначению, поскольку она зависит от все еще не реализованного предположения, что все государства-участники в состоянии обеспечить защиту лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, и в нормальном режиме справляться с потоком прибывающих к ним заявителей. Действительно, последние события в Германии, Австрии, Венгрии и других странах показывают, что Дублинская система уже рухнула и ее следует безотлагательно реформировать.

9. Дублинская система, включая как сам Регламент, так и его практическое применение, должна быть реформирована, как и система CEAS в целом. Существует опасность, что без проведения масштабной реформы государства-участники приостановят свое участие в Дублинской системе или выйдут из нее, что приведет к хаосу и путанице. Ассамблея приветствует тот факт, что Европейская комиссия в 2016 году проведет оценку Дублинской системы, и принимает к сведению выводы Европейского совета от 26 июня 2015 года. Тем не менее, многие необходимые меры могут и должны быть приняты уже сейчас, при этом очевидно, что потребуются принять иные, более масштабные меры. Хотя реформирование Дублинской системы не может дать ответы на все вопросы, возникающие сегодня в связи со смешанными миграционными потоками в Европу и вокруг нее, отсутствие реформ подорвет все другие усилия по решению этого вопроса и поставит под угрозу всю систему CEAS. Под угрозой оказывается европейская политическая солидарность.

10. В связи с этим в отношении функционирования Дублинской системы и соответствующих инструментов Ассамблея рекомендует Европейскому союзу и его государствам-членам:

10.1. создать постоянную обязательную систему распределения лиц в поиске убежища между государствами-членами, используя справедливые обязательные критерии, принимая при этом во внимание перспективы интеграции, а также потребности и особые обстоятельства лиц в поиске убежища;

10.2. строго соблюдать критерии ответственности в отношении семей и положения, касающиеся соблюдения интересов детей, особенно интересов несопровождаемых несовершеннолетних, и способствовать воссоединению семей, включая дальних родственников;

10.3. справедливо, гуманно и гибко применять положения, касающиеся иждивенцев и гуманитарных вопросов, в большей степени учитывая предпочтения лиц в поиске убежища;

10.4. строго соблюдать положения, позволяющие действовать по собственному усмотрению в тех случаях, когда перевод в другую страну не совместим с обязательствами по международному праву;

- 10.5. не допускать автоматического использования критерия "незаконного пересечения границы" для возвращения лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища в страну, где они впервые попали на территорию Европейского союза;
- 10.6. как можно более инициативно использовать механизм раннего предупреждения, готовности и управления кризисными ситуациями, предвосхищая критическую нагрузку на одно из государств, участвующих в системе предоставления убежища, или проблемы с функционированием такой системы;
- 10.7. обеспечить согласование национальных процедур и стандартов предоставления убежища в полном объеме, эффективно и последовательно соблюдая директиву 2013/32/EU о процедурах предоставления убежища, директиву 2013/33/EU об условиях приема и директиву 2011/95/EU о квалификационных требованиях;
- 10.8. увеличить объем предоставляемых ресурсов, более широко использовать финансовые механизмы, такие как Фонд убежища, миграции и интеграции;
- 10.9. расширить практику обмена опытом и оказание технической помощи, в том числе и через Европейское бюро по поддержке в сфере убежища;
- 10.10. оперативно и в полном объеме выполнять соответствующие решения Европейского суда по правам человека и Суда Европейского союза;
11. В отношении более широкого контекста, в котором функционирует Дублинская система и от которого она зависит, Ассамблея рекомендует:
- 11.1. усилить надзор за соблюдением национальных процедур определения статуса беженца с целью взаимного признания положительных национальных решений по определению статуса или организовать в иной форме "совместное" рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, что способствовало бы распределению бремени;
- 11.2. обеспечить с помощью надлежащих автоматизированных процедур перемещение лиц, признанных беженцами, на уровне, достаточном для обеспечения справедливого распределения бремени между участвующими государствами;
- 11.3. ввести статус "европейского беженца" для лиц, пользующихся международной защитой, который позволял бы государствам передавать друг другу права на проживание и иные права; или же сократить до двух лет срок, по прошествии которого в отношении лиц, пользующихся международной защитой, начинает применяться директива, касающаяся права на проживание в течение длительного срока.
12. Ассамблея призывает Европейский союз и его государства-члены безотлагательно пересмотреть Дублинский регламент. С этой целью она рекомендует:

12.1. оперативно принять законодательные предложения Европейской комиссии, призванные устранить неопределенность в положениях, регулирующих ответственность за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, направляемых несопровождаемыми несовершеннолетними;

12.2. рассмотреть возможность отмены критерия "незаконного пересечения границы" в качестве основы для определения государства, которое отвечает за рассмотрение того или иного ходатайства о предоставлении убежища;

12.3. рассмотреть возможность использования понятия "очевидно обоснованные заявления" с целью ускорения процедур предоставления убежища;

12.4. учитывая вышеприведенные рекомендации, незамедлительно провести с участием государств-членов Европейского союза, а также не входящих в Европейский союз государств-членов Совета Европы, находящихся на маршрутах транзита, оценку Дублинской системы, позволяющую в комплексе учитывать общие последствия функционирования Дублинской системы и более широкий контекст, в котором она функционирует.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2073 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Страны транзита: новые вызовы в связи с миграцией и предоставлением убежища**

Парламентская ассамблея

1. Страны транзита – это те страны, которые мигранты пересекают по пути в страну, куда они добираются. Однако многие мигранты, отправляясь в путь, не имеют четкого представления относительно того, куда именно они хотят попасть. После того как они покинули страну, решение, продолжать ли движение и куда именно, зависит от целого ряда факторов. Страны, которые в той или иной форме сталкиваются с транзитной миграцией, практически никогда не являются лишь "странами транзита"; многие из них оказываются еще и конечным пунктом и/или страной убежища.

2. Тем не менее концепция "транзитной страны" стала играть ключевую роль в европейской политике, обычно означая соседние с Европейским союзом страны, откуда делается последний шаг, для того чтобы пересечь внешнюю границу Европейского союза. Однако несколько государств-членов Европейского союза, расположенных между внешними границами Европейского союза и предпочитаемыми мигрантами странами окончательного назначения, также сталкиваются со значительными потоками транзитной миграции.

3. Притом что вполне могут существовать некоторые меры, которые применяются конкретно к странам транзита, миграционная политика должна рассматриваться в глобальной перспективе: все страны исхода, транзита и назначения мигрантов должны сотрудничать и координировать друг с другом свои действия при поддержке и содействии международных структур, таких как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация по миграции (МОМ) и Европейский союз; а принимаемые меры следует сосредоточить на ситуации тех лиц, решения и действия которых являются движущей силой миграции. Парламентская ассамблея приветствует тот факт, что Европейский союз в своей политике все больше признает этот императив, о чем свидетельствует принятая Европейской комиссией "Европейская повестка дня по миграции", а также выводы Европейского союза от 26 июня 2015 года. Она полагает, что Совет Европы через свой

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 29 сентября 2015 г. (31-е заседание) (см. док. 13867 и приложение, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). *Текст, принятый Ассамблеей 29 сентября 2015 г. (31-е заседание).*

См. также рекомендацию 2078 (2015).

Европейский центр за глобальную взаимозависимость и солидарность (Центр "Север-Юг") может сыграть определенную роль в активизации диалога с этой целью.

4. Отношения Европейского союза с транзитными странами свидетельствуют о важности миграционной политики. Это можно выразить в форме "партнерских отношений в интересах мобильности", которые являются элементом разработанного Европейским союзом "Глобального подхода к управлению миграцией" (ГАММ). Результатом стала "экстернализация" пограничного контроля, то есть перекладывание ответственности за предотвращение нерегулярной миграции в Европу на транзитную страну. Странам транзита также предлагается заключать соглашения о реадмиссии, которые распространяются и на граждан третьих стран, даже если таких лиц не представляется возможным вернуть в страны исхода. Такой подход создает проблемы для транзитных стран, в том что касается внутренней социально-экономической ситуации, а также их отношений с соседними странами и странами исхода.

5. Но самое главное, к серьезным последствиям для мигрантов и беженцев привела экстернализация пограничного контроля Европейского союза. Для многих лиц передвижение по предполагаемому маршруту может оказаться заблокированным, и они таким образом могут задержаться в стране транзита. В результате они могут оказаться в ситуации неопределенности и уязвимости, не имея ни правового статуса или защиты, ни возможности удовлетворять основные потребности, а соответственно возникает опасность эксплуатации, злоупотреблений и насилия. Это особенно вероятно в тех случаях, когда внутренние правовые системы не содержат достаточных гарантий и не обеспечивают эффективное соблюдение соответствующих международных стандартов, включая стандарты, содержащиеся в Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Условия могут стать столь невыносимыми, что даже те, кто не собирался делать этого, вынуждены двигаться дальше, зачастую оказываясь в руках переправщиков мигрантов или контрабандистов.

6. Отношения Европейского союза со многими странами транзита, позволяющие ему влиять на эти страны, могли бы, помимо прочего, стать основой для сотрудничества в разработке более целостного и действенного правозащитного подхода к миграционной политике. В связи с этим Ассамблея полагает, что Европейскому союзу следует дополнительно продумать цели и структуру своих отношений со странами транзита, обеспечив, чтобы такое сотрудничество способствовало недопущению нарушений прав человека и не создавало угрозы для прав человека.

7. В качестве примера улучшения ситуации в странах, которым приходится сталкиваться с существенными потоками транзитной миграции, Ассамблея с удовлетворением отмечает недавние изменения в Турции и Марокко. Эти страны находятся на разных этапах формирования новой миграционной политики, законов и институтов, продолжая развивать сотрудничество с международными структурами, в частности с УВКБ ООН и МОМ. Однако многое еще предстоит сделать для эффективного применения законодательства и реализации политики в полном соответствии с Конвенцией о беженцах, а в случае с Турцией – и с Европейской конвенцией о правах человека (СЕД № 5). Ассамблея призывает обе страны продолжить свои реформы вплоть до их завершения и эффективной реализации, что позволит обеим странам стать в своих регионах примерами для подражания. Она также призывает международное сообщество, в частности Совет Европы и Европейский союз, активнее стимулировать работу этих стран и поддерживать этот процесс. Эти страны, а также

Европейский союз должны воздерживаться от заключения соглашений, которые могли бы иметь контрпродуктивные последствия, такие как односторонняя активизация работы по усилению пограничного контроля.

8. С другой стороны, Ассамблея серьезно озабочена ситуацией в Ливии. Отсутствие нормально функционирующего государства в значительной степени способствовало превращению Ливии из страны, которая главным образом притягивала к себе трудовую миграцию, в страну транзита, особенно для тех, кто стремится добраться до Мальты и Италии. В настоящее время мигранты в Ливии подвергаются опасности серьезного нарушения их прав человека и вынуждены сталкиваться со смертельной опасностью, пытаясь пересечь Средиземное море, о чем свидетельствует огромное количество погибших в последние годы. Энергичная политическая и техническая поддержка усилий по установлению мира в Ливии и ее последующий переход к демократии при полном соблюдении прав человека и верховенства права не только необходим сам по себе, но и будет служить интересам европейской миграционной политики. Операции, призванные помешать мигрантам и беженцам покинуть Ливию, могут поставить под угрозу их жизнь и безопасность и станут нарушением их прав человека. Вместо этого Европейскому союзу следует создать легальные каналы и разработать юридически обязательные программы переселения беженцев.

