



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire  
Парламентская ассамблея

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE  
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2012 г.

Третья часть

25-29 июня 2012 г.

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**

## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 2002 (2012) Молодое поколение – жертва социальных, экономических и политических последствий финансового кризиса (док. 12951)
- Рекомендация 2003 (2012) Цыгане-мигранты в Европе (док. 12950)

### Резолюции

- Резолюция 1884 (2012) Меры жесткой экономии – опасность для демократии и социальных прав (док. 12948)
- Резолюция 1885 (2012) Молодое поколение – жертва социальных, экономических и политических последствий финансового кризиса (док. 12951)
- Резолюция 1886 (2012) Последствия экономического кризиса для местных и региональных властей Европы (док. 12944)
- Резолюция 1887 (2012) Множественная дискриминация мусульманских женщин в Европе: за равенство возможностей (док. 12956)
- Резолюция 1888 (2012) Кризис демократии и роль государства в сегодняшней Европе (док. 12955)
- Резолюция 1889 (2012) Образ мигрантов и беженцев в ходе избирательных кампаний (док. 12953)
- Резолюция 1890 (2012) Выполнение обязательств Черногорией (док. 12952)
- Резолюция 1891 (2012) Положение правозащитников в государствах-членах Совета Европы (док. 12957)
- Резолюция 1892 (2012) Кризис в процессе перехода Египта к демократии (док. 12981)
- Резолюция 1893 (2012) Политический переходный процесс в Тунисе (док. 12949)
- Резолюция 1894 (2012) Недопустимость ограничения свободы передвижения в качестве наказания за политическую позицию (док. 12943)
- Резолюция 1895 (2012) Осуществление Ассамблеей процедуры мониторинга (июнь 2011 г. – май 2012 г.) (док. 12954)

**Рекомендации  
2002 - 2003**





**Рекомендация 2002 (2012)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Молодое поколение – жертва социальных, экономических и политических последствий финансового кризиса**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 1885 (2012) "Молодое поколение – жертва социальных, экономических и политических последствий финансового кризиса", предлагает Комитету министров довести настоящую резолюцию до сведения государств-членов, в частности, в рамках 9-й Конференции министров стран Совета Европы, отвечающих за вопросы молодежи (Санкт-Петербург, Российская Федерация, 23-25 сентября 2012 года), и Всемирного форума за демократию (Страсбург, 5-11 октября 2011 года), включая Молодежную ассамблею (5-7 октября 2012 года), и способствовать ее выполнению.

2. Кроме того, Ассамблея просит Комитет министров помочь государствам-членам модернизировать свои правовые и институциональные системы в той степени, в какой они касаются молодежной политики, с тем чтобы активизировать европейское сотрудничество и повысить эффективность механизмов, призванных облегчить доступ молодежи к социально-экономическим правам и возможностям, зафиксированным в Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и в пересмотренной Европейской социальной хартии (СЕД № 163).

3. Кроме того, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

3.1. ускорить рассмотрение проекта рекомендации государствам-членам относительно доступа к социальным правам для молодежи из неблагополучных кварталов, с тем чтобы принять ее и представить министрам, отвечающим за вопросы молодежи, на их конференции в Санкт-Петербурге;

3.2. повторно рассмотреть предложение о разработке проекта европейской рамочной конвенции о правах молодежи, предложенной Ассамблеей в ее рекомендации 1978 (2011) и различными европейскими молодежными организациями;

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2012 г. (21-е и 22-е заседания) (см. док. 12951, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Волонте; и док. 12974, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Якич). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2012 года (22-е заседание).

3.3. активно вовлекать Европейский центр глобальной взаимозависимости и солидарности (Центр "Север-Юг") и Банк развития Совета Европы к продвижению ориентированной на интересы молодежи политики и мер по наращиванию потенциала, в том числе в рамках Стратегии добрососедства Совета Европы, реализуемой в странах южного и восточного Средиземноморья;

3.4. настоятельно призывает молодежный сектор и Департамент социального единства и многообразия подготовить предложения по дальнейшей разработке с Европейским союзом совместных программ, направленных на облегчение доступа молодежи к социальным, экономическим и политическим правам.



**Рекомендация 2003 (2012)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## Цыгане-мигранты в Европе

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея подчеркивает, что государства объективно заинтересованы в упорядочении миграции и в недопущении недобросовестного использования системы предоставления убежища.
2. Ассамблея обеспокоена тем, что цыгане являются одной из самых обездоленных, дискриминируемых, притесняемых и преследуемых групп населения в Европе. Эта ситуация не меняется и даже усугубляется, о чем свидетельствуют данные многих исследований, а также резолюция Ассамблеи 1740 (2010) "Положение рома в Европе и соответствующие действия Совета Европы" и Декларация о росте антицыганских настроений и насилия на почве расизма в отношении цыган в Европе, принятая Комитетом министров 1 февраля 2012 года. Принадлежность к цыганам и мигрантам – вследствие этой двойной стигматизации - значительно усугубляет их неблагоприятное положение и дискриминацию.
3. Данная двойная стигматизация проявляется в публичных дискуссиях, материалах СМИ и политической дискуссии о цыганах в Европе. В ее основе лежат, главным образом, три глубоко укоренившихся предубеждения: все цыгане кочуют; все они происходят из зарубежных стран и являются нелегальными мигрантами.
4. Что касается кочевого образа жизни цыган, в действительности в Европе кочует менее 20 процентов всех цыган. В отношении того, что цыгане происходят из зарубежных стран, необходимо заметить, что на протяжении около 700 лет они были частью европейского общества, и большинство из них являются гражданами стран, в которых они проживают. В отношении того, что цыгане являются нелегальными мигрантами, очевидно, что большинство цыган перемещается в рамках своего права на свободу передвижения в соответствии с законодательством Европейского союза.
5. В сочетании с широко распространенным мнением о наличии общей связи между цыганами и преступностью эти предрассудки в значительной степени способствовали ухудшению положения цыган в Европе. В этой связи Ассамблея намерена привлечь

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2012 г. (26-е заседание) (см. док. 12950, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик г-жа Грот; док. 12987, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Алигрудич, и док. 12982, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Кальмар). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2012 г. (26-е заседание).*

внимание Комитета министров к ряду проблем, которые требуют дальнейших мер не только со стороны государств-членов, но и Совета Европы:

- 5.1. общий в целом образ цыган, распространяемый некоторыми СМИ и политиками;
  - 5.2. двойная дискриминация цыган-мигрантов при доступе к образованию, медицинскому обслуживанию, трудоустройству и жилью;
  - 5.3. недавно начатое и продолжающееся принятие в ряде государств-членов Совета Европы жестких мер по выдворению, ориентированных на цыган-мигрантов, что может быть фактически приравнено к коллективному выдворению;
  - 5.4. продолжающееся принудительное возвращение цыган в Косово<sup>2</sup> вопреки рекомендациям Комиссара Совета Европы по правам человека и Ассамблеи не делать этого до тех пор, пока не будет установлено, что такая практика безопасна и состоятельна;
  - 5.5. нестабильное положение цыган без гражданства в государствах-членах Совета Европы, главным образом в Восточной Европе, вызванное распадом Советского Союза, Югославии и Чехословакии, а также в Западной Европе, например, в Италии и Нидерландах;
  - 5.6. введение в ряде государств-членов Совета Европы уголовного преследования за попрошайничество и последствия этого шага для цыган с учетом правозащитных и других проблем, главным образом в контексте Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), пересмотренной Европейской социальной хартии (СЕД № 163) и других стандартов.
6. Ассамблея рекомендует в этой связи Комитету министров поручить соответствующим комитетам и органам Совета Европы, таким как Специальный комитет экспертов по проблемам цыган (САНРОМ), Группа экспертов по противодействию торговле людьми (GRETA), Европейский комитет по проблемам преступности (ЕКПП), Отдел по вопросам координации мер в области миграции и Руководящий комитет по вопросам СМИ и информационного общества (CDMSI):

6.1. проанализировать действующее в государствах-членах законодательство и правоприменительную практику, предусматривающие уголовное преследование за попрошайничество, и изучить их влияние на положение цыган, а также последствия с точки зрения Европейской конвенции о правах человека, пересмотренной Европейской социальной хартии и других стандартов Совета Европы;

6.2. провести на основе правозащитных стандартов углубленный анализ различных мер, принимаемых государствами-членами Совета Европы и Европейской комиссией, имеющих целью не допустить обращения лиц в поисках

---

<sup>2</sup> Любое упоминание в этом документе Косово, его территории, институтов или населения следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН и без ущерба для статуса Косово.

убежища из стран Западных Балкан с ходатайством о предоставлении убежища в странах ЕС;

6.3. уделить особое внимание выяснению вопроса о том, затрагивает ли торговля людьми цыганскую общину и (или) участвуют ли она в торговле людьми, и изучить, насколько эффективно реализуются в отношении цыган стандарты и меры, закрепленные в Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СЕД № 197), и необходимы ли дальнейшие конкретные меры, в том числе меры со стороны Совета Европы;

6.4. рассмотреть пути и способы решения проблемы формирования негативных стереотипов и стигматизации цыган в СМИ и политических дискуссиях, соблюдая при этом в должной мере свободу выражения мнений и свободу СМИ.

7. Кроме того, Ассамблея просит Комитет министров:

7.1. призвать государства-члены прекратить действия, равносильные коллективному выдворению цыган, и пересмотреть свою политику принудительного возвращения цыган в Косово, приостановив при этом практику принудительного возвращения до тех пор, пока не будет установлено, что она безопасна и состоятельна;

7.2. призвать государства-члены обеспечить учет конкретных потребностей цыган-мигрантов при разработке и реализации национальных стратегий и политики по ускорению социальной интеграции цыган;

7.3. призвать государства-члены предпринять необходимые шаги по натурализации цыган без гражданства и подписать, ратифицировать и исполнять конвенции Совета Европы о гражданстве (СЕД № 166) и о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств (СДСЕ № 200), а также Конвенцию Организации Объединенных Наций 1954 года о статусе апатридов и Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства;

7.4. настоятельно призвать государства-члены подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 1777);

7.5. просить государства обеспечить, чтобы органы правопорядка со всеми мигрантами, включая цыган, обращались справедливо, беспристрастно и без дискриминации;

7.6. рекомендовать государствам-членам провести углубленный анализ, с тем чтобы установить общие и специфические для отдельных стран причины передвижения и миграции, а также разработать и реализовать на практике меры, которые могли устранить эти причины. Кроме того, рекомендовать государствам-членам и Европейскому союзу мобилизовать денежные средства, которые можно было бы использовать для этой цели.

8. В заключение Ассамблея информирует Комитет министров о своем решении поддержать разработанную Советом Европы кампанию "Доста!" ("Преодолеем

*Рекомендация 2003*

предрассудки и пойдём навстречу цыганам!") путем предоставления своим членам необходимой информации для национальных парламентов и распространения такой информации через них.

**Резолюции  
1884 - 1895**





**Резолюция 1884 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Меры жесткой экономии – опасность для демократии и социальных прав**

Парламентская ассамблея

1. Начиная с 2009 года по всей Европе осуществляются программы жесткой экономии, направленные на оздоровление государственных бюджетов. В последнее время международные эксперты и организации все чаще ставят под сомнение как экономическую эффективность мер жесткой экономии, так и коренные причины кризиса. Объектом критики стали также краткосрочные и долгосрочные негативные последствия таких мер для демократических процессов и стандартов социальных прав.

2. Парламентская ассамблея обеспокоена тем, как повлияют осуществляемые в настоящее время программы жесткой экономии на стандарты демократических и социальных прав. Она обеспокоена тем, что применяемые в настоящее время ограничительные подходы основаны главным образом на сокращении бюджетных ассигнований на социальные расходы: они не только не решают задачу оздоровления государственных бюджетов, но и создают опасность дальнейшего углубления кризиса и подрыва социальных прав, поскольку действие таких мер в основном сказывается на классах с низким уровнем дохода и наиболее уязвимых категориях населения.

3. В таком контексте Ассамблея призывает провести новую оценку текущего кризиса и признать, что одной из коренных причин этого кризиса стали пакеты широкомасштабной помощи, предоставленной европейским банкам. Ассамблея полагает необходимым отделить долгосрочный вопрос балансирования государственных финансов от финансовых рынков, а также их специфической динамики и краткосрочных интересов. В рамках Европейского союза следует обсудить возможность запрета эмиссионного финансирования государств Европейским центральным банком.

4. Перед лицом последствий "необузданного" экономического либерализма, европейскую социальную модель и ее различные национальные ипостаси следует защитить как общеевропейскую концепцию, построенную на общих принципах "социально-ориентированной рыночной экономики", и еще больше укрепить "государство всеобщего благоденствия", в том числе путем установления новых

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2012 г. (21-е и 22-е заседания) (см. док. 12948, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Хунко). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2012 г. (22-е заседание).*

социальных партнерских отношений, при которых в центре внимания находится человек.

5. Применение мер жесткой экономии зачастую связывается с органами, характер которых порождает вопросы с точки зрения демократического контроля и легитимности: в частности, речь идет о так называемой "тройке", в которую входят Международный валютный фонд, Европейская комиссия и Европейский центральный банк, или созданных в последнее время в ряде государств-членов новых технократических правительствах. Ожидается, что последнее решение о создании Европейского стабилизационного механизма и заключении связанного с ним Европейского налогово-бюджетного соглашения еще более усилит давление на государства-члены, вынуждая их проводить все новые раунды мер жесткой экономии.

6. Ассамблея рекомендует коренным образом переориентировать осуществляемые в настоящее время программы жесткой экономии, отказавшись от практики нацеливания таких программ почти исключительно на сокращение расходов в социальной сфере, таких как пенсии, здравоохранение и семейные пособия. Она рекомендует принимать меры, направленные на увеличение поступлений в государственный бюджет, путем увеличения налогообложения категорий населения с более высокими доходами и имущества, путем расширения налоговой базы и повышения собираемости налогов, путем обеспечения эффективного функционирования налоговой системы и борьбы с налоговыми преступлениями и уклонением от уплаты налогов.