9. Ассамблея также серьезно обеспокоена сохраняющейся ситуацией в восточном Средиземноморье, на западных Балканах и в центральной Европе. Наблюдаемая в настоящее время непоследовательная реакция Европейского союза катастрофически отражается на транзите беженцев, а также на Греции и других транзитных странах западных Балкан. Заявление, сделанное после неофициального саммита Европейского союза 23 сентября, хотя и содержит обещание теплого приема и предусматривает столь необходимое увеличение поддержки странам первого убежища и транзита, а также гуманитарным агентствам, нацелено на то, чтобы удержать беженцев за пределами территории Европейского союза или на его периферии. Однако, помимо этого оно свидетельствует о нежелании брать на себя обязательства по защите без каких-либо упоминаний о переселении, а также об отсутствии солидарности в плане разделения бремени между государствами. Это, прежде всего, дает основания считать, что принимаемые меры будут по-прежнему неадекватными и неэффективными. Ассамблея напоминает, что все европейские государства по закону обязаны обеспечивать эффективную защиту тем, кто в ней нуждается, а кроме того им запрещено отправлять таких людей в страны, где такая защита не гарантируется. Она полагает, что, отгораживание государств от своих европейских соседей заборами и жесткими мерами пограничного контроля будет иметь серьезные геополитические последствия для европейской интеграции в более широком плане.

10. Как только мигранты или беженцы достигают границы какой-либо европейской страны, властям следует на индивидуальной основе оценить их потребности в защите, прежде чем принимать решение о том, отказывать ли им в доступе на свою территорию. Даже за пределами европейской территории, когда какой-либо национальный орган или Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов Европейского союза (Frontex) контролирует мигрантов и беженцев, следует обеспечить доступ к необходимой защите. К сожалению, эта обязанность соблюдается не всегда. Ассамблея глубоко обеспокоена продолжающимися поступать заслуживающими доверия сообщениями о фактах незаконного "выталкивания" и о связанных с этим нарушениях прав человека, несмотря на решение

Европейского суда по правам человека по делу "*Хирси Джамаа против Италии*". Она также обеспокоена недавними поправками, внесенными в законодательство Испании, которые Комиссар по правам человека Совета Европы подверг критике на том основании, что они "направлены на легализацию "выталкивания" мигрантов, прибывающих в Сеуту и Мелилью, а также, несомненно, противоречат международному правозащитному законодательству".

11. Ассамблея рекомендует Европейскому союзу:

11.1. обеспечить последовательность общей миграционной политики, опираясь на "трехсторонний" подход с привлечением стран исхода и транзита, пропагандируя и соблюдая права человека и верховенство права и избегая сосредоточения усилий лишь на пограничном контроле и мерах безопасности. Речь идет о таких мерах, как:

11.1.1. существенная, безусловная и стабильная поддержка усилий по повышению уровня защиты прав мигрантов в странах транзита;

11.1.2. увеличение инвестиций в инфраструктуру приема и рассмотрения обращений о предоставлении убежища в странах транзита, а также продвижение международных стандартов, таких как Конвенция о беженцах 1951 года, и поддержка усилий по их реальному соблюдению;

11.1.3. пересмотр своей политики, которая предполагает стимулирование стран транзита к подписанию соглашений о реадмиссии, охватывающих граждан третьих стран;

11.1.4. наращивание и повышение адресности помощи в целях развития, направленной как на экономическое развитие, так и на оптимальное управление;

11.1.5. дальнейшее развитие инициатив, таких как Рабатский и Хартумский процессы, для обеспечения того, чтобы соблюдение прав человека стало их центральным элементом и условием любого сотрудничества при осуществлении пограничного контроля;

11.2. включить в Общеввропейскую систему предоставления убежища адекватные эффективные меры по расселению и переселению, создав механизм обязательного действия и определив реалистичное число беженцев;

11.3. обеспечить, чтобы при создании любых "чрезвычайных" систем приема лиц в поиске убежища и рассмотрения их ходатайств в полном объеме соблюдались все соответствующие международные стандарты, включая стандарты, установленные в Европейской конвенции о правах человека, и чтобы такие системы были предметом независимого внешнего мониторинга;

11.4. признать ответственность за любые нарушения прав человека за пределами территории Европейского союза и на его внешних границах, включая практику "выталкивания" в тех случаях, когда вовлечено агентство Frontex, и обеспечить, чтобы такой практике был положен конец.

12. Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

12.1. признать, что проблема массового прибытия беженцев и мигрантов является предметом всеобщей озабоченности и требует разработки эффективных общих мер;

12.2. не возвращать лиц в поиске убежища в Ливан, Иорданию, Турцию, Грецию, "бывшую Югославскую Республику Македонию", Сербию или Венгрию, или в любую другую страну, которая уже несет непропорциональное бремя ответственности и/или где защита не гарантируется ввиду неадекватных условий приема, процедур предоставления убежища или недостатков в других соответствующих областях;

12.3. обеспечить, чтобы они воздерживались от любой противозаконной практики "выталкивания" мигрантов, будь то на сухопутных или морских границах или в ходе операций за пределами своей территории, как того требует Европейская конвенция о правах человека;

12.4. обеспечить, чтобы двустороннее сотрудничество с третьими странами в области миграции было направлено на продвижение и обеспечение соблюдения прав человека, а также воздерживаться от заключения соглашений о пограничном контроле, если они не в состоянии гарантировать, что третья страна будет полностью соблюдать права человека мигрантов и беженцев.

13. Ассамблея призывает Исполнительный комитет Центра "Север-Юг", который уже заключил соглашение о сотрудничестве с Европейской комиссией, рассмотреть вопрос о целесообразности дальнейшего усиления его роли в наращивании потенциала для диалога между странами исхода, транзита и назначения, опираясь на опыт Конференции, организованной в сотрудничестве с Ассамблеей 30-31 марта 2015 года в Лагуше (Португалия). Она настоятельно призывает Исполнительный комитет сделать права человека центральным элементом такого диалога.



*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2074 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

**Деятельность Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2014-2015 годах**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея Совета Европы с участием делегаций национальных парламентов государств – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые не являются членами Совета Европы, а также делегации Европейского парламента в очередной раз рассмотрела деятельность ОЭСР.
2. На прошлогоднем заседании Ассамблеи расширенного состава прения по деятельности ОЭСР в 2013-2014 годах впервые проводились на основе доклада, представленного Генеральным секретарем ОЭСР г-ном Анхелом Гурриа. Все, кто принимал участие в обсуждении, признали деятельность ОЭСР в отчетный период успешной. Расширенная Ассамблея поздравляет г-на Гурриа с его назначением на должность Генерального секретаря на следующий пятилетний срок.
3. В рамках обсуждения этого вопроса в нынешнем году Ассамблея расширенного состава рассматривала деятельность ОЭСР в 2014-2015 году на основе двухгодичного доклада, подготовленного Комиссией по политическим вопросам и демократии, и на основе отдельных докладов ОЭСР, а именно Итогового сводного доклада об инициативе ОЭСР "Новые подходы к экономическим вызовам" (NAEC), которая в 2013 году была охарактеризована Генеральным секретарем ОЭСР как "один из наиболее очевидных, заметных и продуктивных результатов диалога между Советом Европы и ОЭСР". Ассамблея расширенного состава рассчитывает на продолжение такого диалога.
4. Кроме того, Ассамблея расширенного состава учитывает ситуацию в мировой экономике, в условиях которой ОЭСР осуществляла свою деятельность в 2014-2015 годах. По итогам первого квартала 2015 года, показатели которого оказались самыми низкими с 2009 года, прогнозы на весь 2015 год были скорректированы в сторону понижения. Перспективы на 2016 год выглядят несколько лучше, но они в значительной степени зависят от постепенного ускорения роста инвестиций после нескольких застойных лет. Но такое ускорение будет все же менее выраженным, чем в периоды оживления предыдущих циклов, что связано со слабым ростом производительности

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 сентября 2015 г. (32-е заседание) (см. док. 13865, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Тююр Элзинга). Текст, принятый Ассамблеей 30 сентября 2015 г. (32-е заседание).

труда, затянувшейся неопределенностью, сохраняющимся во многих регионах избытком мощностей и торможением инвестиций под воздействием низких цен на нефть.

5. Ассамблея расширенного состава также принимает во внимание некоторые долговременные, так называемые мега-тенденции, нашедшие отражение в сводном докладе НАЕС, такие как замедление роста совокупной производительности факторов производства и объемов производства, рост неравенства и неустойчивое развитие, создающее "экологическую нагрузку".

6. Ассамблея расширенного состава отмечает, что эти долговременные тенденции принимаются во внимание во флагманских публикациях ОЭСР, призванных поощрять "зеленый" и инклюзивный рост, в соответствии с первой целью деятельности ОЭСР, закрепленной в статье 1 Конвенции об ОЭСР: поощрять политику, направленную на достижение максимального устойчивого экономического роста и занятости и повышение уровня жизни в государствах-членах.

7. Вместе с Советом ОЭСР на уровне министров Ассамблея расширенного состава признает важную роль ОЭСР на международной политической арене, в том числе с учетом ее вклада в работу "Группы семи" и "Группы двадцати". Ассамблея приветствует продолжающиеся усилия ОЭСР по обогащению ее аналитических механизмов и методов, в том числе за счет инструментов долгосрочного анализа. Она приветствует Итоговый сводный доклад НАЕС, признавая значение других индикаторов помимо валового внутреннего продукта (ВВП), а также работу ОЭСР по составлению индикаторов качества жизни (*How's Life*) и "зеленого роста". Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР и далее повышать в своих флагманских публикациях роль многофакторного анализа, в том числе работу по тематикам инклюзивного роста и гендерного равенства.

8. Ассамблея расширенного состава рекомендует учитывать в многофакторном механизме НАЕС еще одно измерение, а именно воздействие трансграничных экстерналий и взаимовлияние государственной политики отдельных стран и международных событий.

9. Ассамблея расширенного состава отмечает, что пропаганда устойчивого роста не оказала достаточного воздействия на экологическую устойчивость экономического развития, тогда как исчезновение биологических видов достигло темпов, не виданных со времен вымирания динозавров. Вода, почва и многие природные ресурсы подвергаются чрезмерной структурной нагрузке из-за хозяйственной деятельности человека. Наши общемировые углеродные выбросы потенциально способны привести к катастрофическому изменению климата.

10. Государства-члены и нечлены предпринимают шаги по переходу к "зеленому росту", но для интеграции экологических приоритетов в экономические программы в целях обеспечения устойчивого роста и благосостояния требуются гораздо более настойчивые усилия. Доклад ОЭСР «К "зеленому росту"? Отслеживаем прогресс» направлен на ускорение реализации мер политики "зеленого роста" на уровне стран путем оказания им более адресной и последовательной консультативной помощи в вопросах государственной политики. ОЭСР также продолжает интегрировать проблематику "зеленого роста" в работу Организации. В ее документе "Координация

мер политики по созданию низкоуглеродной экономики" выявляются расстыковки между задачами, политикой и нормативной базой в области изменения климата в различных сферах регулирования (инвестиции, налоги, инновации и профессиональная подготовка, торговля и адаптация) и видами экономической деятельности, занимающими центральное место в политике по борьбе с изменением климата (электроэнергетика, городской транспорт и использование сельскохозяйственных земель). Соответствующие наработки по "зеленому росту" теперь регулярно включаются в экономические обследования, обзоры экологической политики и доклады о "зеленых городах". Но этого недостаточно для того чтобы выработать действительно комплексный подход.

11. В этой связи Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР и ее государства-члены:

11.1. поддержать принятие стимулирующих целевых показателей на Конференции ООН по изменению климата (КС-21);

11.2. установить целевые показатели по выбросам CO<sub>2</sub> и "климатическому" финансированию с тем, чтобы не допустить увеличения среднемировой температуры более чем на 2°C;

11.3. принять не менее напряженные и конкретные планы по сохранению на стабильном уровне использования водных, почвенных и других природных ресурсов;

11.4. обеспечить защиту видов, находящихся под угрозой исчезновения, и остановить процесс утраты биоразнообразия;

11.5. поддержать "справедливые преобразования" в интересах работников и экономических секторов.