7. Для преодоления текущего кризиса и обеспечения устойчивого экономического развития, вместо того чтобы вводить режим жесткой экономии следует принять энергичные меры по оживлению экономики на основе создания новых возможностей для достойной занятости, равного доступа к занятости и поддержки молодежи при переходе от образования к профессиональной карьере.

8. Хотя многие решения, связанные с так называемым "кризисом суверенного долга", принимаются под эгидой институтов Европейского союза и Еврозоны, многие страны Большой Европы по различным причинам ощущают потребность в дальнейшем оздоровлении государственных бюджетов, поскольку они все еще испытывают на себе влияние постоянного экономического кризиса. Поэтому всем государствам-членам Совета Европы следует активно участвовать в поиске совместных решений для преодоления нынешней кризисной ситуации наиболее демократическим способом и при максимальном соблюдении социальных прав.

9. В том что касается защиты прав человека (включая социальные права), главной точкой отсчета остается пересмотренная Европейская социальная хартия (СЕД № 163), при этом Стратегию инноваций и надлежащего управления на местном уровне, содержащую 12 принципов "надлежащего демократического управления", разработанную Советом Европы в 2007 году, следует и далее продвигать в качестве важной отправной точки для современных демократий.

10. В свете такой оценки Парламентская ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

10.1. не допустить эрозии существующих демократических стандартов при принятии решений, касающихся "кризиса суверенного долга" и возможного

осуществления совместных европейских действий, в максимальной степени сохранив право принятия решений за национальными правительствами и другими национальными институтами, обладающими демократической легитимностью, в частности за национальными парламентами;

10.2. продумать возможности усиления в будущем демократического характера таких процессов, в том числе в отношении формирования в будущем экономической политики на общеевропейском уровне, а пока действовать максимально транспарентно при принятии любых далеко идущих решений, которые коренным образом влияют на национальную экономику и жизнь людей;

10.3. подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, пересмотренную Европейскую социальную хартию и Европейский кодекс социального обеспечения (пересмотренный) (СЕД № 139) и рассмотреть возможность обновления последнего с учетом сегодняшней ситуации на рынке труда и сегодняшнего образа жизни, с тем чтобы расширить объем прав граждан государств-членов Совета Европы таким образом, чтобы он был не меньше объема прав, обеспечиваемых двусторонними соглашениями

10.4. в соответствующих случаях инициировать публичные обсуждения социальных последствий и влияния демократического суверенитета в случае вступления в силу Европейского стабилизационного механизма и Европейского налогово-бюджетного соглашения;

10.5. рассмотреть меры, направленные на модернизацию демократических структур и процессов с использованием новых форм участия граждан и выяснения их мнения, таких как референдумы, всякий раз, когда конституция или законодательство предусматривает такие возможности;

10.6. провести тщательную оценку осуществляемых программ жесткой экономии с точки зрения их краткосрочного и долгосрочного воздействия на демократические процессы принятия решений и на стандарты социальных прав, системы социального обеспечения и социальные службы, такие как пенсионная система и система здравоохранения, семейные службы и службы помощи наиболее уязвимым группам населения (инвалидам, мигрантам, безработным и т.д.);

10.7. разработать программы оздоровления бюджетов не только за счет урезания расходов, финансируемых на всех уровнях из государственного бюджета, в частности социальных расходов, но и за счет увеличения доходной части, в частности путем повышения налогов на более обеспеченные категории населения и на прибыли крупных корпораций, а также путем более решительного противодействия уклонению от уплаты налогов, налоговым нарушениям, уходу в налоговые гавани, коррупции и теневой экономике;

10.8. всякий раз, когда это возможно, дополнять программы оздоровления бюджетов мерами по стимулированию устойчивого экономического роста, включая меры, направленные на создание новых рабочих мест для достойной занятости, а также условий и экономической среды для успешных личных

инициатив и предпринимательства, принимая во внимание, что занятость является предварительным условием будущих налоговых поступлений;

10.9. начать комплексные программы оживления экономики, имеющие целью снижение высокого уровня безработицы и преодоление ее негативных социально-экономических последствий, включая специальные меры, направленные на поддержку молодого поколения в период перехода от образования к занятости;

10.10. продолжать и поддерживать усилия, предпринимаемые с целью усиления регулирования финансового сектора и финансовых структур, размеры которых, системная интеграция, сложность и взаимосвязь могут поставить под угрозу финансовую стабильность и способность регулирующих органов сопротивляться их требованиям, включая меры, касающиеся теневой банковской системы, затребованные Европейским парламентом и инициируемые в настоящее время Европейской комиссией;

10.11. улучшить взаимный обмен информацией, сотрудничество и гармонизацию налогов, принять совместные меры, направленные на постепенную ликвидацию "налоговых гаваней" и "непрозрачных" налоговых территорий и изучить возможности введения повсюду в Европе новых налогов на некоторые типы финансовых операций.



**Резолюция 1885 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Молодое поколение – жертва социальных, экономических и политических последствий финансового кризиса**

Парламентская ассамблея

1. Молодежь – это главное достояние Европы. Следует создать возможности, позволяющие ей в полной мере участвовать в демократических процессах принятия решений и в формировании сплоченного, процветающего и справедливого общества. Однако финансовый и экономический кризисы, а также лежащие в их основе структурные проблемы угрожают эффективному осуществлению этих прав молодежью, чья самостоятельность, достоинство и благополучие серьезно пострадали от растущего экономического и социального неравенства. В некоторых странах огромный государственный долг, финансовые спекуляции и глобальный экономический кризис вынуждают молодое поколение идти на болезненные жертвы.
2. Парламентская ассамблея выражает глубокую озабоченность по поводу того факта, что молодое поколение в Европе непропорционально страдает от безработицы, неполной занятости, нищеты и социального отторжения. Назревает настоящая трагедия. Если не будут приняты ощутимые меры по улучшению ситуации, Европа рискует не только породить "потерянное поколение" лишившихся иллюзий молодых людей, но и подорвать свою политическую стабильность и социальное единство, справедливость и мир, а также надолго утратить конкурентоспособность и перспективы развития в глобальном контексте.
3. Европа стареет и для продвижения вперед и процветания она нуждается в динамизме молодежи. Поэтому политические лидеры обязаны действовать быстро и решительно, помогая создавать для молодежи реальные возможности; в противном случае им придется столкнуться с ответным нарастанием экстремизма и отчужденности в обществе. Ассамблея убеждена, что Европе следует возродить механизмы межпоколенческой солидарности и активней делить с молодежью бремя политической, социальной и экономической власти. Адекватная поддержка молодежи сегодня, даже во времена жесткой экономии, является лучшим вложением, которое Европа может сделать для обеспечения своей жизнеспособности и качественного роста в будущем.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2012 г. (21-е и 22-е заседания) (см. док. 12951, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Волонте; и док. 12974, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Якич). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2012 года (22-е заседание). См. также рекомендацию 2002 (2012).*

4. В связи с необходимостью решения важнейшей задачи обеспечения занятости молодежи, Ассамблея еще раз обращает внимание на предложения, содержащиеся в ее резолюции 1828 (2011) "Обратить вспять резкую тенденцию к снижению уровня занятости молодежи", и настоятельно призывает национальные парламенты обеспечить надлежащее выполнение этой резолюции. Она приветствует стратегию создания рабочих мест, обнародованную Европейским союзом в апреле 2012 года, и решительно поддерживает предложения, касающиеся непосредственно молодежи.

5. Ассамблея напоминает о той ценной исследовательской работе, которая было проделана учреждениями-партнерами с целью создания стратегий и инструментов более эффективного закрепления молодежи на рынках труда и ускорения прогресса общества. Она, в частности, убеждена в целесообразности практической реализации предложений Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), изложенных в издании ОЭСР "Перспектива развития рынка занятости" и в исследованиях "Работа для молодых" и "Большие проблемы европейского рынка труда", и рекомендует следовать этим предложениям.

6. Кроме того, Ассамблея настоятельно призывает государства-члены Совета Европы:

6.1. в связи с молодежной политикой:

6.1.1. ориентировать молодежные стратегии и планы действий на более полную интеграцию молодежи в общество путем формирования активной гражданской позиции, социального диалога и создания возможностей для стабильной занятости;

6.1.2. обеспечить, чтобы молодежь имела полный доступ ко всем своим правам человека (включая социальные);

6.1.3. обеспечить для молодежи справедливое вознаграждение и достойные условия труда;

6.1.4. обеспечить, чтобы молодежная политика занимала должное место в политической повестке и подкреплялась адекватным финансированием;

6.1.5. направить часть неизрасходованных бюджетных средств и дополнительных ресурсов, полученных за счет корректировки налогообложения, на финансирование молодежных проектов, программ и организаций;

6.1.6. осуществлять ориентированные на интересы семей меры в поддержку молодых родителей, а также реализовать предложения, содержащиеся в рекомендации 1912 (2010) "Укрепление семьи как фактор развития в условиях кризиса", в ответе Комитета министров (док. 12450) и в резолюции 1864 (2012) "Демографические тенденции в Европе: превратить трудности в преимущества";

6.1.7. способствовать реализации предложений, содержащихся в резолюции 1778 (2010) и рекомендации 1948 (2010) "Распространение добровольческой деятельности в Европе" и в резолюции 1800 (2011) "Борьба с бедностью";

6.1.8. способствовать эмансипации молодежи, разрабатывая для этой возрастной группы адресные меры жилищной политики,

6.2. в отношении готовности молодежи к трудоустройству и ее профессиональных навыков, а также в связи с переходом от образования к трудовой деятельности и при переходе с одной работы на другую:

6.2.1. переориентировать свою макроэкономическую политику на создание стабильных рабочих мест и вложение средств в качественное образование, профессиональную подготовку и программы обучения в течение всей жизни;

6.2.2. скорректировать свои системы образования таким образом, чтобы они давали молодежи широкий спектр навыков и позволяли овладевать иностранными языками, с тем чтобы более полно соответствовать изменяющимся потребностям рынка труда и многочисленным вакантным рабочим местам в Европе;

6.2.3. облегчить доступ молодежи к качественному образованию, обеспечить который можно за счет повышения конкуренции между школами государственного и частного сектора;

6.2.4. устранить административные и налоговые барьеры, препятствующие передвижению молодежи в целях получения образования, профессиональной подготовки и трудоустройства, а также стимулировать такую мобильность;

6.2.5. дать импульс молодежному предпринимательству путем создания благоприятной среды, оказания консультативных услуг, предоставления налоговых льгот, грантов и микрокредитов, специально предназначенных для молодежи;

6.2.6. облегчать доступ молодежи к программам развития, механизмам патентной защиты и занятости в сфере "зеленой" экономики, здравоохранении, в инновационной сфере и в секторе информационных технологий;

6.2.7. использовать Международный год кооперативов, объявленный Организацией Объединенных Наций в 2012 году, для поощрения создания и развития молодежных кооперативных предприятий;

6.2.8. облегчить признание в масштабах всей Европы документов о профессиональной квалификации и неформального образования;

6.2.9. обеспечивать налоговые стимулы работодателям, которые предлагают молодым людям места учеников, сохраняя при этом работников старшего возраста, в частности, для межпоколенческой передачи навыков на рабочем месте;

6.2.10. субсидировать взносы работодателей в системы социального страхования или даже объявить на какой-то срок мораторий на такие выплаты, с тем чтобы стимулировать прием на работу молодежи;

6.2.11. одобрить и способствовать применению Европейской качественной хартии стажировки и ученичества в национальном контексте;

6.2.12. разработать всевозможные программы и базы данных для обмена информацией между национальными государственными службами занятости с целью облегчения молодежи доступа к информации о всех вакантных рабочих местах в Европе;

6.2.13. решить проблему исключения молодежи из системы образования и также устранить опасность возникновения "цифрового разрыва", обусловленного неравными возможностями доступа в интернет.

6.3. в отношении социальной защиты:

6.3.1. поддержать создание национальных механизмов "молодежных гарантий", призванных обеспечить, чтобы ни один молодой человек не оставался против своей воли без работы, образования или профессиональной подготовки в течение более четырех месяцев;

6.3.2. обеспечить, чтобы молодые люди с особыми потребностями, в частности инвалиды, имели доступ к профессиональной подготовке и образованию с учетом их возможностей, получали справедливое вознаграждение и становились полноправными членами общества;

6.3.3. предложить целевые программы и средства интеграции, призванные помочь молодым людям, находящимся в затрудненных условиях избежать таких напастей, как преступность, проституция, саморазрушение и или самоотторжение, связанных с пагубными пристрастиями;

6.3.4. гарантировать молодым людям равные возможности, для того чтобы свободно выбирать и иметь реальный доступ к качественному образованию путем регулярного использования стипендий, предоставляемых с учетом материального положения семей;

6.3.5. расширить охват системы государственного социального обеспечения и поощрять более широкое использование частных пенсионных схем для молодых работников, работающих на временной основе, на низкооплачиваемых должностях или имеющих иную нестабильную работу;

6.3.6. обеспечить, чтобы лица, впервые ищущие работу, имели доступ к социальным льготам;

6.3.7. способствовать принятию во всех государствах-членах некоего общего регламента для молодых практикантов, в котором устанавливался бы набор минимальных гарантий, обеспечиваемых практикантам, работающим на основе договора в письменной форме, размер взносов в систему социального обеспечения, а для практики продолжительностью более трех месяцев предусматривалась бы выплата по крайней мере минимальной в стране заработной платы;

6.4. в отношении формирования активной гражданской позиции и развития социального диалога:

6.4.1. лучше использовать новые средства коммуникации, опроса мнений и институционального представительства (включая молодежные советы, молодежные организации и молодежные парламенты) для построения социальных моделей, в большей степени опирающихся на сотрудничество, которые позволяют молодым людям высказывать свое мнение и обеспечивать, чтобы оно было должным образом принято во внимание;

6.4.2. активизировать социальный диалог с целью решения проблем молодежи путем развития государственно-частных партнерств между образовательными учреждениями, предприятиями, местными органами власти, профсоюзами, агентствами по трудоустройству и социальными службами;

6.4.3. рассмотреть возможность создания многофункциональных фондов поддержки молодежи, направленных на увеличение числа стипендий студентам, стимулирование создания молодыми предпринимателями стартап-предприятий и их доступа к патентам, а также продвижение проектов, способствующих социальной интеграции молодого поколения.

7. Ассамблея преисполнена решимости регулярно использовать проводимые ею обсуждения "состояния демократии и прав человека" и другие существующие механизмы мониторинга, предусмотренные правовыми инструментами Совета Европы, для оценки достигнутого прогресса и эффективности мер, принятых государствами-членами с целью облегчения доступа к социальным правам, в частности, для более уязвимых категорий населения, таких как молодежь в целом, женщины, инвалиды и наиболее маргинализированные группы в частности. Кроме того, Ассамблея считает целесообразным повторно обсудить этот вопрос в 2014 году.





**Резолюция 1886 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Последствия экономического кризиса для местных и региональных властей Европы**

Парламентская ассамблея

1. Нынешний экономический кризис сильно повлиял на местные и региональные органы власти в Европе. Многие из них испытывают воздействие значительного сокращения объемов как собственных поступлений, так и ресурсов, поступающих по линии государственных бюджетов, тогда как потребность в государственных услугах возрастает по мере того, как в условиях тяжелой экономической ситуации у населения происходит падение доходов и возникают различные трудности.
2. Парламентская ассамблея глубоко озабочена значительными социальными проблемами, вызываемыми кризисом, и сокращением программ социальной помощи, воздействием на качество государственных услуг и снижением уровня инвестиций в стратегические направления деятельности государства, такие как образование, здравоохранение и социальные услуги, непосредственно связанные с благополучием уязвимых групп населения.
3. Ассамблея полагает, что местным и региональным органам власти необходимо самим вносить вклад в стимулирование экономического восстановления в качестве источника будущих доходов и иметь для этого соответствующие возможности. В этой связи Ассамблея подчеркивает значение партнерских связей между местным самоуправлением, экономическими субъектами, учебными и научными организациями, а также организациями гражданского общества в деле противодействия социальному неравенству и оказания поддержки социальным группам, нуждающимся в особой защите, таким как дети, пожилые лица, люди, испытывающие трудности с усвоением знаний или инвалиды.
4. Основные социальные права требуют защиты при распределении средств местного бюджета или межбюджетных трансфертов в пользу муниципалитетов и регионов. Кроме того, в соответствии со статьей 9 Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122), муниципальные и региональные бюджеты требуют мер

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2012 г. (21-е и 22-е заседания) (см. док. 12944, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию; докладчик: сэр Алан Мил). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2012 г. (22-е заседание).*

адаптации в период экономического кризиса, когда на органы власти ложится большая ответственность за оказание нуждающимся домохозяйствам услуг и поддержки.

5. В свете вышеизложенного Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы принять все меры к тому, чтобы общегосударственные реформы в сфере муниципальных и региональных финансов разрабатывались гласно, с участием самих местных и региональных властей. В интересах обеспечения устойчивости муниципальных и региональных финансов и способности местных и региональных властей оказывать качественные услуги своим гражданам такие реформы должны быть направлены на достижение следующих целей:

5.1. в отношении законодательной и налогово-бюджетной нормативной базы:

5.1.1. сокращение зависимости муниципальных бюджетов от таких нестабильных источников налоговых поступлений, как налоги на прибыль предприятий и на сделки с недвижимостью;

5.1.2. использование по мере возможности средств от налогов на доходы физических лиц для придания налоговой базе муниципалитетов большей устойчивости;

5.1.3. укрепление самостоятельных полномочий органов местного самоуправления в вопросах определения источников и размера местных налогов и сборов;

5.1.4. недопущение несоразмерного сокращения межбюджетных трансфертов в местные бюджеты, их сокращения без заблаговременного уведомления или в части, касающейся осуществления самостоятельных полномочий, например, с привлечением местных общественных организаций, важных для сохранения социальной сплоченности;

5.1.5. общая поддержка сохранения сбалансированной структуры поступлений местных бюджетов, формируемых за счет местных налогов и межбюджетных трансфертов;

5.1.6. исключение законодательных требований, обуславливающих высокие издержки при оказании услуг;

5.2. в отношении эффективности и действенности оказания муниципальных услуг:

5.2.1. содействие повышению адресности социальной поддержки, с тем чтобы социальные группы, нуждающиеся в особой защите, получали достаточную поддержку, включая возможность предоставления субсидий и льгот, устанавливаемых с учетом нуждаемости, и поддержку надомного ухода за больными и престарелыми и оказания им помощи по месту жительства с тем, чтобы снять нагрузку с медицинских учреждений;

5.2.2 поддержка реорганизации органов по оказанию услуг с целью сохранения уровня услуг в условиях сокращения административных расходов;

5.2.3. обеспечение того, чтобы эффективные формы и методы работы местных властей в экономической сфере, в частности предоставление услуг через муниципальные предприятия (объекты технической инфраструктуры, взаимно-сберегательные банки, социальные службы), не приносились в жертву насаждаемым "из принципиальных соображений" свободной конкуренции и приватизации. Эти услуги предоставляются и должны предоставляться максимально полно и по доступным ценам через местные органы власти;

5.2.4. продвижение по мере необходимости межмуниципального сотрудничества с целью повышения эффективности и действенности оказания муниципальных услуг;

5.2.5. содействие использованию различных форм партнерства, в том числе государственно-частного, и участию общественных организаций в процессе перестройки системы коммунальных услуг без ослабления подотчетности органов государственной власти;

5.2.6. поощрение местных органов власти к оптимизации эффективности и действенности системы оказания услуг, в том числе посредством надлежащей профессиональной подготовки сотрудников наряду с обеспечением равной доступности услуг для всех групп населения;

5.2.7. содействие мерам по снижению расходов на оплату труда, не связанным с сокращением штатов, которые уже принимаются многими муниципальными органами;

5.2.8. продвижение принципов прозрачности и эффективности в расходовании бюджетных средств на всех уровнях;

5.3. в отношении европейского сотрудничества в этой сфере:

5.3.1. дальнейшее развитие обмена передовым опытом на европейском уровне с целью взаимовыгодной передачи специальных знаний;

5.3.2. использование "Киевских руководящих принципов", принятых на 17-й сессии Конференции министров государств-членов Совета Европы по делам местного и регионального управления, в качестве основополагающей нормы и содействие их применению в государствах-членах Совета Европы;

5.3.3. на уровне Совета Европы – выполнение совместной программы, согласованной между Комитетом министров и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы по предложению министра по вопросам территориальной политики и государственного управления

*Резолюция 1886*

Испании г-на Мануэля Чавеса, с которым он выступил на конференции министров в Киеве.



**Резолюция 1887 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Множественная дискриминация мусульманских женщин в Европе: за равенство возможностей**

Парламентская ассамблея

1. В государствах-членах Совета Европы, где ислам не является религией большинства населения, мусульманские женщины часто становятся жертвами стереотипов, поскольку их религиозные убеждения воспринимаются как единственный отличительный признак, определяющий их идентичность. СМИ вносят свой вклад в это положение вещей, представляя мусульманок главным образом как жертв так называемых "преступлений во имя чести" или обсуждая особенности их одежды. Слишком часто политическая дискуссия и законодательные меры в отношении мусульманок ограничиваются вопросами, касающимися головных платков или одежды, закрывающей женщин с головы до ног, вместо того, чтобы сосредотачивать внимание на недопущении дискриминации и равенстве возможностей.

2. Такой подход не отражает всего комплекса вопросов, связанных с реальной жизнью мусульманских женщин в Европе, многие из которых хотят быть инициаторами перемен и расширения прав и возможностей, и не отвечает потребностям сегодняшнего поликультурного общества. Вместо изоляции, стигматизации и навязываемых стереотипов мусульманские женщины нуждаются в поддержке их стремления к достижению равенства возможностей в обществе и предоставлении им более эффективных средств для того, чтобы они могли играть активную роль во всех сферах жизни.

3. Многие мусульманки, - мигрантки или их потомки, - сталкиваются с особыми проблемами в процессе феминизации миграции. Речь идет, в частности, о таких проблемах, как ограничения на воссоединение семей или использование нелегальных каналов миграции в связи с закрытием легальных.

4. В этой связи следует принять ряд мер по борьбе с дискриминацией, в том числе множественной дискриминацией, в вопросах доступа к медицинскому обслуживанию, образованию и трудоустройству. Необходимо также решать проблему насилия в отношении женщин и насилия в семье – в том числе в тех его проявлениях, которые в

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2012 г. (22-е заседание) (см. док. 12956, доклад Комиссии вопросам равенства и недопущения дискриминации; докладчик: г-жа Кириакиду, док. 12976, заключение Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Конт, и док. 12973, заключение Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Эркаль Кара). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2012 г. (22-е заседание).*

несоразмерно большей степени затрагивают женщин и девушек из мусульманских семей – путем создания надлежащей законодательной базы и принятия соответствующих мер, а также проведения масштабных информационно-разъяснительных мероприятий.

5. Наряду с этим необходимо вводить стимулирующие меры, позволяющие мусульманским женщинам самим бороться за расширение своих прав и возможностей. Инвестиции в образование, поощрение деятельности сетевых структур и участия в гражданской и общественной жизни, а также оказание помощи в профессиональном развитии – таковы ключевые направления работы по повышению информированности мусульманок в отношении своих прав и оказания им помощи, чтобы они могли полностью раскрыть свой потенциал.

6. Напоминая о резолюции 1743 (2010) и рекомендации 1927 (2010) "Ислам, исламизм и исламофобия в Европе" и рекомендации 1975 (2011) "Жить вместе в Европе XXI века: последующие шаги по докладу Группы видных деятелей Совета Европы", Парламентская ассамблея вновь указывает на то, что государства-члены Совета Европы могут защищать фундаментальные ценности, закрепленные в Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), только если они защищают права человека, не допуская при этом дискриминации по какому бы то ни было признаку, в том числе по признаку пола или религии.

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

7.1. в отношении борьбы с дискриминацией:

7.1.1. принять действенные законодательные нормы по борьбе со всеми формами прямой и косвенной дискриминации по любому признаку и, если они этого еще не сделано, учредить национальный орган по контролю за содержанием и выполнением антидискриминационного законодательства, выработке рекомендаций для органов законодательной и исполнительной власти и оказанию помощи и поддержки жертвам;

7.1.2. принять меры по обеспечению включения понятия "множественная дискриминация" в законодательную базу;

7.1.3. систематически выступать с осуждением актов расизма, проявлений дискриминации, расистских высказываний при публичных выступлениях и стигматизации любой религиозной общины;

7.1.4. подписать, ратифицировать и начать незамедлительно выполнять Протокол № 12 к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 177);

7.1.5. защищать право мусульманок свободно выбирать свою одежду в соответствии с законами государства, в котором они проживают, вводя ограничения лишь в тех случаях, когда это необходимо в демократическом обществе для сохранения достоинства женщин, для обеспечения равенства полов, в интересах безопасности или когда это требуется для выполнения определенных функций или профессиональной подготовки, и обеспечивать

принятие действенных, эффективных и соразмерных мер наказания в отношении лиц, принуждающих женщин к ношению определенных предметов одежды;

7.1.6. побуждать СМИ отражать этнические и религиозное многообразие в Европе при подборе журналистов, корреспондентов и ведущих программ;

7.1.7. побуждать СМИ при освещении жизни мусульманских женщин не ограничиваться темами, касающимися их религиозных убеждений, или рассказами о них как о жертвах насилия, а представлять больше информации о примерах их социальной интеграции, общественной деятельности и стремлении к равноправию;

7.2. в отношении политики интеграции и уважения человеческого достоинства:

7.2.1. содействовать укреплению взаимоуважения между всеми людьми, независимо от их религиозной принадлежности, через образование (в частности, гражданское и правозащитное образование) и путем организации информационно-разъяснительных кампаний, в которых акцент делается на преимущества многообразия, и в частности:

7.2.1.1. поддержать процесс выполнения рекомендации Комитета министров CM/Rec(2010)7 о Хартии Совета Европы по вопросам образования, направленного на воспитание демократической гражданственности, и правозащитного образования;

7.2.1.2. развивать инициативы в области межкультурного образования, касающиеся многообразия религий и нерелигиозных убеждений и целью воспитания толерантности, достижения взаимопонимания и формирования культуры "совместного проживания", опираясь при этом принципы, изложенные в рекомендации Комитета министров, касающейся различных аспектов религиозных и нерелигиозных убеждений в процессе межкультурного образования (CM/Rec(2008)12).