12. Ассамблея расширенного состава признает важность решения проблем неравенства и ценность социального диалога для достижения более инклюзивного роста и создания более качественных рабочих мест. Работа по вопросам качества труда, проводимая в рамках инициативы НАЕС, уже создает базу для оценки качества рабочих мест по ключевым показателям: качество оплаты труда, стабильность найма, условия труда. Благодаря этим усилиям будут сформулированы основные нормативные инструменты для повышения качества рабочих мест с целью выработки новой стратегии ОЭСР в области труда и занятости.

13. Ассамблея расширенного состава отмечает, что с 1980 года в мире резко снизилась доля трудовых доходов, и такое снижение произошло в большинстве стран ОЭСР. Одновременно с этим произошло увеличение доли доходов, получаемых с капитала. За десять докризисных лет объем портфеля трансграничных инвестиций рос в среднем на 20% в год. За этот же период инвестиционные доходы более чем утроились. Общий объем активов транснациональных компаний (зарубежных филиалов) вырос с 18% общемирового ВВП в 1990 году до 130% в 2013 году.

14. Ассамблея расширенного состава отмечает, что неравенство доходов населения в странах ОЭСР находится на самом высоком уровне за последние полвека. С начала

кризиса в период с 2007 по 2011 годы неравенство рыночных доходов в наиболее развитых экономиках выросло на такую же величину, как за предыдущие двенадцать лет. Она отмечает, что настолько же выросло и неравенство в распределении благосостояния.

15. Ассамблея расширенного состава принимает к сведению недавние исследования, в которых устанавливается, что избыточный рост финансового сектора по отношению к ВВП в развитых странах сопровождался замедлением экономического роста и обострением экономического неравенства, а чрезмерная кредитная накачка снизила устойчивость экономики к кризисным явлениям.

16. Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР обеспечить государствам адаптированное к их нуждам консультативное содействие в нормативной сфере для решения следующих задач:

16.1. сокращение непроизводительной активности финансового сектора и его переориентация на обслуживание устойчивого и инклюзивного роста в реальной экономике;

16.2. повышение доли труда в ВВП;

16.3. прекращение роста неравенства и содействие устойчивому и инклюзивному росту, а также более равному распределению доходов, богатства и благосостояния.

17. Ассамблея расширенного состава отмечает, что Инициатива инклюзивного роста является центральным элементом проводимого ОЭСР "горизонтального" анализа и консультативного содействия по вопросам благосостояния, а также мер по борьбе с неравенством. Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР внедрять нормативные механизмы Инициативы инклюзивного роста во все направления работы ОЭСР. Ассамблея расширенного состава призывает государства – члены ОЭСР:

17.1. принять меры для увеличения низких и средних доходов домохозяйств с целью стимулирования спроса и повышения их покупательной способности;

17.2. укреплять процедуры проведения коллективных переговоров и добиваться повышения (минимальных) размеров оплаты труда в соответствии с ростом производительности;

17.3. остановить распространение нестабильных, неформальных и нелегальных форм найма.

18. Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР воспользоваться предстоящим проведением (в январе 2016 года) заседания Комитета по занятости, труду и социальным вопросам на уровне министров, с тем чтобы учесть эти моменты при пересмотре Стратегии занятости, принятой ОЭСР в 1994 году.

19. Ассамблея расширенного состава осознает те возможности, которые открывает очередная революция в сфере производства, а также возникающие в связи с этим проблемы социальной интеграции, занятости и распределения экономических благ.

Международная организация труда (МОТ) уже выражает тревогу по поводу дальнейшего распространения неформальной занятости, несоблюдения трудовых норм в формальном секторе и роста неформальной экономики; Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР тесно взаимодействовать с МОТ в процессе подготовки комиссией высокого уровня по будущей работе доклада к конференции, которая будет проведена в 2019 году в ознаменование 100-й годовщины МОТ.

20. Общемировой объем частных и государственных инвестиций все еще не восстановился до предкризисных уровней. Ассамблея расширенного состава признает важнейший вклад производственных инвестиций в обеспечение устойчивого инклюзивного роста, стимулирование создания рабочих мест и в поддержку перехода к низкоуглеродной, устойчивой к внешним факторам экономике. Она подчеркивает необходимость мобилизации инвестиций. Для повышения уверенности нужны целевые государственные инвестиции в создание "зеленых" рабочих мест и на поддержку достойного труда. Она согласна с тем, что инновации имеют принципиальное значение для повышения производительности труда и создания новых рабочих мест, а инвестиции, особенно в НИОКР, способствуют росту совокупной производительности факторов производства.

21. Ассамблея расширенного состава принимает к сведению политическую дискуссию и споры вокруг новых форматов свободной торговли и договоров об инвестициях. Признавая пользу, которую в прошлом принес переход к более открытому режиму международной торговли, Ассамблея подчеркивает, что наличие открытой, упорядоченной многосторонней торговой системы является ключевым стимулом развития частного сектора, устойчивого экономического роста и создания рабочих мест. С другой стороны, некоторые исследования указывают на то, что дальнейшая либерализация торговли приведет к дальнейшему сокращению доли труда в ВВП и обострению неравенства. Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР тщательно изучить возможные компромиссные решения в процессе дальнейшего углубления мировой экономической интеграции, а также потенциальные риски, издержки и выгоды от дальнейшего снятия нетарифных барьеров, в частности, в сфере услуг и инвестиций.

22. Ассамблея расширенного состава призывает государства – члены ОЭСР не торопиться с заключением торгово-инвестиционных сделок, которые, скорее всего, не принесут существенной и ощутимой пользы экономике наших стран в целом, а сначала изучить последствия установления баланса между ростом, стабильностью, устойчивостью, инклюзивностью и равенством. Она также призывает ОЭСР предлагать такие пакеты нормативных решений в сфере торгово-инвестиционной политики, которые обеспечивали бы такой баланс и были направлены на всемерное повышение благосостояния в странах-членах, а также в странах, которые являются их торгово-инвестиционными партнерами.

23. Для увеличения объема ресурсов, направляемых на государственные инвестиции, и придания их стратегическим результатам инклюзивного и устойчивого характера правительства, в том числе правительства стран с формирующимся рынком, должны помимо этого взяться за решение проблем ухода от налогообложения и уклонения от уплаты налогов. В этой связи Ассамблея расширенного состава:

- 23.1. приветствует прогресс, достигнутый в работе по проекту ОЭСР/"Группы двадцати" "Эрозия налоговой базы и перенос прибылей" (BEPS) и по автоматическому обмену информацией;
- 23.2. призывает все государства и юрисдикции принять и выполнять Конвенцию о взаимной административной помощи по налоговым делам (СЕД № 127) с тем, чтобы улучшить ситуацию в плане доступности, качества и точности информации о бенефициарных владельцах;
- 23.3. призывает все государства принять необходимое внутреннее законодательство с целью установления обязательств по переходу к 2017 или 2018 году на Единый стандарт отчетности.
24. Выработка полного пакета мер BEPS будет окончательно завершена в 2015 году. Для того чтобы эта этапная инициатива достигла своей цели, будущая работа должна быть сориентирована на поддержку стран в процессе эффективной и последовательной реализации итогов проекта BEPS посредством разработки типового законодательства, технического сопровождения и мониторинга воздействия мер BEPS при решении вопросов отказа от двойного налогообложения, а также в случае его сохранения.
25. Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР продолжать работу по вопросам ответственного ведения бизнеса в нынешнем формате с участием различных заинтересованных сторон, приняв за основу Руководящие указания для транснациональных компаний, продолжать усилия по дальнейшему повышению потенциала национальных контактных пунктов по транснациональным компаниям, как это предусмотрено в Руководящих указаниях, и совершенствовать Руководящие указания, пересмотрев Процедурное руководство, утверждая соответствующие бюджетные ассигнования, ускоряя выполнение программы взаимооценки и укрепляя последовательность мер политики.
26. Подкуп иностранных должностных лиц остается распространенным явлением, вызывающим серьезную озабоченность с моральной и политической точки зрения, подрывающим основы эффективного управления и экономического развития, искажающим условия международной конкуренции. Ассамблея расширенного состава признает важнейшую роль ОЭСР и Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция по борьбе с подкупом) в противодействии подкупу иностранных должностных лиц, в том числе благодаря использованию ее строгих механизмов взаимного мониторинга. Ассамблея расширенного состава призывает все стороны Конвенции по борьбе с подкупом ввести ее в действие в полном объеме и тщательно обеспечивать ее соблюдение. Она также призывает членов "Группы двадцати", которые не являются сторонами Конвенции (Индию, Индонезию, Китай и Саудовскую Аравию) стать участниками Рабочей группы ОЭСР по борьбе с подкупом и рассмотреть возможность присоединения к Конвенции в соответствии с Планом действий "Группы двадцати" по борьбе с коррупцией.
27. Ассамблея расширенного состава отмечает беспрецедентные масштабы и комплексный характер нынешнего международного миграционного кризиса. Она признает потенциальный вклад международной миграции в обеспечение экономического роста, особенно когда адмиссия хорошо организована и достигается

интеграция. Она призывает ОЭСР продолжать свою работу по предоставлению фактической информации и проведению анализа миграционных потоков и процесса интеграции, а также мер, осуществляемых в этих областях, и оказывать странам консультативную помощь в поиске ответа на нынешний кризис.

28. Ассамблея расширенного состава призывает выработать насыщенную Повестку дня в области развития на период после 2015 года, включить тематику "достойного труда", ответственного ведения бизнеса и социального диалога в Стратегию ОЭСР по вопросам развития, а также поддержать усилия по мобилизации внутренних ресурсов мерами по обмену знаниями и наращиванию потенциала.

29. В заключение Ассамблея расширенного состава призывает ОЭСР надлежащим образом проинформировать участников расширенных прений о том, как решаются вопросы, поднятые в настоящей резолюции, либо до, либо в ходе следующих расширенных прений.





*Неофициальный перевод*

## Резолюция 2075 (2015)<sup>1</sup>

Предварительное издание

# Исполнение решений Европейского суда по правам человека

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея обязана участвовать в осуществлении надзора за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека ("Суд"), от которого зависит эффективность и авторитет правозащитной системы, созданной с помощью Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"). Хотя в соответствии со Статьей 46.2 Конвенции надзор за исполнением постановлений Суда в первую очередь осуществляет Комитет министров, Ассамблея также может играть важную роль в этом процессе, в частности, призывая национальные парламенты к инициативным действиям.
2. Ассамблея напоминает о своих ранее принятых решениях по этому вопросу, в частности, о резолюции 1516 (2006) и резолюции 1787 (2011), а также о рекомендации 1764 (2006) и рекомендации 1955 (2011) "Исполнение решений Европейского суда по правам человека", о резолюции 1856 (2012) и рекомендации 1991 (2012) "Гарантирование авторитета и эффективности Европейской конвенции о правах человека", о резолюции 1914 (2013) и рекомендации 2007 (2013) "Обеспечение жизнеспособности Страсбургского суда: структурные недостатки в государствах-участниках" и о резолюции 2055 (2015) и рекомендации 2070 (2015) "Эффективность Европейской конвенции о правах человека: Брайтонская декларация и другие вопросы".
3. Она отмечает определенный прогресс в исполнении решений Суда с момента вступления в силу Протокола № 14 к Конвенции (СДСЕ № 194) в июне 2010 года и переход Комитета министров с 1 января 2011 года на новые методы работы. Она приветствует меры, принятые Комитетом министров и другими органами Совета Европы с целью совершенствования этого процесса, а также улучшения взаимодействия между Комитетом министров и Судом, в частности, с помощью процедуры пилотных или "квазипилотных" решений.
4. Однако Ассамблея по-прежнему весьма озабочена тем, что значительное число отслеживаемых Комитетом министров решений по-прежнему не выполнено, причем

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 сентября 2015 г. (33-е заседание) (см. док. 13864 и дополнение, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Клаас де Врис). Текст, принятый Ассамблеей 30 сентября 2015 г. (33-е заседание).