7.2.1.3. содействовать применению изданного Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ), Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Советом Европы документа "Противодействие нетерпимости и дискриминации в отношении мусульман: руководящие принципы для преподавателей. Борьба с исламофобией через образование";

7.2.2. активно продвигать процесс расширения прав и возможностей мусульманских женщин, создавая стимулы для активного участия мусульманок в жизни общества, поощряя создание организаций мусульманских женщин, содействуя созданию сетевых структур и пропагандируя примеры женщин, которым удалось добиться успеха в европейском обществе;

- 7.2.3. активизировать усилия и выделять достаточные финансовые ресурсы на проведение на местном уровне политики интеграции, предполагающей реализацию комплексной стратегии, включающей информационно-разъяснительные мероприятия и специальное ознакомление сотрудников правоохранительных органов, глав муниципальных образований и сотрудников органов государственного управления с проблематикой многообразия;
- 7.2.4. активизировать меры по воссоединению семей, а также облегчению доступа к гражданству и двойному гражданству для мигрантов и их потомков, считая это средством интеграции и обеспечивая при этом выполнение законов и норм, регламентирующих такие меры;
- 7.2.5. обеспечить, чтобы все девочки и девушки, в том числе мусульманки, имели доступ ко всем уровням образования, а также имели возможность обратиться в структуры поддержки, которые помогали бы им продолжать образование;
- 7.2.6. разработать совместно с неправительственными организациями специальные программы профессиональной подготовки для мусульманок старшего возраста, которые хотели бы трудоустроиться, для того чтобы приобрести профессиональные навыки и квалификацию;
- 7.2.7. учредить специальные стипендии и программы, поощряющие девушек и женщин к получению профессионального и высшего образования, и обеспечить широкое распространение информации о них;
- 7.2.8. выделять в соответствующих случаях достаточные средства для обучению языку принимающей страны;
- 7.2.9. применять эффективные, соразмерные и действенные санкции в случае дискриминации при найме на работу или на рабочем месте;
- 7.2.10. разрабатывать информационно-разъяснительные кампании и применять жесткие санкции в отношении государственных учреждений и банков в случае дискриминации женщин-мусульманок при получении кредитов и субсидий на создание новых предприятий;
- 7.2.11. побуждать политические партии отражать европейское многообразие при выборе кандидатур для выдвижения на выборы;
- 7.3. в отношении борьбы с насилием в отношении женщин:
- 7.3.1. те страны, которые еще этого не сделали, - подписать и ратифицировать Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210);
- 7.3.2. осудить апеллирование к чести в качестве оправдания актов насилия;

7.3.3. обеспечить женщинам в Европе защиту от насилия вне зависимости от их вероисповедания, культурной принадлежности или гражданства, а также их статуса как законных или незаконных мигрантов;

7.4. в отношении доступа к медицинскому обслуживанию:

7.4.1. сделать информацию по вопросам охраны материнства и репродуктивного здоровья доступной на языках соответствующих групп населения;

7.4.2. обеспечить по возможности наличие переводчиков в медицинских учреждениях, оказывающих неотложную помощь и обеспечивающих охрану материнства;

7.4.3. организовать подготовку сотрудников сферы здравоохранения по вопросам культурного многообразия, обеспечив при этом, чтобы религиозные обычаи пациентов не мешали функционированию системы здравоохранения.

8. Ассамблея призывает мусульманских религиозных лидеров:

8.1. публично осудить насилие в отношении женщин, насилие в семье и так называемые "преступления во имя чести";

8.2. выступить с публичными разъяснениями о том, что нанесение увечий женским половым органам не является требованием исламского вероучения.





**Резолюция 1888 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Кризис демократии и роль государства в сегодняшней Европе**

Парламентская ассамблея

1. В 2011 году вопрос о демократии занимал центральное место в европейских общественных дебатах и дал повод для весьма противоречивых суждений. Для тех, кто был особо вдохновлен мощными народными движениями "арабской весны", 2011 год даже стал "годом демократии".
2. Тем не менее, для многих других европейцев демократия стала одной из главных жертв начавшегося в 2008 году финансового кризиса. Это подтверждает выводы обсуждения в Ассамблее в 2008 и 2010 годах состояния демократии в Европе, согласно которым европейские демократии находятся в упадке и переживают кризис, который подрывает доверие многих граждан к своим политическим институтам. В 2012 году предметом обсуждения в Ассамблее были такие вопросы, как "угрозы демократии", создаваемые в настоящее время осуществляемыми по всей Европе программами жесткой экономии и их влияние на социальные и демократические права, на местные и региональные органы власти и, особенно, на молодежь, которая в наибольшей степени страдает от финансово-экономического кризиса.
3. Кризис в частности обнажил пределы могущества демократии и усугубил недоверие общественности к демократии. В широком смысле, он стал следствием некоторых серьезных недостатков в функционировании демократических институтов, которые оказались неспособны спрогнозировать, предотвратить, а также оперативно и адекватно отреагировать на него, не создавая трудностей для людей, которых они призваны обслуживать и защищать.
4. Растет озабоченность среди европейцев, которые видят, что их демократические институты все хуже справляются с последствиями международных финансовых кризисов.
5. Для этих европейцев стало очевидно, что их национальные демократии неспособны защитить их от отрицательных последствий финансового кризиса. Не желая отказываться от благ демократии они требуют, чтобы демократия развивалась на транснациональном уровне, с тем чтобы дать европейским институтам законное право

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2012 г. (23-е и 24-е заседания) (см. док. 12955, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Гросс; и док. 12977, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: граф Данди). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2012 г. (24-е заседание).

вмешиваться и ограничивать рынок и экономические силы в общественных интересах, а также всякий раз, когда такие силы оказывают негативное воздействие на социальные и демократические права и на окружающую среду.

6. Для того чтобы вернуть доверие своих граждан государства обязанные решить стоящие перед ними проблемы, в частности необходимость обсудить во всех деталях конструкцию, применение и эволюцию системы евро. Речь идет также о снижении доверия к демократическим представительным органам и политическим партиям, о перемещении миллионов людей внутри континента и извне в Европу, о неспособности национального государства решить некоторые проблемы, выходящие за пределы его возможностей, а также о нарастании по всей Европе экстремизма и национализма, которые уже было рассмотрено Ассамблеей в ее резолюции 1754 (2010) "Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи".

7. Глобальный кризис – это следствие множества комплексных экономических факторов и недостатков регулирования, некоторые из которых являются результатом предыдущих ошибок политического характера.

8. В связи с этим в ряде европейских стран политические процессы недавно подверглись сильнейшему давлению рынков и международных финансовых организаций с одной стороны и граждан – с другой.

9. Столкнувшись с угрозой краха своих экономик, а в некоторых случаях - с опасностью суверенного дефолта, правительства ввели меры жесткой экономии, включающие снижение заработной платы и социальных выплат, а также повышение налогов. В условиях резкого падения уровня жизни, в результате чего значительные сегменты населения оказались у черты бедности или даже за ней, люди во многих европейских странах вышли на улицы, протестуя, иногда с применением насилия, против политики властей, воспринимаемой как диктат рынков, а также против того, что именно им предлагается заплатить за этот кризис.

10. Нынешние проблемы демократии представляют собой накопившиеся за много лет результаты ненадлежащего управления, политической близорукости и нежелания властей и граждан взглянуть в лицо реальности.

11. Во все более глобализированной экономике, сфокусированной на финансовом рынке, наметился диссонанс между влиянием, которое финансовые агенты могут оказывать на экономику суверенных государств, и тем, что их интересы могут не совпадать. Помимо этого, концентрация власти в руках глобальных интегрированных финансовых сетей несет еще больше рисков для стабильности национальных государств и правительств.

12. Здоровое государство обычно невозможно без динамичной и прочной демократии. Однако прочная демократия в свою очередь нуждается в здоровом государстве, с тем чтобы реализовать свой потенциал и оправдать ожидания граждан, в частности обеспечив социальную справедливость. Поэтому, для достижения подотчетности государства следует учитывать все средства, включая установление тесных связей с представительным гражданским обществом, стимулирование создания бесстрашной прессы с многочисленными собственниками, а также активного просвещения гражданского населения.

13. После начала кризиса, государства оказались последним средством для спасения рыночной экономики: полную дезинтеграцию финансовых рынков и частных банков удалось предотвратить только в результате вмешательства национальных правительств, что привело к резкому росту суверенного долга стран.

14. Рефинансирование частных компаний из государственных бюджетов легло в обстановки скрытности дополнительным налоговым бременем на граждан и еще больше подорвало их веру в справедливость и эффективность государства.

15. Для урегулирования текущего кризиса и разработки долгосрочных стратегий стабилизации государствам следует восстановить или укрепить механизмы регулирования международных финансовых рынков. Речь идет, в частности, и способности и политической возможности налогообложения финансовых операций при наличии соответствующей международной договоренности на этот счет.

16. Здоровые государства должны разрабатывать стратегии сокращения суверенного долга, которые одновременно позволяют сохранить экономический рост и сплоченность общества. Эта цель включает в себя способность государства собирать налоги и приспосабливать уровень налогообложения к текущим и перспективным потребностям общества. А для справедливого распределения налогового бремени необходимо, что уровень налогообложения был приемлемым для большинства граждан.

17. Здоровые государства также должны быть способны разрабатывать стратегии роста и модернизации общества, в частности посредством осуществления инвестиций в новую инфраструктуру, а также в проекты, способствующие устойчивому развитию, в первую очередь в области энергосбережения и использования возобновляемых источников энергии. В соответствующих случаях для облегчения и стимулирования устойчивого развития следует использовать правила планирования.

18. В будущем здоровым государствам потребуется увеличить потенциал сотрудничества с другими государствами, поскольку многие сферы политики уже сейчас слишком велики и большинству национальных государств не под силу регулировать их самостоятельно. В частности, директивные органы должны обладать большей демократической легитимностью на европейском уровне, где следующим шагом в процессе политической интеграции должно стать создание подлинно экономического правительства.

19. Здоровые государства базируются на прочной демократии. Для обретения прочности демократиям необходимо сделать существующие представительные демократические структуры еще более представительными. Это можно сделать за счет включения тщательно проработанных элементов прямой демократии, имеющих целью расширить участие граждан, а также за счет повышения уровня активности граждан, как это предлагает Парламентская ассамблея в своей резолюции 1874 (2012) "Содействие повышению гражданской активности в Европе"

20. Все уровни власти должны руководствоваться интересами не отдельных структур, а общества в целом. Здоровые государства, способные выполнять свои основные функции и поддерживать высокий уровень доверия своих граждан, должны

решительно противодействовать злоупотреблениям политической, административной и судебной властью, неэтичному поведению, такому как коррупция, фаворитизм частных структур, а также чрезмерное влияние СМИ и групп интересов, располагая при этом возможностями для разработки энергичных мер по ускорению экономического роста и укреплению сплоченности общества.

21. Важной точкой отсчета для политического руководства являются "Двенадцать принципов надлежащего управления на местном уровне", принятые Комитетом министров в марте 2008 года в рамках "Стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне" и представляющие собой современный инструмент и интересное пособие для органов власти всех уровней.

22. Для того чтобы иметь возможность защитить устойчивость европейской социально-экономической модели и право граждан свободно исповедовать европейские политические ценности, необходимо европеизировать демократию, а также демократизировать Европу.

23. В такой ситуации Ассамблея предлагает государствам-членам Совета Европы:

23.1. рассмотреть, например, в рамках Всемирного форума по демократии, который пройдет в Страсбурге в октябре 2012 года, пути возможного укрепления демократии путем ее углубления на всех уровнях национального государства, а также путем ее усиления на транснациональном уровне;

23.2. принять участие в диалоге с ней о состоянии демократии в Европе в целях укрепления роли Совета Европы как "стража" демократии в "большой" Европе;

23.3. рассмотреть пути организации такой дискуссии в государствах-членах для повышения уровня осведомленности граждан и изучения путей укрепления демократии, построения здоровых государств и демократизации Европы с целью предотвращения дальнейшей утраты ее легитимности.

24. В частности, Ассамблея призывает национальные парламенты выполнять свою основную роль – отстаивать представительную демократию в Европе, размышлять о наиболее эффективных путях видоизменения современной демократии и давать соответствующие рекомендации, а также через свою работу и дискуссии стремиться к достижению этой цели в 47 государствах-членах Совета Европы.



**Резолюция 1889 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Образ мигрантов и беженцев в ходе избирательных кампаний**

Парламентская ассамблея

1. Ассамблея напоминает, что Европа имеет долгую историю эмиграции и что в настоящее время в связи со старением своего населения континент разрывается между необходимостью принимать иммигрантов и опасением, что эти иммигранты постепенно разрушат культурные традиции и обычаи в европейских обществах.
2. Ассамблея полагает, что рост ксенофобии угрожает демократическим принципам и уважению человеческого достоинства.
3. Хотя государства-члены Совета Европы уже располагают средствами правовой защиты для противодействия ксенофобии и расистским высказываниям, Ассамблея полагает, что необходима реальная стратегия борьбы с ксенофобией, особенно в период предвыборных кампаний.
4. Некоторые кандидаты и политические партии имеют обыкновение в ходе избирательных кампаний представлять мигрантов и беженцев как угрозу и бремя для общества, что приводит к усилению негативной реакции общества на иммиграцию и иммигрантов.
5. Эта негативная реакция связана с рядом факторов, таких как ощущение утраты контроля над миграцией, боязнь "непохожести" и обеспокоенность по поводу культурной идентичности, обвал рынка занятости и повсеместное чувство незащищенности.
6. Поэтому все эти факторы стали для некоторых политических партий электоральными вопросами, что не только способствует активизации проявлений ксенофобии, но и ведет к росту ксенофобских популистских партий, которые все больше подпитывают тенденцию к радикализации власти и антимиграционной политики.
7. Ассамблея, ссылаясь на свои резолюцию 1754 (2010) и рекомендацию 1933 (2010) " Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи", осуждает те группы и

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2012 г. (23-е и 24-е заседания) (см. док. 12953, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Дюмери; и док. 12978, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Варвициотис). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2012 г. (24-е заседание).*

политических лидеров, которые, вдохновляясь идеологиями расизма или ксенофобии, проповедуют насилие или готовы ему потворствовать, и призывает стороже соблюдать в политике нормы этики с целью ослабления расистских настроений в обществе. Она еще раз напоминает, что политики несут особую ответственность за устранение из политического лексикона, в том числе и в ходе избирательных кампаний, негативных стереотипов или стигматизации тех или иных меньшинств, и полагает, что международным миссиям наблюдателей на выборах следует обращать внимание на расистские или ксенофобские тенденции в ходе избирательных кампаний и отражать все вызывающие озабоченность вопросы в своих отчетах.

8. Ассамблея отмечает, что важную роль здесь играют СМИ, которые несут основную ответственность за формирование образа мигрантов и их потомков.

9. Она также отмечает, что все более важную роль в распространении ксенофобских и антииммигрантских настроений играют Интернет и социальные сети.

10. Ассамблея также хотела бы обратить внимание на необъективный характер некоторых опросов общественного мнения, результаты и сложные вопросы которых не всегда отражают общественное мнение во всей его полноте, что может быть контрпродуктивным, особенно когда речь идет о мигрантах и миграции.

11. Соответственно, Парламентская ассамблея рекомендует государствам-членам и государствам-наблюдателям, в частности их парламентам:

11.1. принять меры, направленные на:

11.1.1. формирование политики информирования о реалиях миграционных потоков на основе таких ценностей, как права человека, верховенство права и демократия;

11.1.2. обеспечение мигрантам возможности в полной мере интегрироваться в общество, путем оказания им помощи, в числе прочего, в изучении местного языка и понимании обычаев и законов принимающей страны;

11.1.3. пресечение незаконного въезда и оказание незаконным мигрантам помощи в возвращении в свои страны, либо предоставление статуса законного мигранта тем, кто не может и не будет выслан;

11.1.4. осуществление мер по недопущению ухудшения работодателями условий работы и оплаты;

11.1.5. проведение политики противодействия дискриминации;

11.1.6. устранение препятствий, мешающих участию в демократических процессах, путем предоставления мигрантам избирательных прав, включая право голоса и право выдвигать свою кандидатуру на местных и региональных выборах после легального проживания в течение пяти лет или меньшего срока.

- 11.2. поощрять, там, где это целесообразно, открытые и сбалансированные политические дебаты по вопросу миграции для поиска оптимальных ответов на вопросы и озабоченности широкой общественности и борьбы со всеми основанными на ксенофобии идеологиями;
  - 11.3. рекомендовать политическим лидерам брать на себя ответственность в ходе дебатов по вопросам миграции и бороться с ксенофобской риторикой и идеологией;
  - 11.4. рекомендовать средствам массовой информации использовать фактически достоверные, сбалансированные и беспристрастные формулировки, предоставляя им соответствующие данные и статистику;
  - 11.5. подготовить руководства по проведению опросов общественного мнения и всевозможных мероприятий, основанных на принципах прямой демократии, с целью предупреждения любой необъективности;
  - 11.6. развивать и укреплять роль избирательных комиссий, с тем чтобы они могли накладывать санкции на политических лидеров в случае их ненадлежащего поведения до или во время выборов;
  - 11.7. рекомендовать местным и региональным властям более тесно сотрудничать с общинами мигрантов в целях улучшения взаимопонимания;
  - 11.8. провести объективный анализ воздействия политических стратегий радикальных популистских партий, исповедующих ксенофобию;
  - 11.9. настоятельно призвать все политические партии соблюдать, применять и продвигать принципы, содержащиеся в Хартии европейских политических партий, касающейся построения свободного от расизма общества, подписанной председателем Парламентской ассамблеи и председателем Европейского парламента в 2003 году.
  - 11.10. распространить среди избирательных органов государств-членов до проведения избирательных кампаний Декларацию Европейской комиссии о противодействии расизму и о нетерпимости к использованию в политических выступлениях элементов расизма, антисемитизма и ксенофобии.
12. Кроме того Ассамблея предлагает Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), в частности с помощью своего Совета по демократическим выборам, провести исследование, посвященное представлению образа мигрантов и беженцев в ходе избирательных кампаний с целью возможного внесения изменений в Свод рекомендуемых норм при проведении выборов.





**Резолюция 1890 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Выполнение обязательств Черногорией**

Парламентская ассамблея

1. За время, прошедшее после принятия Парламентской ассамблеей резолюции 1724 (2010) "Выполнение обязательств Черногорией", страна добилась существенных результатов в выполнении остающихся обязательств: Черногория подписала и ратифицировала 83 конвенции Совета Европы, полностью выполнив таким образом все требования, содержащиеся в резолюции 1724 (2010), и продолжает в полном объеме сотрудничать с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) и другими органами Совета Европы по мониторингу, такими как Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН).

2. Ассамблея высоко оценивает позитивную роль Черногории в стабилизации региона. Черногория продолжает оставаться надежным и конструктивным партнером, участвующим в целом ряде региональных и многосторонних инициатив.

3. Черногория добилась успеха на пути интеграции в Европейский союз: после предоставления Черногории в декабре 2009 года упрощенного визового режима, в декабре 2010 года на заседании Европейского совета она получила статус страны-кандидата, а в декабре 2011 года ей было предложено начать в июне 2012 года переговоры о вступлении, при условии дальнейшего прогресса, который и был признан Европейской комиссией 22 мая 2012 года. Такое достижение является очевидным признанием прогресса, которого добилась Черногория за последние месяцы. Ассамблея также отмечает "новый подход" Европейской комиссии к началу процесса переговоров о вступлении: так, предварительно было проверено соблюдение Черногорией всех положений Главы 23 (Судебная система и основные права) и Главы 24 (Правосудие, свобода и безопасность) процедуры вступления, основанной на нормативно-правовой базе Европейского союза.

### *В области демократии*

4. Ассамблея приветствует усилия, предпринятые с целью придания большей транспарентности парламентской работе и расширению возможностей парламентских

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2012 г. (24-е заседание) (см. док. 12952, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчики: г-н Гордетто и г-жа Мемекан). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2012 г. (24-е заседание).*

комитетов. Она приветствует принятие поправок к Регламенту Скупщины Черногории, в частности создание нового Комитета по борьбе с коррупцией, который будет возглавлять представитель оппозиции, что должно активизировать борьбу с коррупцией и усилить надзорную роль парламента. Она отмечает, что права парламентской оппозиции в парламенте все еще являются предметом обсуждения.

5. Она призывает всех членов парламента работать конструктивно и улучшать отношения между парламентским большинством и меньшинством/оппозицией.

6. Она призывает Черногорию и далее укреплять административный потенциал и другие ресурсы, необходимые для профессиональной, эффективной и транспарентной работы парламента, обеспечивать, чтобы слушания, проводимые парламентскими комитетами в порядке надзора, приводили к принятию решений, а те в свою очередь надлежащим образом выполнялись соответствующими органами власти, а также улучшить взаимодействие с гражданским обществом в свете меморандума о взаимопонимании, который был подписан между парламентом и неправительственными организациями (НПО) в апреле 2011 года.

7. Ассамблея, принимая во внимание тот факт, что Закон об избрании советников и членов парламента был пересмотрен в 17 июня 2011 года в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) и Парламентской ассамблеи:

7.1. приветствует эти поправки, которые, наконец, позволили привести избирательное законодательство в соответствии с Конституцией Черногории 2007 года, и закрепили право голоса только за лицами, имеющими гражданство Черногории;

7.2. отмечает, что поправки к Закону о гражданстве Черногории, принятые 8 сентября 2011 года, призваны облегчить получение черногорского гражданства тем гражданам бывших югославских республик, которые постоянно проживали в Черногории в течение двух лет, предшествующих дате провозглашения Черногорией независимости;

7.3. в связи с вопросом "подлинного представительства" меньшинств считает полезным шагом распространение позитивной дискриминации на все группы меньшинств, составляющие менее 15% населения, и призывает все политические партии найти необходимый консенсус, для того обеспечить нормальное функционирование советов меньшинств и транспарентное использование средств из Фонда меньшинств. Кроме того она призывает Черногорию доработать Закон о меньшинствах;

7.4. приветствуя тот факт, что пересмотренным избирательным законодательством предписывается участие недопредставленного пола на уровне 30%, предлагает Черногории изменить это положение, для того чтобы обеспечить реальный доступ к выборным должностям (посредством "системы чередования", которая резервирует каждую третью позицию в списке кандидатов для лиц недопредставленного пола). Пока же Ассамблея призывает

все политические партии применять это правило на добровольной основе при проведении следующих выборов.

8. Ассамблея приветствует позитивные изменения, связанные с Государственной избирательной комиссией, и призывает Черногорию решить остающиеся вопросы, которые были отмечены в рекомендациях БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии, такие как роспуск коалиций и обязательства по их финансированию, расширение мандата Государственной избирательной комиссии путем включения в него муниципальных выборов и введение конституционного требования, предусматривающего, что право голоса могут получить граждане, прожившие на территории не менее двух лет (для местных выборов этот срок составлял шесть месяцев).

9. Ассамблея еще раз подчеркивает свою твердую убежденность в том, что многонациональный и многоконфессиональный характер общества является достоянием Черногории. В этой связи Ассамблея приветствует достигнутое в сентябре 2011 года соглашение о внесении изменений в Закон об образовании, принятый в сентябре 2011 года, и выражает надежду, что консенсусная дискуссия и дух компромисса возобладают, когда возникнут новые вопросы, связанные с правами меньшинств.

10. Ассамблея принимает к сведению дальнейший прогресс, достигнутый в процессе децентрализации, включая принятие в 2011 году Закона о территориальной организации и Закона о финансировании органов местного самоуправления, принятие в 2011 году Стратегии развития межмуниципального сотрудничества на 2011-2016 годы, а также ратификацию дополнительного протокола (СДСЕ № 207) к Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122). Ассамблея предлагает Черногории выполнить рекомендацию 293 (2010) о местной демократии в Черногории, принятую Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, и продолжать использовать опыт Совета Европы для завершения реформ в области местной демократии, а также обеспечить прозрачное, демократичное и эффективное функционирование местных органов власти.

#### *В области верховенства права*

11. Ассамблея полагает, что реформирование судебной системы остается приоритетной задачей, которая должна быть решена властями Черногории для выполнения своих обязательств. В связи с этим Ассамблея:

11.1. признает, что в 2011 году были внесены изменения в ряд важных законов (таких как законы о судах, о государственной прокуратуре и о Судебном совете Черногории, а также Уголовный кодекс), а ряд законов были приняты (в частности, Закон об административных правонарушениях и Закон о бесплатной правовой помощи). В августе 2011 года вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс;

11.2. выражает, тем не менее, сожаление, что парламенту не удалось внести изменения в Конституцию в отношении назначения высших должностных лиц в судебной системе. Ассамблея призывает все политические партии поддержать согласованную конституционную реформу, разработанную в соответствии с

рекомендациями Венецианской комиссии и сформировать сильную, независимую судебную систему. Парламенту не следует более участвовать в избрании председателя Верховного суда, а состав Конституционного суда и Судебного совета должен быть пересмотрен;

11.3. предлагает властям Черногории представить проект поправок к Конституции, предусматривающих назначение высших должностных лиц судебной системы, Венецианской комиссии до их принятия парламентом;

11.4. подчеркивает необходимость более энергичных усилий в плане первоначальной и последующей профессиональной подготовки судей и прокуроров и предлагает властям Черногории выделить необходимые ресурсы Центру по подготовке судей.

12. Ассамблея поздравляет Черногорию в связи с началом реализации Стратегии реформирования государственного управления на 2011-2016 годы и принятием в 2011 году важных законов, таких как Закон о системе внутреннего финансового контроля в государственном секторе, Закон об общей административной процедуре, Закон о государственных служащих и должностных лицах, в основу которого положены принципы найма и продвижения по службе в зависимости от личных качеств, и Закон о заработной плате государственных служащих и должностных лиц. Ассамблея предлагает Черногории применять это законодательство, что будет способствовать обеспечению более эффективного и транспарентного функционирования системы государственного управления. Она также напоминает властям Черногории о необходимости обеспечения справедливого представительства меньшинств в органах государственного управления.

13. На региональном уровне Ассамблея приветствует ратификацию Черногорией соглашений об экстрадиции с Хорватией, Сербией и "бывшей Югославской Республикой Македония", которые распространяются на ее собственных граждан, замешанных в тяжких преступлениях и преступлениях, связанных с организованной преступностью, а также подписание соглашений о полицейском сотрудничестве с Хорватией и Сербией и ратификацию соглашений с Боснией и Герцеговиной о взаимной правовой помощи в гражданской и уголовной сфере и о взаимном признании решений по уголовным делам.

14. Ассамблея приветствует шаги, предпринятые с целью противодействия коррупции и организованной преступности, в частности, внесение изменений в Уголовный кодекс в апреле 2010 года, принятие в июле 2010 года нового Уголовно-процессуального кодекса и пересмотр в феврале 2012 года Закона о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма.

15. Ассамблея приветствует, в частности, принятие Закона о финансировании политических партий и Закона о государственных закупках, а также внесение в июле 2011 года поправок в Закон о конфликте интересов и принятие в ноябре 2011 года Закона о лоббировании. Ассамблея подчеркивает важность этого нового законодательства и полагает, что эти законы будут способствовать сокращению возможностей для коррупции и повышению транспарентности в этой области. Ассамблея настоятельно призывает власти Черногории обеспечить соблюдение этих законов в полном объеме, а также усилить роль Государственного ревизионного

института, Государственной избирательной комиссии и Комиссии по предотвращению конфликтов интересов и дать им возможность в полном объеме выполнять свои функции.

*В области прав человека*

16. Ассамблея отмечает прогресс, достигнутый в отношении прав ЛГБТ и приветствует принятие Черногорией в 2010 году комплексного Закона о запрете дискриминации, недавние инициативы Черногории, включая назначение советника премьер-министра по правам человека и защите от дискриминации, а также тот факт, что Черногория взяла на себя роль лидера в этой области в своем регионе. Ассамблея приветствует также сообщение об организации совместно с омбудсманом и соответствующими учреждениями "прайд-парада", которые планируется провести в июне 2013 года.

17. Однако Ассамблея подчеркивает, что эти законы следует выполнять в полном объеме. Необходим дальнейший прогресс для создания атмосферы толерантности; следует принять эффективные меры для формирования толерантного настроения в обществе и пресечения насилия на любой почве, в т.ч. на сексуальной. В этой связи Ассамблея настоятельно призывает власти расследовать и пресекать все случаи насилия и запугивания в отношении представителей сообщества ЛГБТ, а также гарантировать свободу собрания и безопасность публичных мероприятий, таких как "прайд-парад".