См. также рекомендацию 2079 (2015).

количество таких решений стабилизировалось на уровне примерно 11 тысяч. Многие из этих решений касаются структурных проблем в государствах-членах, которые будут и далее порождать многочисленные обращения такого рода в Суд (в частности, грубые нарушения прав человека службами безопасности, плохие условия содержания под стражей, затянутость судебного разбирательства, неисполнение окончательных решений национальных судов, непропорциональные ограничения, налагаемые на имущественные права, и незаконное лишение свободы до суда).

5. Ассамблея отмечает, что, как подчеркивается в резолюции 1787 (2011) и резолюции 1914 (2013), в Болгарии, Венгрии, Греции, Италии, Польше, Российской Федерации, Румынии, Турции и Украине наблюдается наибольшее число невыполненных судебных решений и серьезные структурные проблемы, которые не решаются в течение более пяти лет.

6. Ассамблея отмечает также, что в ряде других государств, включая Азербайджан, Албанию, Армению, Боснию и Герцеговину, Грузию, Республику Молдова, Сербию и Соединенное Королевство, судебные решения, вскрывающие структурные и иные сложные проблемы, не исполняются с момента принятия Ассамблеей своей резолюции 1787 (2011) в январе 2011 года.

7. Ассамблея выражает сожаление по поводу задержки исполнения решений и отсутствия у некоторых государств политической воли к исполнению решений Суда. Она настоятельно призывает все государства-участники выполнить юридическое обязательство, вытекающее из Статьи 46.1 Конвенции, и в полном объеме и оперативно исполнять решения Суда.

8. Как подчеркивается в Брюссельской декларации, принятой 27 марта 2015 года Конференцией высокого уровня "Выполнение Европейской конвенции о правах человека – наша общая обязанность", Ассамблея призывает государства-участники в полном объеме выполнить содержащиеся в ней рекомендации, и в частности:

8.1. своевременно представлять Комитету министров планы действий, а также доклады о проделанной работе;

8.2. создать эффективные внутренние средства правовой защиты для устранения нарушений Конвенции;

8.3. выделять достаточные ресурсы национальным структурам, отвечающим за исполнение решений Суда;

8.4. обеспечивать оперативное реагирование на решения, вскрывающие структурные проблемы;

8.5. провести информационно-пропагандистские мероприятия с целью продвижения стандартов Конвенции;

8.6. провести парламентские дебаты по вопросам исполнения решений Суда.

9. Ассамблея призывает государства-участники выделять больше средств на финансирование проектов Совета Европы, направленных на совершенствование

механизмов исполнения решений, вскрывающих структурные проблемы, в частности, через Целевой фонд "Права человека" и/или добровольные взносы.

10. Ассамблея напоминает о своей резолюции 1823 (2011) "Национальные парламенты – гаранты прав человека в Европе" и призывает государства-участники соблюдать прилагаемые к указанной резолюции "Основные принципы парламентского надзора за соблюдением международных правозащитных стандартов".

11. Ассамблея, памятуя о Брюссельской декларации, в которой ей предлагается продолжить практику подготовки докладов по этому вопросу, преисполнена решимости и далее заниматься этим вопросом, считая его приоритетным, учитывая настоятельную необходимость ускорения исполнения решений Суда.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2076 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Свобода религии и общечитие в демократическом обществе**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает возрастание значимости религии в европейских обществах. Наряду с религиями, которые повлияли на историю нашего континента, в Европе развиваются многочисленные верования и церкви. Ассамблея с огромным сожалением и тревогой отмечает, что это по-прежнему создает напряженность, приводит к отсутствию взаимопонимания и подозрениям, и даже к проявлениям ксенофобии, экстремизму, разжиганию ненависти и самым вопиющим проявлениям насилия. Этот порочный круг следует разорвать.

2. Свобода мысли, совести и религии представляет собой одно из признанных, универсальных и нерушимых прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, в глобальных и региональных международных договорах и в национальных конституциях.

3. Церкви и религиозные организации являются неотъемлемой частью гражданского общества и вместе со светскими организациями должны принимать участие в жизни общества. Национальным властям следует в большей степени учитывать возможности религиозных общин в плане участия в диалоге, взаимного признания и солидарности. Но и сами эти общины обязаны в полной мере осознать, что на них ложится важнейшая обязанность – продвигать общие ценности и принципы, которые являются основой "общечития" в наших демократических обществах.

4. Эти непреложные ценности и принципы означают главным образом глубокое уважение человеческого достоинства и основных прав, защищаемых нашими демократическими конституциями и Европейской конвенцией о правах человека (СЕД № 5) и дополнительными протоколами к ней, а также уважение демократических принципов и верховенства права, включая принципы недопущения дискриминации различных групп, которые формируются в наших плюралистических обществах.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 30 сентября 2015 г. (33-е заседание) (см. док. 13851, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Рафаэль Гусейнов, док. 13886, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик сэр Эдвард Лей, и док. 13871, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Лилиан Мори Паскье). Текст, принятый Ассамблеей 30 сентября 2015 г. (33-е заседание).

См. также рекомендацию 2080 (2015).

5. Для многих граждан Европы религиозная принадлежность является важнейшим элементом их самобытности. Такая принадлежность проявляется, в том числе, в форме богослужения и соблюдения религиозных обрядов. Свободное отправление этих обрядов является одним из элементов права на свободу религии, защищаемого статьей 9 Европейской конвенции о правах человека. Это право соседствует с основными правами других лиц и с правом каждого жить в определенном социуме, который облегчает общежитие. Это может оправдывать введение ограничений на некоторые религиозные обряды; однако в соответствии со Статьей 9.2 Европейской конвенции о правах человека свобода исповедовать свою религию подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Государства-участники Конвенции должны также стремиться к разумному равновесию при конфликте интересов, связанных со свободой мысли, совести и религии и, интересов, связанных с другими правами человека и основными свободами, такими как право на уважение личной и семейной жизни, право на свободу выражения мнений и недопущение дискриминации.

6. Кроме того, Ассамблея полагает, что принцип светскости не требует удаления религии из общественного пространства: напротив, этот принцип, если его правильно интерпретировать и реализовать на практике, защищает возможность придерживаться различных верований как религиозных, так и нерелигиозных, мирно сосуществовать при условии, что все стороны уважают общие принципы и ценности.

7. Законодательным органам и правительствам следует принимать во внимание тот факт, что политические решения, применяемые во имя "нейтралитета государства", на практике могут приводить к замаскированной дискриминации религиозных меньшинств, что не совместимо с правом на свободу религии и принципом светскости. Более того, такие решения могут создать у представителей соответствующих общин ощущение, что их не считают полноправными членами национального сообщества. Однако религиозные группы должны осознавать, что любые убеждения и религиозные обряды, нарушающие права человека, недопустимы.

8. Некоторые религиозные обряды по-прежнему неоднозначно воспринимаются коренным населением. Ношение накидок, полностью закрывающих лицо, обрезание мальчиков и ритуальное умерщвление животных вызывают в обществе, хотя и по-разному, противоречивую реакцию, и Ассамблея осознает тот факт, что между государствами-членами Совет Европы нет консенсуса по этим вопросам. Некоторые религиозные обряды могут также провоцировать напряженность, например, на рабочих местах. В этом контексте, сознавая, что государства-участники Европейской конвенции о правах человека имеют широкие возможности действовать по собственному усмотрению в этой области, Ассамблея предлагает государствам стремиться к "разумному компромиссу", с тем чтобы гарантировать равенство прав на свободу религии, которое было бы не просто формальным, а реальным. Государства должны обеспечить, чтобы их нейтралитет по-прежнему относился ко всем и благоприятствовал многообразию.

9. В том что касается обрезания мальчиков, Ассамблея ссылается на свою резолюцию 1952 (2013) "Право детей на физическую неприкосновенность" и, учитывая обеспокоенность по поводу соблюдения прав детей, которую, несомненно, разделяют

еврейская и мусульманская общины, рекомендует государствам-членам предусмотреть, чтобы ритуальное обрезание детей осуществлялось только лицами, имеющими требуемую подготовку и квалификацию, в надлежащих медико-санитарных условиях. Кроме того, родители должны быть должным образом проинформированы о всех потенциальных угрозах здоровью и возможных противопоказаниях, а также учитывать их, принимая решения о том, что будет лучше для ребенка, исходя из того, что главным приоритетом должны считаться интересы самого ребенка.

10. В том что касается ритуального умерщвления животных, Ассамблея не убеждена, что такую практику действительно необходимо запрещать на законодательном уровне и что это будет наиболее эффективным способом обеспечения защиты животных; законодательство, которое устанавливает жесткие требования, как это сделано во Франции и Германии, позволяет сочетать законную обеспокоенность в связи с защитой животных от ненужных страданий и соблюдение права на свободу религии. Ассамблея отмечает, что Европейская конвенция о защите убойных животных (СЕД №102) и Регламент Совета Европейского союза (ЕС) №1099/2009 о защите животных во время убоя на запрещают ритуального умерщвления.

11. Ассамблея убеждена, что просвещение является ключевым элементом борьбы с невежеством, разрушения стереотипов, укрепления доверия и взаимного уважения, а также достижения искренней поддержки общих ценностей общежития. В этом плане Ассамблея сознает, что на формирование личности человека влияет множество факторов. Семья и СМИ, а также сами культурные и религиозные общины должны поддерживать формирование личностей с открытым мировоззрением, способных мыслить критически и вести конструктивный диалог с другими. Важнейшее значение имеет борьба с нетерпимостью в сети Интернет. Школы также должны стать тем местом, где встречаются для конструктивного диалога лица, исповедующие различные - религиозные или светские - верования.

12. Ссылаясь на свою рекомендацию 1962 (2011) "Религиозное измерение межкультурного диалога", Ассамблея напоминает государствам, что они обязаны обеспечить, чтобы все религиозные общины, которые разделяют общие основные ценности, имели возможность получить надлежащий правовой статус, гарантирующий возможность свободного вероисповедования. По мнению Ассамблеи, государства-члены и религиозные общины должны совместно способствовать сближению, диалогу и взаимному уважению, поскольку не существует более эффективного способа победить любые формы фанатизма и экстремизма - как религиозного, так и антирелигиозного.

13. В этом контексте Ассамблея рекомендует государствам-членам:

13.1. обеспечить, чтобы религиозные общины и их члены имели возможность беспрепятственно и свободно, не подвергаясь дискриминации, исповедовать религию в соответствии со статьей 10 Европейской конвенции о правах человека, и обеспечить, в частности, чтобы религиозные общины и их члены в соответствии с законом имели возможность:

13.1.1. публично и свободно отправлять свои обряды в местах богослужения, определенных для этой цели ими самими, или в других местах, доступных для населения, в соответствии с собственными ритуалами и обычаями;

13.1.2. управлять учреждениями социальной направленности (больницы, мастерские для инвалидов, дома престарелых, ясли и т.д.), а также школами и учебными заведениями;

13.1.3. публично заявлять о своих убеждениях, не подвергаясь какой-либо цензуре, а также пользоваться свободой выражения мнений, свободой мирных собраний и свободой использования СМИ;

13.2. способствовать социальной интеграции религиозных меньшинств и на раннем этапе противодействовать факторам, препятствующим социальному, экономическому и политическому равенству этих меньшинств, а также противодействовать их маргинализации и разжиганию ненависти к ним;

13.3. ввести в практику "светскость признания" и рассматривать религиозные организации в качестве партнеров в формировании инклюзивных обществ, основанных на взаимной поддержке, при соблюдении принципа независимости политики от религии и верховенства права; в этом контексте:

13.3.1. разработать совместно с религиозными общинами проекты по продвижению общих ценностей и идей "общезития", вовлекая эти общины в борьбу со всевозможными проявлениями экстремизма и фанатизма;

13.3.2. стимулировать проекты, совместно разрабатываемые несколькими общинами, в частности, с участием нерелигиозных объединений, с целью укрепления социальной ткани, например, посредством укрепления межобщинной солидарности, обращая при этом внимание на наиболее уязвимые группы людей и борьбу с дискриминацией;

13.3.3. обеспечить, чтобы общественные СМИ решительно противодействовали любым проявлениям нетерпимости и дискриминации на основе религии или верований и не только способствовали борьбе со стереотипами, но и утверждали концепцию плюралистического, межкультурного и инклюзивного демократического общества;

13.4. создавать в школах и в рамках внешкольных мероприятий возможности, позволяющие лицам с различными верованиями встречаться и общаться, с тем чтобы позволить им лучше выражать свою религиозную самобытность, не только без страха, но и не провоцируя других и не уклоняясь от ответов, с тем чтобы все имели возможность открыто воспринимать иное видение мира и научиться уважать их, даже если они не согласны с ними; в этом контексте сотрудничать с религиозными общинами, с тем чтобы обучение религии позволило людям слушать друг друга и формировать критический образ мышления, в т.ч. в самих религиозных общинах.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2077 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Злоупотребление практикой досудебного лишения свободы в государствах - участниках Европейской конвенции о правах человека**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея подчеркивает значение презумпции невиновности в уголовном процессе. Досудебное лишение свободы (предварительное заключение) должно применяться лишь в исключительных случаях в качестве крайней меры, когда альтернативных мер сдерживания недостаточно для того, чтобы гарантировать нормальный ход процессуальных действий.

2. Ассамблея отмечает многочисленные негативные последствия досудебного лишения свободы как для тех, кого лишают свободы, так и для общества в целом, причем в большинстве случаев лица, лишавшиеся свободы, впоследствии оказываются оправданы:

2.1. негативные последствия досудебного лишения свободы для заключаемых под стражу:

2.1.1. опасность потери работы или банкротства; их семьи испытывают экономические трудности помимо человеческих страданий, вызываемых продолжительной разлукой;

2.1.2. во многих случаях имеют место насилие со стороны сокамерников и официальных лиц, пагубное влияние закоренелых преступников, инфекционные заболевания и тяжелые условия содержания под стражей, которые для лиц, находящихся в предварительном заключении, зачастую оказываются хуже, чем для осужденных преступников, отбывающих свой срок;

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 1 октября 2015 г. (34-е заседание) (см. док. 13863, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Педро Аграмунт). *Текст, принятый Ассамблеей* 1 октября 2015 г. (34-е заседание).

См. также рекомендацию 2081 (2015).

2.1.3. угроза праву на справедливое судебное разбирательство, гарантируемому Статьей 6 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"), в связи с психосоциальными последствиями досудебного лишения свободы, которое зачастую сопровождается строгой изоляцией и ограничивает возможности заключенных эффективно обеспечивать свою защиту;

2.2. негативные последствия досудебного лишения свободы для общества в целом:

2.2.1. высокие бюджетные расходы на лишение свободы по сравнению с другими мерами ограничения, такими как залог, домашний арест и комендантский час или запретительные постановления с применением электронного надзора или без него. Средства, расходуемые на содержание под стражей до суда, могут более эффективно использоваться для профилактики преступности, повышения раскрываемости преступлений и ресоциализации правонарушителей;

2.2.2. потеря экономического вклада лиц, лишенных свободы до суда, социальная изоляция семей лиц, лишенных свободы, и негативные последствия содержания под стражей в плане распространения инфекционных заболеваний;

2.2.3. тот факт, что лишение свободы до суда без эффективных мер контроля создает возможности для коррупции и в целом подрывает веру населения в надлежащее функционирование системы уголовного правосудия.

3. В Европейской конвенции о правах человека в интерпретации Европейского суда по правам человека установлены четкие ограничения на применение досудебного лишения свободы, а также правила, определяющие порядок обращения с лицами, лишенными свободы до суда.

4. Ассамблея отмечает, что законодательство большинства государств-членов в целом соответствует стандартам Конвенции, однако его применение прокурорскими органами и судами зачастую не соответствует этим стандартам.

5. Поскольку различный подход к этому вопросу, даже в государствах-членах Европейского союза, угрожает эффективности международного правового сотрудничества, Европейский союз поручил провести широкое сравнительное исследование с целью выявления проблем и определения возможных решений.

6. Большое количество лиц, лишаемых свободы до суда (и в абсолютном выражении, и по отношению к общей численности заключенных), составляющее почти 425 тысяч человек (25% всех заключенных) в Европе (2013 год), является свидетельством того, что допустимые основания для заключения под стражу до суда, в частности, необходимость не допустить, чтобы подозреваемый скрылся, оказывал давление на свидетелей или препятствовал использованию иных доказательств, как правило, интерпретируются излишне широко или указываются лишь формально, для того чтобы оправдать заключение до суда в иных неправомерных целях.

7. Было отмечено, что в ряде государств – участников Европейской конвенции о правах человека неправомерные основания для заключения под стражу до суда применяются, в частности, для того, чтобы:

7.1. оказывать давление на заключенных, с тем чтобы вынудить их сознаться в преступлении или принудить к иному сотрудничеству со следственными органами, включая дачу показаний против третьих лиц (как это было в деле Сергея Магницкого в Российской Федерации и по некоторым делам против лидеров оппозиции в Грузии, таких как бывший премьер-министр Мерабишвили);

7.2. дискредитировать или иным образом нейтрализовать политических конкурентов (как это было в некоторых делах, связанных с лидерами Объединенного национального движения (ОНД) в Грузии);

7.3. способствовать достижению иных политических, в том числе внешнеполитических, целей (как, например, в деле Нади Савченко, украинского пилота, члена делегации Украины в Парламентской ассамблее, в Российской Федерации);

7.4. оказывать давление на заключенных, с тем чтобы вынудить их продать свой бизнес (как, например, в деле Гусинского в Российской Федерации), или вымогать взятки;

7.5. запугивать гражданское общество и заглушать критические голоса (как, например, в Турции, когда 16-летнего подростка заключили до суда под стражу якобы за оскорбление президента через социальные СМИ, в делах видных правозащитников и юристов в Азербайджане и в случае продолжительного содержания под стражей до суда лиц, участвовавших в мирных протестах на Болотной площади, и по другим делам в Российской Федерации).

8. Непропорционально большое число иностранных граждан среди лиц, подвергающихся досудебному заключению, вызывает озабоченность по поводу того, что правовые основания для заключения под стражу применяются дискриминационно.

9. Некоторые страны, такие как Польша, добились существенного прогресса в сокращении практики досудебного заключения под стражу посредством проведения практических реформ для выполнения соответствующих решений Европейского суда по правам человека.

10. Ряд других стран, таких как Российская Федерация, Турция и Грузия, провели правовые реформы, сопровождавшиеся практическими мерами, которые позволили заметно уменьшить число лиц, подвергающихся заключению до суда, и значительным улучшением обращения с большинством заключенных, хотя случаи злоупотребления заключением под стражу до суда, как указывалось выше, продолжают происходить.

11. Злоупотребление практикой заключения под стражу до суда имеет следующие глубинные причины:

11.1. существование политической и правовой культуры, которая выдвигает на передний план тех, кто, как считается, энергично борется с преступностью, пусть даже в ущерб презумпции невиновности;

11.2. структурная несбалансированность между обвинением и защитой в плане возможностей и имеющихся ресурсов (доступ к соответствующей информации, время, финансирование);

11.3. тот факт, что решения о досудебном заключении под стражу зачастую принимаются судьями более низкого уровня, которые как правило перегружены работой и не склонны отстаивать свои полномочия в общении с прокуратурой. В результате, в целом ряде случаев широкое распространение получила практика автоматического утверждения судьями заявок следственных органов без учета обстоятельств отдельных дел;

11.4. возможность выбора следствием "удобного" суда, что может подвинуть следствие на разработку различных стратегий в стремлении обеспечить, чтобы решения по ходатайствам о досудебном заключении под стражу по некоторым делам принимались конкретным судьей, который, как ожидается, по тем или иным причинам будет "сговорчивым" (как это происходит, например, в Грузии, Российской Федерации и Турции);

11.5. наличие у следствия возможности превышать установленные законом сроки досудебного содержания под стражей путем изменения или "размывания" обвинительных актов (как, например, по делам г-на Угулавы и г-на Ахалая до вынесения Конституционным судом Грузии решения в сентябре 2015 года).

12. В связи с этим Ассамблея призывает все государства – участники Европейской конвенции о правах человека:

12.1. осуществлять меры, направленные на сокращение практики досудебного лишения свободы, в частности, посредством:

12.1.1. повышения уровня информированности судей и прокуроров о законных ограничениях, устанавливаемых в отношении досудебного лишения свободы национальным законодательством и Европейской конвенцией о правах человека, а также о негативных последствиях досудебного лишения свободы для лиц, заключаемых под стражу, их семей, а также для общества в целом;

12.1.2. обеспечения, чтобы решения о досудебном лишении свободы принимались судьями более высокого уровня или коллегиально, и чтобы судьи не ощущали негативных последствий, отказываясь, в соответствии с законом, удовлетворять ходатайство о досудебном заключении под стражу;

12.1.3. более строгого соблюдения принципа "равенства оружия" между обвинением и защитой, включая предоставление адвокатам беспрепятственного доступа к заключенным, предоставление им доступа к материалам следствия до принятия решений о досудебном лишении

свободы или о продлении такого заключения посредством предоставления достаточных финансовых средств для оказания юридической помощи, а также для осуществления судебно-следственных действий, связанных с досудебным лишением свободы;

12.1.4. принятия надлежащих мер во всех ситуациях, связанных с дискриминационным применением норм, регламентирующих досудебное лишение свободы в отношении иностранных граждан, в частности, путем разъяснения, что сам факт того, что лицо является иностранцем, отнюдь не означает, что он с большей степенью вероятности может скрыться от правосудия;

12.2. принять надлежащие меры по недопущению выбора прокурорами "удобных" судов;

12.3. воздерживаться от применения досудебного лишения свободы в целях, помимо отправления правосудия, и освободить всех заключенных, которые в настоящее время лишены свободы по любым неправомерным основаниям или на основании любых процессуальных злоупотреблений (изложенных в пунктах 11.4 и 11.5).

13. Ассамблея высоко ценит инициативы Европейского союза, принятые им в последние годы с целью сокращения практики досудебного лишения свободы в государствах – членах Европейского союза, и предлагает компетентным органам Европейского союза и далее опираться в своей работе на стандарты, установленные Европейской конвенцией о правах человека в интерпретации Европейского суда по правам человека.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2078 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Осуществление Ассамблеей процедуры мониторинга (октябрь 2014 года – август 2015 года)**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея признает работу, проделанную Комиссией по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссией по мониторингу) в соответствии со своим мандатом, определенным в резолюции (1115) 1997 об учреждении Комиссии Ассамблеи по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссии по мониторингу) (с изменениями, внесенными резолюциями 1431 (2005), 1515 (2006), 1698 (2009), 1710 (2010), 1936 (2013) и 2018 (2014)).

2. В частности, Ассамблея отмечает работу Комиссии по мониторингу по сопровождению девяти стран, в отношении которых проводится специальный мониторинг (Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Республика Молдова, Российская Федерация, Сербия, Украина) и четырех стран, с которыми проходит постмониторинговый диалог (Болгария, "бывшая Югославская Республика Македония", Турция и Черногория), в их усилиях по выполнению в полном объеме обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы.