18. В связи с учреждением должности Защитника прав и свобод человека (омбудсмана), Ассамблея:

18.1. приветствует принятие в июле 2011 года Закона о Защитнике прав и свобод человека Черногории (омбудсмане), который в соответствии с Законом о запрете дискриминации 2010 года является национальным механизмом предотвращения пыток и других форм бесчеловечного обращения и наказания ("национальный превентивный механизм" - НПМ), о котором говорится в Факультативном протоколе к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ОПСАТ), а также национальным механизмом предотвращения дискриминации и защиты от нее;

18.2. настоятельно призывает Черногорию внести поправки в Конституцию в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии, направленными на укрепление независимости омбудсмана и обеспечение избрания на эту должность квалифицированным большинством в парламенте;

18.3. выражает, однако, сожаление, что данный Закон не содержит каких-либо ссылок на Закон о запрете дискриминации и не наделяет омбудсмана функциями и полномочиями, описанными в рекомендации ЕКПР № 70;

18.4. ожидает, что власти Черногории предоставят в распоряжение омбудсмана финансовые и людские ресурсы, необходимые для надлежащего выполнения его обязанностей, с тем чтобы институт омбудсмана стал

эффективным механизмом применения антидискриминационного законодательства и предотвращения пыток.

19. Ассамблея по-прежнему озабочена положением общин рома, ашкали и "египтян" (РАЕ). Ассамблея признает, что Черногория предприняла целый ряд усилий по улучшению условий жизни и образовательных программ для этой общины. Однако, учитывая те многочисленные формы дискриминации, которым подвергаются общины РАЕ, Ассамблея настоятельно призывает Черногорию продолжать свои программы с целью облегчения гражданской регистрации лиц, относящихся к общине РАЕ, обеспечить их доступ к жилью, образованию, медицинским услугам и занятости, учитывать в этих программах гендерный фактор, а также разрабатывать меры интеграционного характера.

20. В связи с положением беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), Ассамблея:

20.1. отдает должное Черногории за ту роль, которую она сыграла во время войн в бывшей Югославии в 1990-х годах, принимая беженцев и перемещенных лиц из соседних стран;

20.2. поздравляет Черногорию в связи с подписанием в ноябре 2011 года вместе с Сербией, Боснией и Герцеговиной и Хорватией "Сараевской декларации", а также отмечает, что Черногория играет активную роль в реализации этой региональной инициативы, которая способствует возвращению беженцев или поиску для беженцев и внутренне перемещенных лиц решений на длительную перспективу. Ассамблея призывает доноров предоставить необходимые средства для успешной реализации этой инициативы, в частности, для улучшения условий жизни в лагерях Коник, которые по некоторым вопросам все еще вызывают озабоченность;

20.3. предлагает властям Черногории в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Красным Крестом продолжать содействие добровольному возвращению беженцев в места их прежнего проживания или расселять на местах тех, кто хотел бы остаться в Черногории, как это предусматривает Стратегия поиска постоянного решения вопроса перемещенных и внутренне перемещенных лиц в Черногории, разработанная властями Черногории;

20.4. помимо пересмотра Закона об иностранцах призывает власти Черногории облегчить предоставление правового статуса, а также выдачу беженцам и ВПЛ, все еще проживающим в Черногории, разрешений на временное или постоянное проживание. Она ожидает, что Черногория найдет приемлемый путь решения проблем лиц, которым грозит безгражданство в тех случаях, когда надлежащие документы, удостоверяющие личность, отсутствуют или не могут быть получены для регистрации.

21. В связи с положением СМИ, Ассамблея:

- 21.1. по-прежнему чрезвычайно озабочена случаями запугивания, оказания давления и проявления насилия в отношении журналистов, проводящих расследования;
- 21.2. настоятельно призывает власти Черногории расследовать и пресекать все случаи насилия в отношении журналистов;
- 21.3. приветствует принятие поправок к Уголовному кодексу от 22 июня 2011 года, которые позволили исключить клевету из числа уголовно-наказуемых деяний, а также выпущенные Верховным судом указания, регламентирующие размер денежной компенсации по делам о клевете против СМИ; призывает в полном объеме выполнять эти указания, с тем чтобы не допустить создания угрозы самому существованию соответствующих СМИ; приветствует принятие в июне 2012 года Закона об амнистии для лиц, осужденные за оскорбления и клевету, что должно способствовать повышению эффективности защиты свободы слова в соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека. Ассамблея призывает Черногорию и далее поддерживать формирование в будущем более плюралистической медийной среды;
- 21.4. принимая во внимание необходимость обеспечения экономической стабильности СМИ призывает обеспечить транспарентность финансирования СМИ, провести реформу общественного вещания и завершить процесс приватизации, а также настоятельно призывает власти Черногории принять с этой целью необходимые меры;
- 21.5. предлагает властям обеспечить независимость саморегулируемых органов и призывает журналистов более скрупулезно соблюдать нормы профессиональной этики.
22. Ассамблея предлагает Черногории продолжать выполнение рекомендаций Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКП) от 2008 года, в частности, рекомендации, касающиеся сведений о плохом обращении и условиях содержания под стражей, а также оказания медицинской помощи в полицейских участках, тюрьмах и в специализированных учреждениях. С этой целью, Ассамблея предлагает властям Черногории продолжить сотрудничество с ЕКП и представить ему обновленные данные.
23. В заключение Ассамблея подчеркивает, что Черногория добилась существенного прогресса в выполнении остающихся обязанностей и обязательств. Ассамблея ожидает, что эта позитивная тенденция будет закреплена властями, которые будут руководить страной после парламентских выборов, которые должны быть проведены до начала 2013 года.
24. Ассамблея, приветствуя предпринятые усилия, подчеркивает, тем не менее, что некоторые важнейшие шаги все еще необходимо осуществить, и призывает Черногорию добиваться дальнейшего прогресса по ряду ключевых направлений, которые продолжают оставаться предметом процедуры мониторинга, таких как:

*Резолюция 1890*

- 24.1. завершение реформы судебной системы и принятие поправок к Конституции;
  - 24.2. способность политических партий достигать необходимых компромиссов и обеспечивать, чтобы права всех меньшинств, включая лиц, относящихся к ЛГБТ, уважались и соблюдались. Особое внимание следует обратить на положение общин рома, ашкали и "египтян" (РАЕ);
  - 24.3. борьба с коррупцией и организованной преступностью и укрепление органов по мониторингу;
  - 24.4. положение СМИ и создание для журналистов надлежащих условий работы;
  - 24.5. правовой статус ВПЛ и беженцев и поиск для них решения на длительную перспективу на основе принципов добровольности возвращения или интеграции на месте.
25. Вплоть до достижения прогресса в выполнении вышеперечисленных рекомендаций Ассамблея постановляет продолжить процедуру мониторинга в отношении Черногории.



**Резолюция 1891 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Положение правозащитников в государствах-членах Совета Европы**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея воздает должное правозащитникам, чья настойчивая, самоотверженная работа заслуживает высокой оценки. К сожалению, в некоторых государствах-членах Совета Европы они рискуют личной безопасностью, особенно когда ставят перед обществом неудобные вопросы, например, о борьбе с безнаказанностью государственных должностных лиц, совершающих тяжкие преступления, в том числе убийства, пытки и акты коррупции, или выступают в защиту прав угнетаемых меньшинств.
2. Ассамблея приветствует то, что в большинстве государств-членов правозащитники могут работать беспрепятственно и находятся под защитой закона.
3. Она сурово осуждает любые покушения на правозащитников, которые все же происходят, независимо от того, кем они совершаются – представителями государства или другими лицами. Она сожалеет о том, что в ряде стран некоторые наиболее серьезные покушения на правозащитников, в том числе убийства, похищения и пытки, все еще не расследованы надлежащим образом.
4. Ассамблея напоминает о резолюции 1660 (2009) "Положение правозащитников в государствах-членах Совета Европы" и о декларации Комитета министров о действиях Совета Европы по совершенствованию защиты правозащитников и пропаганде их деятельности от 6 февраля 2008 года. Она напоминает, что ответственность за пропаганду деятельности и защиту правозащитников в первую очередь лежит на государствах.
5. Исходя из этого Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:
  - 5.1. обеспечивать полное соблюдение прав человека и основных свобод правозащитников, гарантируемых в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека (СЕД № 5);

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2012 г. (24-е заседание) (см. док. 12957, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Репс). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2012 г. (24-е заседание).*

- 5.2. положить конец любым административным, налоговым и судебным преследованиям правозащитников и обеспечивать, чтобы при любых обстоятельствах они имели возможность беспрепятственно осуществлять свою деятельность в соответствии с международными правозащитными стандартами и применяемым национальным законодательством;
  - 5.3. облегчить процесс выдачи виз правозащитникам в периоды сильных волнений или экстремального насилия с странах их проживания;
  - 5.4. создавать благоприятные условия для их работы, в том числе обеспечивая надлежащую материальную базу и программы помощи правозащитникам, находящимся в условиях риска;
  - 5.5. соблюдать требования международно-правовых документов, касающихся правозащитников, в частности, Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать права человека и основные свободы и Декларации о действиях Совета Европы по совершенствованию защиты правозащитников и пропаганде их деятельности;
  - 5.6. положить конец безнаказанности лиц, совершающих правонарушения в отношении правозащитников, в соответствии с Руководящими принципами Комитета министров по искоренению безнаказанности серьезных нарушений прав человека;
  - 5.7. прекратить без убедительных доказательств обвинять правозащитников в экстремизме и в том, что они являются агентами иностранных держав, и подвергать их административным, налоговым и судебным преследованиям;
  - 5.8. стимулировать и поддерживать развитие динамичного гражданского общества и обеспечивать общественное признание работы правозащитников.
6. Ассамблея призывает национальные парламенты и их членов принять все меры к тому, чтобы:
- 6.1. законодательство, касающееся правозащитников и их работы, соответствовало международным стандартам, и воздерживаться от принятия законов, налагающих на правозащитников необоснованные ограничения и административное бремя, а при необходимости – отменить такие законы;
  - 6.2. правозащитные НПО и правозащитники привлекались к разработке законодательства, касающегося их, с проведением надлежащих общественных консультаций.
7. Ассамблея признает ключевую роль Комиссара по правам человека Совета Европы в защите и поддержке правозащитников и подтверждает свою готовность продолжать сотрудничество с ним.



**Резолюция 1892 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Кризис в процессе перехода Египта к демократии**

Парламентская ассамблея

1. Приветствуя избрание первого гражданского президента в Египте в результате выборов, которые в целом были признаны свободными и справедливыми, в качестве исторического шага на пути перехода страны к демократии, Парламентская ассамблея в то же время глубоко обеспокоена последовавшими вслед за этим роспуском недавно избранного парламента и конституционными изменениями, введенными в действие Высшим советом вооруженных сил (ВСВС).

2. Новый избранный президент, выходец из организации «Братья-мусульмане», как представляется, обладает необходимой легитимностью для начала остро необходимых реформ по построению системы гражданского управления, свободной от коррупционных проявлений прошлого, и подъему египетской экономики, которая значительно пострадала за последний год. Международное сообщество и государства-члены Совета Европы могут оказать помощь в этой области, в частности, через поощрение инвестиций в эту страну.

3. При этом Ассамблея отмечает, что новому избранному президенту прежде всего необходимо будет решить трудную задачу - внушить надежду тем египтянам, которые хотят безопасности, стабильности и возможности восстановления экономики страны, но которые в то же время глубоко разобщены. В частности, необходимо успокоить участников революционного движения, которые опасаются присвоения целей революции военными, с одной стороны, и исламистами — с другой. В этой связи решающее значение будут иметь назначения, сделанные новым президентом при формировании правительства.

4. Объявление после четырех дней ожидания результатов выборов 24 июня 2012 года вызвало некоторый оптимизм внутри страны и в международном сообществе, в частности, поскольку это развеяло опасения возможного широкого применения насилия.

5. Однако Ассамблея глубоко обеспокоена рядом недавних событий, которые представляют собой реальные препятствия на пути медленно развивающейся демократии в стране, у которой практически нет демократического опыта.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее* 28 июня 2012 г. (25-е заседание) (см. док. 12981, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Гардетто). *Текст, принятый* 28 июня 2012 г. (25-е заседание).

6. Ассамблея, в частности, обеспокоена роспуском парламента, последовавшим вслед за решением Конституционного суда от 14 июня 2012 года, объявившего выборы трети членов парламента по одномандатным округам неконституционными. Респуск парламента таким образом перечеркнул результаты первых парламентаских выборов, проведенных в постмубараковскую эпоху, в которых приняли участие около 30 миллионов человек и которые в целом были признаны свободными и справедливыми.

7. Кроме того, временная Конституционная декларация, принятая ВСВС 17 июня 2012 года, передала последнему законодательные полномочия до тех пор, пока новый парламента не начнет функционировать, и повысила его роль в составлении проекта будущей конституции. Декларация лишает президента страны полномочий в бюджетной сфере, сферах внешней политики и обороны, которые сохраняются за военными.

8. Хотя отмена чрезвычайного положения 31 мая 2012 года была расценена как положительный шаг, постановление, принятое ВСВС 13 июня 2012 года наделило военных широкими полномочиями по взятию под арест и помещению под стражу гражданских лиц с последующим рассмотрением их дел в военных судах.

9. В этой связи Ассамблея констатирует, что возникают серьезные вопросы в отношении перспектив перехода к демократии в Египте. Остается нерешенным принципиальный вопрос – как в ближайшем будущем будет складываться баланс властных полномочий в Египте, каково в итоге будет разделение полномочий между армией и новоизбранным президентом и его будущим правительством и когда начнет функционировать и полностью выполнять свои законодательные функции новый парламента.

10. В то же время, не ставя под сомнение легитимность нового президента и не преуменьшая значения его избрания, необходимо проявлять бдительность в таких важнейших вопросах, как роль женщин и религиозных меньшинств в новом Египте. Таким образом, возникает вопрос о том, будет ли в будущей конституции в качестве главного источника права признан шариат, и если будет, то как шариат может согласовываться с принципами верховенства права и как может быть реализовано на практике декларируемое равенство мужчин и женщин, а также мусульман и христиан.