3. Ассамблея с удовлетворением отмечает закрытие процедуры мониторинга и открытие постмониторингового диалога с Черногорией, а также закрытие постмониторингового диалога с Монако. Она призывает власти Монако выполнять резолюцию 2052 (2015) и создать предусмотренные механизмы для нахождения надлежащего правового решения, которое позволило бы ратифицировать протоколы №№ 1 и 12 к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 9 и 169), а также Европейскую социальную хартию (пересмотренную) (СЕД № 163) с учетом уникального характера этой страны. Ассамблея будет продолжать отслеживать развитие этой ситуации при проведении Комиссией по мониторингу периодических обзоров соблюдения обязательств, связанных с членством в Совете Европы, странами, в отношении которых не применяется специальная процедура мониторинга и не участвующими в постмониторинговом диалоге с Ассамблеей.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 1 октября 2015 г. (35-е заседание) (см. док. 13868, часть 1, часть 2, часть 3, часть 4 и часть 5, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 1 октября 2015 г. (35-е заседание).

4. В течение отчетного периода Комиссия рассмотрела два полных доклада по Албании и Черногории, два доклада о функционировании демократических институтов в Грузии и Азербайджане и доклад о постмониторинговом диалоге с Монако.

5. В течение отчетного периода содокладчики по соответствующим странам совершили поездки для сбора информации в Албанию, Армению, Азербайджан, Грузию, Республику Молдова (два визита), Черногорию (два визита), Российскую Федерацию, Сербию, Украину (три визита), Болгарию, Монако (два визита) и Турцию. Кроме того, содокладчики по соответствующим странам приняли участие в предвыборных или выборных наблюдательных миссиях в Боснию и Герцеговину, Республику Молдова, "бывшую Югославскую Республику Македония", Турцию и Украину. Содокладчиками подготовлены информационные записки по Грузии, Республике Молдова, Монако, Турции и Украине, с которых Комиссией снят гриф конфиденциальности, и сделаны заявления в отношении событий в Армении (два заявления), Азербайджане (три заявления), Болгарии, Грузии (три заявления), Республике Молдова, Российской Федерации (два заявления), "бывшей Югославской Республике Македония" (два заявления), Турции (три заявления) и Украине (три заявления).

6. Ассамблея принимает к сведению, что Комиссии по мониторингу в соответствии с Регламентом (Правилами процедуры) Ассамблеи было поручено подготовить доклад об оспаривании по существенным основаниям все еще не ратифицированных полномочий делегации Российской Федерации. Вслед за этим в соответствии с резолюцией 2034 (2015) Комиссия представила доклад о рассмотрении вопроса об аннулировании ранее ратифицированных полномочий делегации Российской Федерации (во исполнение пункта 16 резолюции 2034 (2015)). Ассамблея высоко оценивает текущую работу Комиссии в связи с событиями в Украине.

7. Ассамблея разочарована решением российской делегации бойкотировать работу Ассамблеи, что является очевидным отказом от предложенного Ассамблеей диалога и нарушением обязательства российской делегации сотрудничать с Ассамблеей и поддерживать с ней конструктивный диалог.

8. Комиссия провела с председателем Национального совета Монако г-ном Лораном Нувионом и председателем Специального комитета по внесению изменений в закон об организации и функционировании Национального совета г-ном Жаком Ри обмен мнениями о текущем положении дел с выполнением Монако остающихся обязательств, принятых страной при вступлении в Организацию. Кроме того, Комиссия провела со Специальным представителем Действующего председателя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Украине и Трехсторонней контактной группе послом Хайди Тальявини обмен мнениями об осуществлении "Комплекса мер по выполнению Минских соглашений" в связи с конфликтом на востоке Украины, а также с председателем Международной консультативной группы по Украине сэром Николасом Братцой об отчете Консультативной группы с оценкой расследования событий на Майдане.

9. Ассамблея отмечает, что в январе 2015 года распущена Специальная подкомиссия по политике соседства России в отношении других государств-членов Совета Европы и что ввиду наличия в географической зоне Совета Европе на настоящий момент четырех

замороженных конфликтов взамен нее создана Специальная подкомиссия по конфликтам между государствами–членами Совета Европы.

10. Ассамблея приветствует позитивные изменения и прогресс, имевшие место в отчетный период в ряде стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга или ведется постмониторинговый диалог. В частности:

10.1. в Албании – успешную реализацию первого этапа территориально-административной реформы и проведение местных выборов, в ходе которых несмотря на имевшие место недостатки, в целом были обеспечены основные права на свободу собраний и свободу выражения мнений, а также достижение в декабре 2014 года соглашения, благодаря которому оппозиция возобновила работу в парламенте;

10.2. в Армении – начало реформирования конституционного устройства с заявленной целью обеспечения основных прав и свобод и укрепления баланса между ветвями власти в стране;

10.3. в Азербайджане – усилия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией, финансированием терроризма, отмыванием денег и организованной преступностью;

10.4. в Грузии – продолжающуюся реформу судебной системы с целью повышения эффективности работы и независимости судебной власти;

10.5. в Республике Молдова – проведение парламентских выборов, позволивших избирателям совершить свободное волеизъявление и произвести выбор из широкого набора политических альтернатив, а также новый импульс, который власти Республики Молдова придали процессу урегулирования приднестровского конфликта;

10.6. в Украине – продолжающиеся усилия по реформированию конституции и децентрализации власти в пользу регионов;

10.7. в Болгарии – улучшение политического климата и принятие консенсусом стратегии реформирования судебной системы;

10.8. в Черногории – достижение значительного прогресса в деле выполнения обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы, в отношении независимости правосудия, положения СМИ, борьбы с коррупцией и организованной преступностью, прав меньшинств и борьбы с дискриминацией, положения беженцев и временно перемещенных лиц (ВПЛ);

10.9. в "бывшей Югославской Республике Македония" – достигнутое в июле 2015 года соглашение между основными политическими партиями по преодолению политического кризиса в стране;

10.10. в Турции – проведение парламентских выборов, в результате которых был сформирован более плюралистический парламент, выдающиеся усилия по размещению двух миллионов беженцев из Сирии, улучшение отношений с

религиозными меньшинствами и возврат собственности, конфискованной у церковей и религиозных общин.

11. Наряду с этим Ассамблея выражает озабоченность по поводу того, что в ряде стран, в отношении которых ведется процедура мониторинга или с которыми проводится постмониторинговый диалог, происходят события и сохраняются недостатки, которые подрывают процесс стабилизации демократии в этих странах и идут вразрез с обязанностями и обязательствами, принятыми ими при вступлении:

11.1. в Албании – хроническая и повсеместная коррупция на многих уровнях албанского общества, сохраняющаяся политизированность государственного аппарата и недостаточная независимость и объективность правосудия;

11.2. в Армении – поляризация политической ситуации, в том числе по вопросу о конституционной реформе;

11.3. в Азербайджане – недостаточная независимость правосудия, репрессии в отношении независимых СМИ и журналистов, систематические репрессии и уголовное преследование по сомнительным обвинениям правозащитников, руководителей неправительственных организаций (НПО), журналистов, их адвокатов и других лиц, критически настроенных по отношению к властям;

11.4. в Боснии и Герцеговине – сохраняющееся разделение по национальному признаку, систематическое непринятие эффективных мер по реформированию конституции, требуемых для выполнения решения Европейского суда по правам человека по делу Сейдича и Финци, а также растущее недоверие общественности к функционированию демократических институтов, что подрывает стабильность и ставит под вопрос будущее страны;

11.5. в Грузии – сохраняющаяся поляризация политической ситуации, рост проявлений нетерпимости в отношении меньшинств и системные судебнопроцессуальные изъяны, негативно влияющие на справедливость судебного разбирательства по некоторым делам, в т.ч. по делам видных представителей политической оппозиции;

11.6. в Республике Молдова – высокий проходной барьер на парламентских выборах и недостаточная прозрачность финансирования избирательных кампаний, недееспособность государственных институтов, о чем свидетельствует банковский скандал, произошедший в 2014-2015 годах, а также хроническая безнаказанность коррупции;

11.7. в Российской Федерации – незаконная аннексия Крыма и ведение скрытой войны на востоке Украины, а также подписание так называемого "Договора о союзе и стратегическом партнерстве" с оккупированными районами Абхазии, Грузия, и так называемого "Договора о союзе и интеграции" с Цхинвальским районом Южной Осетии, Грузия, в нарушение, среди прочего, международного права, Устава Совета Европы (СЕД № 1) и обязательств, принятых Россией при вступлении в Совет Европы, репрессивные законы в

отношении организаций гражданского общества, притеснение и преследование НПО, критически настроенных по отношению к властям, ограничение прав СМИ и журналистов, что подрывает свободу выражения мнений в России, а также вмешательство в дела соседних стран и оказание давления на них, что явно противоречит обязательствам, принятым Россией при вступлении в Организацию;

11.8. в Украине – достоверные сообщения о нарушениях прав человека и норм гуманитарного права всеми сторонами конфликта на востоке страны, в том числе силами, подконтрольными властям Украины, а также задержка с введением в действие законодательства о генеральном прокуроре, что является шагом назад в процессе правовой реформы;

11.9. в Болгарии – укоренившаяся практика жестокого обращения с заключенными со стороны полиции и сотрудников пенитенциарных учреждений, ужасающие условия содержания под стражей, переполненность и повальная коррупция в пенитенциарных учреждениях, а также отсутствие конкретных шагов со стороны властей по выходу из этой серьезной ситуации;

11.10. в Черногории – повсеместная коррупция, положение СМИ и дискриминация в отношении лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ);

11.11. в "бывшей Югославской Республике Македония" – коррупция, политический кризис в стране, наступивший после парламентских выборов, что свидетельствует об устойчивых изъянах в функционировании демократических институтов и в институциональной системе страны, а также заметные масштабы слежки, ведущейся в стране на всех уровнях в последние годы;

11.12. в Турции – недавняя приостановка мирного процесса в курдском вопросе, ослабление независимости и эффективности функционирования судебной власти, прокуратуры и полиции, сохраняющаяся угроза для свободы выражения мнений и свободы собраний.

12. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея призывает все страны, в отношении которых проводится процедура мониторинга или с которыми ведется постмониторинговый диалог, активизировать усилия по соблюдению в полном объеме своих обязанностей как членов Совета Европы и обязательств, принятых при вступлении в него. В частности, она призывает:

12.1. власти Албании – провести комплексную реформу судебной системы, в том числе прокуратуры, на консенсусной и инклюзивной основе и при полном соблюдении независимости, а также обеспечить наделение местных властей четкими и конкретными полномочиями и функциями самоуправления, а также необходимыми средствами для их надлежащего исполнения; все политические силы в парламенте – принимать полноценное участие в работе специального парламентского комитета по судебной реформе, учрежденного парламентом Албании;

12.2. власти Армении – обеспечить проведение демократического референдума по внесению планируемых изменений в конституцию с их полноценным общественным обсуждением до проведения референдума, а также прозрачного расследования по всем заявлениям о несоразмерном применении силы полицией во время недавних демонстраций;

12.3. власти Азербайджана – положить конец систематическим репрессиям в отношении правозащитников, СМИ и лиц, критически настроенных по отношению к властям, включая случаи преследований по политическим мотивам, и дать возможность провести эффективное рассмотрение такой практики в судах, а также добиться установления надлежащего баланса между интересами борьбы с терроризмом и организованной преступностью и правом человека на свободу выражения мнений и объединений;

12.4. власти и политические силы в Боснии и Герцеговине – преодолеть межнациональную рознь и принять давно назревшие изменения к конституции, необходимые для выполнения решения Европейского суда по правам человека по делу Сейдича и Финци;

12.5. власти Грузии – продолжать реформирование судебной системы и в особенности прокуратуры с целью создания подлинно независимой судебной ветви власти, а также устранить системные судебно-процессуальные изъяны, отмеченные в мониторинговом отчете Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ в ходе суда над 14 бывшими высокопоставленными государственными чиновниками; все политические силы – прийти к согласию относительно проведения избирательной реформы, в частности для устранения чрезмерного разброса в размерах одномандатных избирательных округов, и рассмотреть вопрос о переходе на регионально-пропорциональную систему выборов по открытым спискам, с которой, как представляется, согласны практически все политические силы страны;

12.6. парламент Республики Молдова – принять необходимые изменения к конституции в отношении выборов президента и назначения генерального прокурора; принять закон о прокуратуре; власти Республики Молдова – повышать независимость и эффективность Национального антикоррупционного центра, деполитизировать государственные институты и принять конкретные меры по гармонизации молдавского законодательства и Уложения Автономного территориального образования Гагауз Ери;

12.7. власти Черногории – завершить к концу 2017 года проведение ряда реформ, касающихся организации выборов, независимости правосудия, борьбы с коррупцией и организованной преступностью и положения СМИ;

12.8. власти Российской Федерации:

12.8.1. в полном объеме выполнить требования, содержащиеся в резолюции 2034 (2015) Ассамблеи "Оспаривание по существенным основаниям неутвержденных полномочий делегации Российской Федерации" и в частности прекратить незаконную аннексию Крыма,

вывести свои войска с востока Украины и в полном объеме соблюдать Минские соглашения;

12.8.2. отменить решение о признании оккупированных регионов: Абхазии, Грузия, и Цвинвальского района/Южная Осетия, Грузия, а также вывести вооруженные силы из этих регионов и в полном объеме выполнить соглашение о прекращении огня из шести пунктов от 12 августа 2008 года;

12.8.3. освободить всех украинских политических заключенных, находящихся в России, в частности Надю Савченко, члена украинской делегации в Парламентской ассамблее Совета Европы;

12.8.4. прекратить притеснение и преследование организаций гражданского общества или их активистов и журналистов;

12.8.5. отменить закон о нежелательных иностранных организациях;

12.8.6. привести законодательство о неправительственных организациях в соответствие со стандартами Совета Европы;

12.8.7. обеспечить на практике полное выполнение всех постановлений Европейского суда по правам человека в отношении Российской Федерации;

12.9. Верховную Раду Украины – безотлагательно принять поправки к конституции по вопросу о децентрализации и в части правосудия; власти Украины – продолжить судебные и антикоррупционные реформы и вести реальную борьбу с повальной коррупцией в стране, в полном объеме расследовать сообщения и заявления о нарушениях прав человека и международных правозащитных норм со стороны подконтрольных властям Украины вооруженных сил;

12.10. власти Болгарии – немедленно принять эффективные меры по снятию острой озабоченности в связи с жестоким обращением с заключенными и условиями содержания в пенитенциарных учреждениях, что констатировал Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП);

12.11. все политические силы в "бывшей Югославской Республике Македония" – добросовестно выполнять соглашение, имеющее целью преодоление политического кризиса в стране и устранение его коренных причин; власти страны – прозрачно и беспристрастно расследовать предполагаемые факты нарушений и противоправных деяний, вскрывшиеся в результате скандала с прослушиванием;

12.12. власти Турции – уважать и укреплять независимость суда и прокуратуры, в полном объеме и на практике соблюдать основные права на свободу собраний, объединений и выражения мнений, обеспечить сохранение

права граждан на самостоятельное обращение в Конституционный суд, привести законодательство о государственной безопасности и Интернете в соответствие со стандартами Совета Европы, закрепить надлежащий правовой статус за религиозными меньшинствами и возобновить диалог с курдскими представителями об урегулировании курдского вопроса.

13. Ассамблея подтверждает важную роль процедуры парламентского мониторинга и деятельности Комиссии по мониторингу в процессах демократизации и институционального строительства во многих государствах-членах Совета Европы. В этой связи она высоко оценивает работу Комиссии по мониторингу по оперативной и последовательной реализации реформы процедуры парламентского мониторинга в соответствии с резолюцией 2018 (2014) Ассамблеи.

14. Ассамблея особо приветствует решение об организации периодического постранового обзора выполнения обязательств перед Советом Европы теми странами, в отношении которых не проводится процедура специального мониторинга и с которыми не ведется постмониторинговый диалог. Она полностью поддерживает руководящие указания и график подготовки докладов, принятые Комиссией по мониторингу для целей проведения этого периодического обзора.

15. Ассамблея принимает к сведению доклады о периодическом обзоре выполнения обязательств, связанных с членством в Совете Европы, Андоррой, Бельгией, Кипром и Хорватией, которые содержатся в докладе об осуществлении процедуры мониторинга по линии Ассамблеи (октябрь 2014 - август 2015 года). Она поддерживает результаты и выводы этих докладов, подготовленных по итогам периодических обзоров и призывает соответствующие власти выполнять изложенные в них рекомендации. В частности, Ассамблея:

15.1. в отношении Андорры:

15.1.1. приветствует важные реформы, проведенные за последние годы, в частности в целях повышения прозрачности и развития сотрудничества в сфере экономики и государственных финансов;

15.1.2. приветствует разработку эффективных мер политики по расширению интеграции неандоррцев в андоррское общество и призывает власти изучить возможность проведения дальнейших реформ для активизации их участия в демократических процессах в стране. В этой связи Ассамблея рекомендует властям рассмотреть возможность предоставления неандоррцам права голоса в ходе местных выборов, а также введения двойного гражданства и снижения ценза оседлости для желающих получить гражданство Андорры;

15.1.3. выражает озабоченность по поводу недостаточной независимости андоррских СМИ от финансовых, политических и религиозных групповых интересов и призывает власти обеспечить независимость СМИ в принципе и на практике;

15.1.4. в отношении конвенций Совета Европы рекомендует Андорре, среди прочего, подписать и ратифицировать Европейскую конвенцию о

гражданстве (СЕД № 166), Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии (СЕД № 128), предусматривающий систему коллективных жалоб, и приветствует объявление властей о предстоящей ратификации ими к концу 2015 года Дополнительного протокола к Конвенции о преступности в киберпространстве в отношении введения уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем (СЕД № 189);

15.1.5. призывает власти выполнить все остающиеся рекомендации Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и Комитета экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма (MONEYVAL) и продолжать работу по принятию всеобъемлющего законодательства против расизма и нетерпимости;

15.2. в отношении Бельгии:

15.2.1. приветствует усилия, направленные на формирование политического консенсуса с целью повышения эффективности федерального государства и расширения автономии федеративных образований. Она полагает, что необходимы дальнейшие шаги по обеспечению стабильности и эффективного функционирования государственных структур на основе сотрудничества и общежития различных общин;

15.2.2. выражает озабоченность по поводу структурных проблем, связанных с условиями содержания в пенитенциарных учреждениях и их переполненностью, а также с положением душевнобольных в местах лишения свободы. Ассамблея призывает власти в полном объеме выполнить постановления Европейского суда по правам человека по данному вопросу;

15.2.3. призывает власти Бельгии полностью решить проблему лишения свободы беженцев и лиц в поиске убежища и недостаточной доступности центров приема;

15.2.4. в отношении конвенций Совета Европы рекомендует Бельгии, в частности, ратифицировать Протокол № 12 к Конвенции о правах человека (СЕД № 177), Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СЕД № 210) и Дополнительный протокол к Конвенции о преступности в киберпространстве в отношении введения уголовной ответственности за акты расизма и ксенофобии, совершенные при помощи компьютерных систем;

15.2.5. призывает власти выполнить оставшиеся рекомендации ГРЕКО и улучшить положение дел с выполнением Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СЕД № 197);

15.3. в отношении Хорватии:

15.3.1. приветствует проведение всеобъемлющих реформ по улучшению функционирования демократических институтов, но полагает, что остаются определенные проблемы в отношении послевоенного восстановления справедливости и примирения; властям следует, в частности, провести реальное расследование в отношении убийств и пропажи без вести гражданских лиц во время войны, а также обеспечить создание полноценной нормативной базы, позволяющей гражданским лицам, пострадавшим во время войны, получать компенсацию;

15.3.2. призывает власти активизировать борьбу с коррупцией и, в частности, безотлагательно принять подготавливаемый сейчас этический кодекс для парламентариев, и выполнять рекомендации ГРЕКО в отношении укрепления независимости правосудия и доверия общества к нему;

15.3.3. призывает власти продолжать расширять права национальных меньшинств в соответствии с Европейской хартией региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148), уделяя особое внимание положению сербского и цыганского меньшинств, которые подвергаются конкретной дискриминации;

15.3.4. в отношении конвенций Совета Европы рекомендует Хорватии ратифицировать, среди прочего, Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия и пересмотренную Европейскую социальную хартию;

#### 15.4. в отношении Кипра:

15.4.1. горячо приветствует недавнюю активизацию мирных переговоров и призывает президента Анастасиадиса и лидера турко-киприотской общины Акинчи продолжать усилия по установлению прочного мира в стране и разрешению проблем, связанных с лицами, пропавшими без вести в результате конфликта;

15.4.2. отмечает действия, предпринятые властями во исполнение рекомендации ГРЕКО, но полагает, что необходимы неустанные усилия по созданию действенной и согласованной нормативной базы для реальной борьбы с коррупцией, в том числе в части прозрачности финансирования политических партий;

15.4.3. отмечая значительный приток беженцев и лиц в поиске убежища, чему способствует географическое положение страны, снова выражает озабоченность по поводу практики лишения свободы нерегулярных мигрантов, лиц в поиске убежища и обращения с ними. В этой связи она призывает власти применять и усиливать законодательные и административные нормы, касающиеся мигрантов и лиц в поиске убежища, а также отказаться от нынешней практики содержания лиц в поиске убежища в местах лишения свободы;

15.4.4. хотя властями приняты положительные меры, включая планы по строительству новых пенитенциарных учреждений, она обеспокоена сообщениями о жестоком обращении в пенитенциарных учреждениях и их переполненности, а также призывает власти разработать последовательную стратегию решения этих вопросов;

15.4.5. приветствует усилия по борьбе с торговлей людьми и призывает власти безотлагательно реализовать рекомендации Группы экспертов по противодействию торговле людьми (ГРЕТА) и Комитета сторон. Что касается исполнения постановления Европейского суда по правам человека по делу "Ранцев против Кипра и России", Ассамблея принимает к сведению, что Кипр в полном объеме выполняет общие меры. При этом она напоминает, что для закрытия дела еще необходимо проверить выполнение индивидуальных мер, требуемых от обеих сторон;

15.4.6. в отношении конвенций Совета Европы рекомендует Кипру ратифицировать, среди прочего, Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия.

15. Ассамблея принимает к сведению заключение "Запрос об открытии процедуры мониторинга в отношении Франции", принятое Комиссией по мониторингу 3 сентября 2015 года, в котором Комиссия рекомендует не открывать процедуру мониторинга. Несмотря на это, Ассамблея призывает власти Франции безотлагательно принять меры по содержащимся в данном заключении озабоченностям и рекомендациям.

16. Ассамблея принимает к сведению решение Комиссии по мониторингу о том, чтобы впредь представлять свои доклады об осуществлении Ассамблеей процедуры мониторинга в ходе январской части сессии Ассамблеи.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2079 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Равенство и общая ответственность родителей: роль отцов**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея постоянно выступает за обеспечение гендерного равенства на рабочих местах и в быту. В большинстве государств-членов Совета Европы наблюдается значительное улучшение ситуации в этой области, хотя этого все еще недостаточно. С момента появления ребенка следует гарантировать и продвигать равенство родителей в семье. Участие обоих родителей в воспитании своего ребенка идет на благо его развития. Следует более полно признать и должным образом оценивать роль отцов по отношению к своим детям, в том числе с самого раннего возраста.