11. Ассамблея выражает особое сожаление о том, что с событиями «арабской весны» и падением Мубарака положение христианских общин в Египте не улучшилось и продолжают совершаться акты насилия против этих общин, а также против других религиозных меньшинств. В этой связи Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы выполнить меры, перечисленные в рекомендации 1957 (2011) «Насилие в отношении христиан на Ближнем Востоке», и в частности, учитывать положение христиан и других религиозных общин в их двухстороннем политическом диалоге и проводить на национальном уровне и на уровне Совета Европы политику интеграции вопросов соблюдения основных прав христиан и других религиозных меньшинств в их взаимоотношения с Египтом.

12. В заключение Ассамблея отмечает, что вопрос о новой конституции имеет символическое значение и что все вышеперечисленные принципиальные проблемы должны в том или ином виде быть отражены в этом основополагающем документе. В этой связи Ассамблея подчеркивает ту важную позитивную роль, которую мог бы

сыграть Совет Европы, задействовав свою Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианскую комиссию), обладающую уникальным международно признанным опытом в вопросах разработки конституционных положений.

13. В завершение Ассамблея ссылается на резолюцию 1831 (2011) «Сотрудничество между Советом Европы и нарождающимися демократиями в арабском мире» и подтверждает свою готовность делиться опытом в области перехода к демократии с институциональными структурами Египта с тем, чтобы облегчить трудный политический переходный процесс в крупнейшей стране Ближнего Востока.





**Резолюция 1893 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## Политический переходный процесс в Тунисе

Парламентская ассамблея

1. В январе 2011 года "жасминовая революция" привела к падению авторитарного режима в Тунисе и подготовила почву для демократических перемен. Революция также придала импульс "арабской весне" - волне массовых протестных движений в ряде стран Северной Африки и Ближнего Востока, направленных на борьбу за свободу, защиту человеческого достоинства и достижение равенства.
2. В резолюциях 1791 (2007) и 1819 (2011), а также в рекомендации 1972 (2011) о ситуации в Тунисе Парламентская ассамблея поддержала демократические устремления тунисского народа и подтвердила свою готовность предоставить в распоряжение государственных институтов и гражданского общества Туниса свой опыт сопровождения стран в процессе демократических преобразований. Она призвала Комитет министров и Генерального секретаря Совета Европы приложить усилия по оказанию содействия в обеспечении успешного проведения переходного процесса в Тунисе.
3. Через полтора года после революции Тунис существенно продвинулся на пути реформ. Тунисцы теперь пользуются основными демократическими свободами, которых они были лишены при прежнем режиме. Однако на переход к демократии и создание условий, обеспечивающих людям достойную жизнь, - целей, которые вдохновили революцию в Тунисе, - потребуется время.
4. Ассамблея особо отмечает выборы в Национальную учредительную ассамблею (НУА), прошедшие 23 октября 2011 года, за которыми она проводила наблюдение и которые она приветствовала как свободные и хорошо организованные. Эти выборы обеспечили демократическую легитимность переходному процессу, запущенному революцией в январе 2011 года. Основная задача НУА - в разумные сроки разработать и принять новую конституцию страны. Она также выполняет законодательные функции. НУА избрала президента Республики и вынесла вотум доверия новому временному коалиционному правительству.
5. Ассамблея поздравляет тунисцев с тем, что они первыми из народов "арабской весны" создали - хотя и временные - государственные институты, легитимность

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2012 г. (26-е заседание) (см. док. 12949, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Брассер). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2012 г. (26-е заседание).*

которых основывается на демократической и получившей всеобщее признание процедуре.

6. Ассамблея надеется, что будущая конституция, которая определит политическую и институциональную систему на годы вперед, будет отражать, насколько это возможно, ожидания большинства тунисцев и закрепит универсальные ценности защиты прав человека и основных свобод, демократии и верховенства права. Она призывает избранных членов НУА и гражданское общество учесть конституционный опыт стран Европы и воспользоваться экспертным потенциалом и рекомендациями Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), полноправным членом которой является Тунис.

7. Ассамблея отдает должное усилиям временного правительства во главе с г-ном Беджи Каидом Эссеби и работе Высшей комиссии по реализации целей революции, политическим реформам и переходу к демократии под руководством г-на Ядха Бен Ашура, а также Высшей независимой комиссии по выборам (ВНКВ), возглавляемой г-ном Камелем Джандуби, по подготовке правовых основ и материальных условий для проведения выборов. Она призывает новые переходные органы власти в полной мере использовать интеллектуальный потенциал и опыт, накопленный данными органами, для продвижения и укрепления реформ, в том числе в вопросах разработки новой конституции.

8. Результаты выборов, проведенных в октябре 2011 года, на которых партия умеренных исламистов "Ан-Нахда" получила самое большое число мест в НУА, могут вызвать опасения в отношении исламизации страны и ограничения свобод. В то же время Ассамблея отмечает, что тунисцы научились пользоваться политическими свободами, завоеванными в ходе революции, и готовы защищать их от любых попыток наложить на них ограничения, и что правящая коалиция принимает этот факт во внимание. Политическая жизнь страны динамически развивается, различные политические силы и народные движения объединяются в группы и добиваются того, чтобы их голос был услышан.

9. Ассамблея особо приветствует активную роль тунисского гражданского общества, которое она считает ключевым носителем преобразований. Она призывает гражданское общество сохранять бдительность и решительную приверженность процессу реформ.

10. Ассамблея отмечает, что новые переходные власти Туниса по-прежнему стоят перед необходимостью решения ряда проблем:

10.1. социально-экономическая ситуация в Тунисе остается чрезвычайно сложной, что по-прежнему серьезно сказывается на политической стабильности. Успешное оздоровление экономики, преодоление роста безработицы и восстановление надежды на создание достойных условий жизни для молодежи – таковы ключевые задачи, от которых зависит успех политических преобразований;

10.2. масштабные реформы в области правосудия и безопасности необходимы для восстановления у народа Туниса доверия к судебным органам и полиции, обеспечения справедливости в отношении жертв прежнего режима, искоренения

незащищенности и безнаказанности и возрождения, таким образом, авторитета государства;

10.3. радикальные элементы, заявляющие о своей принадлежности к движению исламистов-салафитов, пытаются использовать возможности завоеванной свободы и относительную нестабильность различных органов государственной власти для навязывания тунисскому обществу определенных религиозных предпочтений и порядков, основанных на своем толковании религиозного учения, что может поставить под угрозу основные свободы.

11. В то же время Ассамблея полагает, что, несмотря на эти трудности, переходный процесс в Тунисе находится на верном пути. Она вновь заявляет о своей полной поддержке и призывает все политические силы страны и структуры гражданского общества продолжать вносить позитивный вклад в процесс перехода к демократии, стремясь при этом к поддержанию политической стабильности.

12. Ассамблея призывает избранных членов Национальной учредительной ассамблеи:

12.1. активизировать усилия, с тем чтобы в возможно короткие сроки и в любом случае не позднее сроков, согласованных основными силами, представленными в НУА, дать тунисскому народу конституцию, отвечающую идеалам революции и международным конституционным стандартам и практике, касающимся в частности:

12.1.1. обеспечения защиты прав человека и основных свобод;

12.1.2. отмены смертной казни;

12.1.3. приоритета международных договоров над национальным законодательством и соблюдения подписанных Тунисом международных договоров;

12.1.4. действенного разделения властей, в том числе обеспечения финансовой и административной самостоятельности будущего парламента Туниса;

12.1.5. прозрачности, регулярной смены и подотчетности органов власти;

12.1.6. обеспечения политического плюрализма;

12.1.7. реальной независимости и беспристрастности судебных органов;

12.1.8. гендерного равенства, укрепления и дальнейшего повышения статуса женщин;

12.1.9. независимости органа по проведению выборов;

12.2. осуществлять конституционный процесс во взаимодействии с гражданским обществом и политическими группами, не представленными в НУА, в целях

обеспечения максимального соответствия будущей конституции ожиданиям тунисцев;

12.3. использовать возможности и опыт Венецианской комиссии в данных вопросах.

13. Ассамблея выражает удовлетворение первыми контактами, установленными с НУА. Она призывает НУА на регулярной основе развивать эти контакты и ходатайствовать о предоставлении ей статуса "Партнер в укреплении демократии". Со своей стороны она намерена продвигать диалог с НУА, внимательно отслеживать ее практические потребности в законодательной и нормотворческой сфере и оказывать ей содействие в рамках отдельной программы сотрудничества.

14. Ассамблея призывает власти Туниса заблаговременно создать институциональную и законодательную основу для проведения будущих выборов, учитывая при этом опыт, наработанный ими в ходе выборов в октябре 2011 года, и, в частности:

14.1. учредить независимый орган по проведению выборов, в том числе с учетом опыта работы и потенциала, накопленного ВНКВ;

14.2. составить точные и полные списки избирателей;

14.3. осуществить подготовку кадров избирательных комиссий;

14.4. обеспечить взаимодействие будущего органа по проведению выборов с гражданским обществом и налаживание им международного сотрудничества с другими аналогичными органами.

15. Ассамблея выражает готовность проводить в будущем наблюдение за выборами в Тунисе.

16. Ассамблея приветствует одобрение Комитетом министров "Приоритетов добрососедского сотрудничества с Тунисом на период 2012-2014 годов" - плана действий, подготовленного Генеральным секретарем Совета Европы и включающего в себя также парламентское измерение. Она постановляет отслеживать ход реализации данной программы сотрудничества между Советом Европы и властями Туниса.

17. Ассамблея еще раз обращается к основным международным партнерам Туниса, в частности к Европейскому союзу, с призывом оказать реальную поддержку в целях стимулирования развития экономики и туризма и призывает государства-члены Совета Европы и государства-наблюдатели стимулировать инвестиции в тунисскую экономику, поддерживать и способствовать экономическому, социальному и политическому развитию Туниса.

18. Ассамблея призывает власти государств-членов и государств-наблюдателей Совета Европы ускорить юридические процедуры с целью реституции находящихся за границей активов, присвоенных бывшим президентом Бен Али и его окружением, или незаконно приобретенного ими имущества.

19. Ассамблея призывает парламенты государств-членов Совета Европы и другие парламентские органы развивать сотрудничество с Национальной учредительной ассамблеей Туниса с целью обмена опытом по законодательным и организационным вопросам.

20. Учитывая исключительную важность проходящих в Тунисе преобразований для демократических процессов во всем Средиземноморском регионе и на Ближнем Востоке, а, следовательно, и для Европы, Ассамблея намерена и далее внимательно следить за событиями в Тунисе.





**Резолюция 1894 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Недопустимость ограничения свободы передвижения в качестве наказания за политическую позицию**

Парламентская ассамблея

1. Свобода передвижения между государствами-членами Совета Европы представляет собой как юридический, так и политический вопрос, на что указано в рекомендации 1648 (2004) "О последствиях расширения Европейского союза для свободы передвижения между государствами-членами Совета Европы". В настоящее время Ассамблея хотела бы особо выделить связь между свободой передвижения населения и свободой выражения мнений.

2. Ассамблея признает, что в принципе, согласно международному праву государства обладают суверенным правом принимать решения о том, кому разрешать въезд на свою территорию. Однако это право может быть ограничено договорными нормами, включая Шенгенские соглашения. Кроме того, отказ во въезде, основанный исключительно на политических позициях того или иного лица, может представлять собой злоупотребление правом принятия решений о въезде и дискриминацию в значении статьи 14 Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5).

3. Некоторые государства члены ненадлежащим образом воспользовались законным правом распоряжаться въездом на свою территорию с целью запретить въезд некоторым лицам исключительно в качестве наказания за мирно занимаемые ими политические или идеологические позиции.

4. Ассамблея осуждает такую практику и напоминает, что государства, которые также являются членами Европейского союза, обязаны соблюдать строгие правила в рамках европейского правового режима и в частности в рамках Шенгенских соглашений.

5. Исходя из этого Ассамблея:

5.1. напоминает, что свобода передвижения является необходимым условием пользования многими другими правами и важным условием свободного развития личности;

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2012 г. (27-е заседание) (см. док. 12943, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Коч). Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2012 г. (27-е заседание).*

- 5.2. подчеркивает, что свобода передвижения не должна подвергаться ограничениям, представляющим собой санкции за выражение мирно исповедуемых политических убеждений, и призывает государства-члены Совета Европы в полном объеме обеспечить подлинную свободу выражения мнений в соответствии со статьей 10 Европейской конвенции о правах человека путем отказа от запрещения на таких основаниях доступа на свою территорию;
- 5.3. полагает, что правовой режим Европейского союза также не допускает ограничения свободного передвижения лиц внутри ЕС в качестве наказания за выражение политической позиции, и напоминает государствам-членам Европейского союза, что использование такой практики может привести к подаче соответствующими лицами исков о возмещении вреда;
- 5.4. подчеркивает, что данные, внесенные в Шенгенскую информационную систему, не должны использоваться ненадлежащим образом, в частности для того чтобы запрещать лицам, не являющимся гражданами государств-членов ЕС, въезжать в Шенгенскую зону в качестве наказания за выражение мирно занимаемых политических позиций;
- 5.5. напоминает об обязанности государств, входящих в Шенгенскую систему, обеспечивать в судебном или административном порядке оперативный пересмотр любых данных, занесенных в Шенгенскую информационную систему.