2. Общая ответственность родителей предполагает, что родители имеют определенные права, обязанности и выполняют определенные функции по отношению к своим детям. Однако факты таковы, что отцы зачастую сталкиваются с законами, практикой и предубеждениями, которые могут лишить их стабильных отношений со своими детьми. В своей резолюции 1921 (2013) "Гендерное равенство, сочетание личной и трудовой жизни, совместное выполнение обязанностей" Ассамблея призвала власти государств-членов уважать право отцов на разделение обязанностей, обеспечив, чтобы семейное законодательство предусматривало в случае раздельного проживания супругов или развода возможность совместной опеки над детьми ради их блага на основе взаимного согласия родителей.

3. Ассамблея хотела бы отметить, что такое уважение семейной жизни является одним из основных прав, закрепленных в Статье 8 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и многочисленных международно-правовых документах. Для родителя и ребенка возможность быть вместе является важнейшим элементом семейной жизни. Разлучение родителя и ребенка имеет непоправимые последствия для их отношений. Такое разлучение может быть санкционировано только судом и лишь при исключительных обстоятельствах, сопряженных с угрозами интересам ребенка.

4. Кроме того, Ассамблея твердо убеждена, что формирование общей ответственности родителей помогает преодолеть гендерные стереотипы относительно

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 2 октября 2015 г. (36-е заседание) (см. док. 13870, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Франсуаза Этто-Гааш, и док. 13896, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 2 октября 2015 г. (36-е заседание).

роли женщин и мужчин в семье и лишь отражает социологические изменения, которые произошли в последние 50 лет в организации личной и семейной жизни.

5. В свете этих соображений Ассамблея призывает государства-члены:

5.1. подписать и/или ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию об осуществлении прав детей (СЕД № 160) и Конвенцию о личных контактах с детьми (СЕД № 192);

5.2. подписать и/или ратифицировать, если этого еще не сделано, Гаагскую конвенцию о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 года и надлежащим образом выполнять ее, обеспечивая, чтобы власти, отвечающие за ее соблюдение, сотрудничали и оперативно реагировали;

5.3. обеспечить, чтобы родители имели равные права в отношении детей в соответствии с внутренним законодательством и административной практикой, гарантируя каждому из родителей право на получение информации и право высказывать свое мнение по важным решениям, влияющим на жизнь и развитие их ребенка, в интересах самого ребенка;

5.4. исключить из своего законодательства любые различия на основе брачного статуса между родителями, которые признали своего ребенка;

5.5. включить в свое законодательство принцип поочередного проживания после развода, причем этот принцип может не соблюдаться лишь в случаях насилия над ребенком, отсутствия заботы или бытового насилия, причем время, которое ребенок проживает с каждым из родителей, должно корректироваться с учетом потребностей и интересов ребенка;

5.6. уважать право ребенка на высказывание своего мнения по всем касающимся его вопросам, когда признано, что ребенок достаточно понимает вопрос, о котором идет речь;

5.7. принимать во внимание возможность поочередного проживания с родителями при предоставлении социальных пособий;

5.8. принять все необходимые меры для обеспечения того, чтобы решения, касающиеся проживания ребенка, а также прав на общение с ним, соблюдались в полном объеме, включая рассмотрение жалоб в случае отказа передать ребенка;

5.9. стимулировать и в соответствующих случаях развивать посреднические услуги в рамках судебно-следственных действий по семейным делам с участием детей, в частности, путем проведения по постановлению суда заседаний, посвященных обязательному информированию, с тем чтобы родители осознали, что поочередное проживание ребенка может быть именно тем вариантом, который будет в наибольшей степени отвечать интересам ребенка, а также стремиться к достижению таких решений, обеспечивая, чтобы посредники получали надлежащую подготовку, а также стимулируя многодисциплинарное сотрудничество на основе "Кохемской модели";

- 5.10. обеспечить, чтобы специалисты, которые вступают в контакт с детьми в ходе судебно-следственных действий по семейным делам, получали необходимую многопрофильную подготовку, предполагающую ознакомление с конкретными правами и потребностями детей различных возрастных групп, а также в отношении процессуальных действий, которые адаптированы к их возможностям в соответствии с "Рекомендациями Совета Европы по правосудию, дружественному к ребенку";
- 5.11. поощрять разработку планов выполнения родительских обязанностей, которые позволяют родителям самим определять основные аспекты жизни своих детей, и предусмотреть для детей возможность требовать пересмотра условий, которые непосредственно отражаются на них, в частности, места проживания;
- 5.12. ввести оплачиваемый родительский отпуск для отцов, отдавая предпочтение такой модели, которая не предусматривает возможности передачи периодов отпуска.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2080 (2015)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Переосмысление стратегии борьбы с допингом**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея отмечает важность защиты ценностей спорта и обеспечения надлежащего применения максимально высоких стандартов для защиты этих ценностей. Допинг представляет собой одно из бедствий, которые подрывают этику спорта, разрушая имидж спорта, спортсменов и спортсменок. Совет Европы уже многие годы занимается вопросами борьбы с допингом; Ассамблея приветствует тот факт, что организация положительно повлияла на пересмотр Всемирного антидопингового кодекса и что она играет активную роль во Всемирном антидопинговом агентстве.
2. Ассамблея приветствует усилия различных национальных, европейских и международных структур по повышению эффективности систем борьбы с допингом: значительные успехи были достигнуты в сфере признания прав атлетов; успехи в тестировании новых веществ и внедрение биологических паспортов повысили актуальность и эффективность контроля атлетов; крупные спортивные организации активно занимаются повышением качества информации, касающейся рисков, связанных с применением допинга, и действующих антидопинговых норм; на европейском и международном уровне начинается сотрудничество между полицейскими службами.
3. К сожалению, несмотря на эти усилия, по-прежнему имеют место случаи доказанного употребления допинга спортсменами высокого уровня, и те, кто разрабатывает новые допинговые препараты или процедуры, похоже, на шаг опережают тех, кто пытается отследить такого рода злоупотребления в спорте. Что еще хуже, допинг приобретает огромные масштабы в любительском спорте и в видах спорта, которыми занимаются миллионы молодых людей.
4. Ассамблея обеспокоена не только тем, что допинг угрожает этике спорта: гораздо в большей степени она обеспокоена теми серьезными угрозами для здоровья населения, которые создает допинг, а также тем фактом, что нелегальный оборот допинговых препаратов помогает обогащаться организованной преступности. Она считает, что профилактическая работа среди молодых спортсменов-любителей или

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 2 октября 2015 г. (36-е заседание) (см. док. 13852, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Андре Шнайдер). Текст, принятый Ассамблеей 2 октября 2015 г. (36-е заседание).

полупрофессионалов, а также борьба с незаконным оборотом должны входить в число приоритетов стратегии борьбы с допингом.

5. Ассамблея твердо убеждена, что лишь совместные усилия всех заинтересованных сторон могут дать позитивные результаты. В этой связи следует изучить различные направления действий, включая повышение уровня согласованности законодательства отдельных стран в отношении определения состава преступлений и тяжести наказаний, улучшение координации работы различных государственных служб и активизации сотрудничества между органами полиции наряду с развитием сотрудничества между властями и спортивными организациями, а также создание общих банков информации. В связи с последним, обмен информацией, которой располагают различные структуры, и сопоставление этой информации могли бы помочь организовать более адресные и своевременные меры контроля.

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

6.1. проанализировать и согласовать национальное законодательство, имея в виду необходимость сочетания императивов защиты прав спортсменов с эффективностью мер контроля, пресекать нарушения антидопингового законодательства и наказывать виновных и в этом контексте:

6.1.1. обеспечить, чтобы меры наказания более точно соответствовали реальным ситуациям;

6.1.2. увеличить объем ресурсов, которыми могут располагать для проведения расследований полицейские службы, отвечающие за борьбу с допингом, в частности, разрешив "специальные методы расследования", применяемые в борьбе с организованной преступностью;

6.1.3. дать национальным антидопинговым организациям необходимое разрешение для:

6.1.3.1. проведения внезапных проверок спортсменов-любителей и полупрофессионалов на условиях, аналогичных тем, которые применяются в отношении спортсменов-профессионалов, в тех случаях, когда есть веские основания предполагать применение допинга;

6.1.3.2. расследования действий не только спортсменов, но и вспомогательного персонала;

6.1.3.3. создания линии связи для разоблачителей;

6.2. усилить координацию и обмен информацией между различными государственными службами, занимающимися вопросами борьбы с допингом, и развивать межгосударственное сотрудничество в области проверки и расследования нарушений антидопингового законодательства, а также в борьбе с производством и нелегальным оборотом допинговых препаратов и с преступными объединениями, которые извлекают из этого выгоду;

6.3. подготовить во всех европейских странах специализированных судей, которые могли бы заниматься вопросами допинга и другими спортивными вопросами, в частности, делами о коррупции, а также о манипулировании спортивными результатами, изучить возможность предоставления им юрисдикции на национальном уровне;

6.4. принять общенациональные программы по профилактике допинга и в этом контексте:

6.4.1. включить в школьные учебные программы информацию о допинге (опасность применения допинговых препаратов, опасность самолечения и употребления пищевых добавок) (например, через агентство по физическому образованию и преподавателей физкультуры), а также в контексте национального образования на всех уровнях разрабатывать информационно-просветительские меры, стремясь к сотрудничеству с другими партнерами, в частности со спортивными организациями и ассоциациями, в том числе для продвижения этических норм и ценностей спорта;

6.4.2. создать центр сбора информации о происшествиях, связанных с допингом, разработать стратегию эпидемиологических исследований (особенно в отношении молодежи и спортсменов-любителей) и совершенствовать методику биологического профилирования;

6.4.3. поддерживать антидопинговую подготовку медиков, работающих в непосредственном контакте со спортсменами;

6.4.4. создать на региональном или местном уровне агентства по наставничеству, сотрудники которых прошли подготовку по вопросам борьбы с допингом, с тем чтобы стимулировать:

6.4.4.1. разработку профилактических мер местными и региональными спортивными клубами;

6.4.4.2. проведение информационно-просветительской работы и обучение среди врачей, фармацевтов и представителей других медицинских специальностей, непосредственно связанных с физической культурой и спортом;

6.5. незамедлительно ратифицировать Конвенцию Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения (СДСЕ № 211).

7. Ассамблея рекомендует национальным и международным спортивным ассоциациям и федерациям:

7.1. обеспечить предоставление исчерпывающей информации об антидопинговых стандартах и механизмах, а также разработать информационно-просветительские программы и меры, ориентированные, в

частности, на молодежь, включая информацию об опасности применения пищевых добавок, особенно приобретаемых по неофициальным каналам;

7.2. разработать стратегии "рационального" выбора объектов контроля, включая контроль не только лучших, но и тех, кто не стал победителями, опираясь на накопленные знания о практике допинга и более конкретную информацию о том, что предшествует применению допинга;

7.3. способствовать созданию совместных баз данных с полицейскими властями и национальными органами по борьбе с допингом;

7.4. создавать линии связи для разоблачителей;

7.5. составлять календари спортивных состязаний, учитывая риски, связанные с перегрузкой спортсменов и команд; учитывать также возможность ограничения количества соревнований, в котором спортсменам разрешается принимать участие в течение определенного периода;

7.6. способствовать совместно с соответствующими государственными властями сертифицированию спортивных залов и распространению кодексов поведения, запрещающих реализацию или стимулирование в какой-либо иной форме людей к потреблению допинговых препаратов с целью улучшения физического состояния;

7.7. принять совместно с властями меры в начальных и средних школах по повышению информированности детей и молодежи относительно опасности допинга и помочь им сформировать спортивную культуру, основанную на соблюдении ценностей и этических норм спорта, а не на стремлении к победе любой ценой.