**Резолюция 1895 (2012)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Осуществление Ассамблеей процедуры мониторинга (июнь 2011 г. – май 2012 г.)**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея принимает к сведению деятельность Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу) по оказанию десяти странам, где в настоящее время осуществляется процедура мониторинга (Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Республика Молдова, Российская Федерация, Сербия, Украина и Черногория), и четырем странам, с которыми ведется постмониторинговый диалог (Болгария, Монако, "бывшая Югославская Республика Македония" и Турция), помощи в их усилиях по полному соблюдению прав человека, принципов демократии и верховенства права.
2. За отчетный период Комиссия подготовила полный мониторинговый доклад по Сербии и проанализировала функционирование демократических институтов в Армении, Боснии и Герцеговине и Украине. Кроме того, Комиссией были одобрены предварительные проекты докладов по Российской Федерации, Турции и Черногории, которые затем были направлены властям этих стран с просьбой высказать свои замечания.
3. Докладчики совершили в общей сложности 18 выездов во все страны, в отношении которых осуществляется процедура мониторинга или постмониторинговый диалог, кроме Турции. По результатам посещений на рассмотрение Комиссии были представлены шесть информационных записок, посвященных Албании, Азербайджану, Армении, Грузии, Республике Молдова и "бывшей Югославской Республике Македония"; все они, кроме одной, были исключены из категории конфиденциальной информации. Докладчики на систематической основе участвовали в работе миссий по наблюдению за выборами в странах, доклады по которым они готовили.
4. В рамках работы по подготовке докладов по отдельным странам Комиссия организовала ряд слушаний, в которых приняли участие, в частности, министр юстиции Украины и представители Датского Хельсинкского комитета и организации "Международная амнистия" (в рамках подготовки доклада по Украине), Высокий

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2012 г. (27-е заседание) (см. док. 12954, доклад Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу), докладчик: г-н Херкель). Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2012 г. (27-е заседание).*

представитель в Боснии и Герцеговине (доклад по этой стране), представитель "Международной амнистии" (доклад по Азербайджану) и лидеры политических сил России, не представленных в парламенте (доклад по Российской Федерации).

5. По предложению соответствующих докладчиков Комиссия запросила у Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) юридические заключения по ряду законов и законопроектов стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга, в частности, Республики Молдова, Российской Федерации, Украины и Черногории.

6. Кроме того, в соответствии с практикой, установленной с 2006 года, Комиссия подготовила на основании данных, полученных через другие мониторинговые механизмы Совета Европы, периодический доклад по первой группе из 11 государств-членов Совета Европы, в отношении которых в настоящее время не проводится процедура мониторинга в узком смысле или которые не участвуют в постмониторинговом диалоге. Комиссия также приняла решение о введении в будущем нового формата представления докладов по этим странам.

7. Кроме того, Комиссия продолжила свою работу в отношении последствий войны между Грузией и Россией. Ассамблея принимает к сведению намерение докладчиков по Российской Федерации и Грузии посетить в рамках совместной миссии во главе с председателем Комиссии во второй половине 2012 года Москву, Тбилиси, Цхинвали и Сухуми и представить затем на рассмотрение Комиссии информационный доклад в соответствии с процедурой, принятой Комиссией.

8. Комиссия продолжила работу над письменным заключением по предложению о подготовке резолюции на тему "Серьезный регресс в области верховенства права и защиты прав человека в Венгрии", которое будет направлено на рассмотрение в Бюро. Докладчики два раза посетили страну для сбора информации, и Комиссия запросила у Венецианской комиссии юридическое заключение по ряду правовых актов Венгрии.

9. В связи с 15-летним юбилеем Комиссии, созданной в 1997 году, она продолжила начатую в прошлом году дискуссию о возможных путях и средствах повышения эффективности мониторинговой процедуры и выполнения задачи по улучшению соблюдения всеми государствами-членами своих уставных обязательств.

10. Ассамблея принимает во внимание намерение Комиссии изменить формат представления периодических докладов по странам, в отношении которых, строго говоря, не проводится процедура мониторинга, и отказаться от трехгодичного цикла оценки для более полного отражения результатов, получаемых через механизмы мониторинга выполнения конвенций Совета Европы, которые функционируют с различной периодичностью.

11. Ассамблея выражает удовлетворение в связи с некоторыми позитивными событиями, произошедшими в отчетный период в ряде стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга. Она приветствует, в частности: в Албании - завершение бойкота парламента оппозиционной Социалистической партией; в Армении – освобождение лиц, лишенных свободы в связи с событиями марта 2008 года, и новый импульс, который был дан расследованию гибели десяти человек во время этих событий, а также начало политического диалога между оппозицией и

правящей коалицией; в Боснии и Герцеговине – формирование нового правительства государства в результате соглашения между лидерами ключевых политических партий; в Республике Молдова – выход из институционального тупика, создавшегося из-за неспособности парламента избрать Президента Республики.

12. Кроме того, Ассамблея с удовлетворением отмечает прогресс, достигнутый в выполнении рядом стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга, своих обязательств и, в частности: в Армении – в улучшении политической ситуации при проведении парламентских выборов и введении мер в рамках реформы судебной системы и полиции; в Грузии – в подготовке нового избирательного кодекса, реформировании пенитенциарных учреждений и улучшении отношений между объединениями турок-месхетинцев и властями; в Республике Молдова – в проведении процесса децентрализации и реализации властями инициатив по борьбе с коррупцией, реформированию полиции и органов прокуратуры, а также в возобновлении официальных переговоров по Приднестровью; в Черногории – в проведении существенных реформ в сфере правосудия, борьбы с коррупцией и организованной преступностью, в вопросах прав меньшинств и свободы СМИ; в Российской Федерации – в начатом властями процессе политической либерализации в отношении регистрации политических партий и способа назначения губернаторов, последовавшем за событиями вокруг парламентских и президентских выборов; в Сербии – в реформе избирательного законодательства и судебной системы, а также децентрализации и повышении уровня защиты меньшинств; в Украине – в принятии нового Уголовно-процессуального кодекса, в целом соответствующего европейским стандартам; в Болгарии – в кодификации правил проведения выборов и в усилиях по борьбе с коррупцией и организованной преступностью; в Турции – в совершенствовании избирательной системы.

13. В то же время Ассамблея выражает обеспокоенность в связи с тревожными событиями в ряде стран, в отношении которых проводится процедура мониторинга или постмониторинговый диалог, в частности: в Армении – в отношении того факта, что до сих пор не установлено, кто несет ответственность за гибель десяти человек в ходе событий 2008 года; в Азербайджане – в отношении ограничения свободы выражения мнений, собраний и объединений, сообщений о наличии узников совести и общей ситуации с правами человека; в Грузии – в отношении отправления уголовного правосудия и отсутствия заслуживающего доверия расследования сведений о злоупотреблениях со стороны полиции; в Российской Федерации – в отношении недостатков, выявленных международными наблюдателями в ходе парламентских и президентских выборов, насилия в отношении участников мирных демонстраций и их задержания непосредственно после декабрьских выборов 2011 года, а также сообщений об общей ситуации с правами человека; в Турции – в отношении журналистов и ряда членов парламента, все еще находящихся в предварительном заключении; в Украине – в отношении уголовного преследования ряда бывших членов правительства по спорным обвинениям, а также ряда серьезных процессуальных недостатков.

14. В отношении стран, в отношении которых, строго говоря, не проводится процедура мониторинга, Ассамблея выражает обеспокоенность в связи с тем, что некоторые из этих стран не подписали и(или) не ратифицировали ряд основных конвенций Совета Европы, что не позволяет контролировать ход их выполнения с использованием мониторинговых механизмов этих конвенций.

15. В отношении этих стран Ассамблея, кроме того, озабочена выводами, сделанными в докладе третьего раунда оценки выполнения Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173) и Дополнительного протокола к ней (СЕД № 191). В частности, особую тревогу вызывает тот факт, что степень выполнения рекомендаций Группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) была признана "в целом неудовлетворительной" в Бельгии, Германии и Дании.

16. В этой связи Ассамблея настоятельно призывает:

16.1. парламент Албании продолжить работу по реформированию избирательного кодекса и методов парламентской деятельности, а также по стимулированию процесса укрепления внутрипартийной демократии в политических партиях;

16.2. парламент Армении продолжить реформирование полиции и судебной системы с целью обеспечения ее независимости; продолжить конструктивный диалог между оппозицией и правящей коалицией; провести публичное расследование по установлению лиц, ответственных за гибель десяти человек в ходе событий 2008 года;

16.3. парламент Азербайджана пересмотреть Избирательный кодекс, в который в 2010 году были внесены изменения, с целью принятия мер по оставшимся невыполненными рекомендациям Венецианской комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ), касающимся, в частности, состава избирательных комиссий, выдвижения кандидатов и процесса подачи и рассмотрения жалоб и апелляций; власти Азербайджана – обеспечить уважение прав человека и свобод и, в частности, свободы выражения мнений, собраний и объединений;

16.4. парламент Боснии и Герцеговины пересмотреть конституцию и избирательное законодательство с целью устранения ограничений по этническому признаку в отношении права на выставление своей кандидатуры на выборах с тем, чтобы привести их в соответствие со стандартами Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), исполнить постановление Европейского суда по правам человека по делу Сейдича и Финци, начать реформы в области судебной системы, борьбы с коррупцией и государственного управления;

16.5. власти Грузии принять необходимые меры по совершенствованию отправления уголовного правосудия и провести заслуживающее доверие расследование, – в свете прецедентной практики Европейского суда по правам человека, – сообщений о злоупотреблениях со стороны полиции;

16.6. парламент Республики Молдова продолжить процесс реформ, в том числе внесение необходимых изменений в конституцию, и обеспечить политический плюрализм в СМИ;

- 16.7. парламент Черногории в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии внести в законодательство поправки, обеспечивающие независимость судебной системы;
- 16.8. парламент Российской Федерации следовать рекомендациям Венецианской комиссии в отношении ряда федеральных законов; установить содержательный диалог с силами политической оппозиции, не представленными в парламенте;
- 16.9. власти Сербии добиваться дальнейшего прогресса в принятии и полной реализации реформы системы правосудия с целью обеспечения ее независимости и эффективности;
- 16.10. власти Украины в полной мере и без оговорок ввести в действие новый Уголовно-процессуальный кодекс; в соответствии с рекомендациями Совета Европы принять меры по устранению озабоченностей в связи с уголовным преследованием ряда бывших членов правительства;
- 16.11. власти Болгарии продолжить реформирование судебной системы с целью обеспечения ее полной независимости;
- 16.12. Национальный совет Монако принять законодательство по вопросам организации и функционирования парламента, реформирования системы содержания под стражей в полиции, организации судов и финансирования избирательных кампаний;
- 16.13. власти "бывшей Югославской Республики Македония" обеспечить полное выполнение Охридского рамочного соглашения, а также продолжить совершенствование правоприменительной практики в области свободы СМИ, государственного управления и судебной системы;
- 16.14. власти Турции принять меры в связи с проблемами, касающимися функционирования судебной системы, свободы выражения мнений, исполнения постановлений Европейского суда по правам человека, а также проблем, связанных с национальными меньшинствами и использованием языков меньшинств.
17. В отношении стран, которые не подвергаются процедуре мониторинга, Ассамблея призывает:
- 17.1. Данию, Литву, Мальту, Польшу, Соединенное Королевство, Францию, Швейцарию и Швецию подписать и ратифицировать, а Австрию, Бельгию, Венгрию, Германию, Грецию, Ирландию, Исландию, Италию, Латвию, Лихтенштейн, Норвегию, Португалию, Словацкую Республику, Словению, Чешскую Республику и Эстонию ратифицировать Протокол № 12 к Конвенции о правах человека (СЕД № 177), касающийся борьбы с дискриминацией;
- 17.2. Андорру, Бельгию, Грецию, Ирландию, Латвию, Литву, Португалию, Сан-Марино и Эстонию подписать и ратифицировать, а Исландию, Италию,

Мальту и Францию ратифицировать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148);

17.3. Андорру и Францию подписать и ратифицировать, а Бельгию, Грецию, Исландию и Люксембург ратифицировать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (СЕД № 157);

17.4. Лихтенштейн и Чешскую Республику подписать и ратифицировать, а Венгрию, Германию, Грецию, Литву, Финляндию, Швейцарию и Эстонию ратифицировать Конвенцию о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197);

17.5. Швейцарию ратифицировать Протокол № 1 к Конвенции о правах человека (СЕД № 9), добавляющий к основным правам, защищаемым Конвенцией, право на беспрепятственное пользование имуществом, право на образование и право на свободные выборы путем тайного голосования;

17.6. Лихтенштейн и Швейцарию подписать и ратифицировать, а Данию, Германию, Грецию, Исландию, Испанию, Латвию, Люксембург, Польшу, Сан-Марино, Соединенное Королевство, Хорватию и Чешскую Республику ратифицировать пересмотренную Европейскую социальную хартию (СЕД № 163);

17.7. Андорру, Германию, Исландию, Испанию, Латвию, Литву, Лихтенштейн, Люксембург, Мальту, Польшу, Румынию, Сан-Марино, Соединенное Королевство, Швейцарию и Эстонию подписать и ратифицировать, а Австрию, Венгрию, Данию, Словацкую Республику и Словению ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб (СЕД № 158);

17.8. Лихтенштейн, Португалию, Сан-Марино и Швейцарию подписать и ратифицировать, а Андорру, Германию, Данию, Ирландию, Исландию, Италию, Люксембург и Соединенное Королевство ратифицировать Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174);

17.9. Австрию, Германию, Италию, Лихтенштейн и Сан-Марино ратифицировать Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию;

17.10. Андорру, Данию, Германию, Ирландию, Литву, Лихтенштейн, Норвегию, Соединенное Королевство, Чешскую Республику, Швейцарию и Эстонию подписать и ратифицировать, а Австрию, Грецию, Италию, Исландию, Люксембург, Финляндию, Францию и Швецию ратифицировать Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (СДСЕ № 198);

17.11. парламенты Греции, Италии, Польши и Румынии продвигать процесс исполнения решений Европейского суда по правам человека и инициировать изменения в законодательстве с целью устранения структурных проблем,

приводящих к повторению нарушений Европейской конвенции о правах человека;

17.12. парламенты всех государств-членов, в отношении которых не проводится процедура мониторинга, использовать периодические доклады в качестве основы для обсуждения состояния выполнения их странами своих обязательств как членов Совета Европы и продвижения процесса выполнения рекомендаций, вынесенных специальными мониторинговыми органами Совета Европы.

18. Ассамблея подчеркивает, что придает особое значение полной независимости докладчиков по мониторингу соблюдения обязательств при выполнении ими своих функций.

19. Ассамблея дает высокую оценку важной работе, проводимой мониторинговыми механизмами Совета Европы, и достижениям, накопленным ими за все годы.

20. Ассамблея постановляет приступить к более общему анализу путей повышения эффективности и действенности мониторинговых процедур Ассамблеи в отношении всех государств-членов Совета Европы.