

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
Парламентская **Ассамблея**



ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ

8 сентября 2003 г.

Неаполь (Италия)

**ДОКУМЕНТЫ,
ПРИНЯТЫЕ
АССАМБЛЕЕЙ**

**Список документов,
принятых Ассамблеей (8 сентября 2003 г.)
8 сентября 2003 г.**

	Название документа	Док. №
Рекомендация 1615 (2003)	Об институте омбудсмана	9878
Рекомендация 1616 (2003)	Центр “Север-Юг” Совета Европы и его вклад в сотрудничество в целях развития в XXI веке	9879
Рекомендация 1617 (2003)	О реформе гражданской службы в Европе	9711
Рекомендация 1618 (2003)	О положении мигрантов, незаконно работающих в сельском хозяйстве стран Южной Европы	9883
Рекомендация 1619 (2003)	О правах мигрантов пожилого возраста	9884
Рекомендация 1620 (2003)	О вкладе Совета Европы в создание единого европейского пространства высшего образования	9880
Рекомендация 1621 (2003)	О распространении знаний в области истории искусства в Европе	9881
Резолюция 1342 (2003)	О роли института лорда-канцлера в конституционной системе Соединенного Королевства	9798
Резолюция 1343 (2003)	О переименовании Комиссии по миграции, беженцам и демографии в Комиссию по миграции, беженцам и народонаселению	9863

Предварительное издание

РЕКОМЕНДАЦИЯ № 1615 (2003)¹

Об институте омбудсмана

1. Парламентская Ассамблея подтверждает важность наличия в государственной системе института омбудсмана для защиты прав человека и обеспечения верховенства закона, а также гарантий надлежащего поведения государственной администрации. Омбудсмены призваны играть важную роль на всех уровнях государственной власти, подчиняющихся и подотчетных соответствующим политическим органам.

2. Ассамблея напоминает о предыдущих документах Совета Европы, в частности, о своей рекомендации 757 (1975) и рекомендациях Комитета Министров №№ R (85) 13, R (80) 2 и Res (2000)10, а также о резолюции (77) 31. Она полностью поддерживает важную координационную и вспомогательную роль, которую выполняет Комиссар по правам человека, и выражает желание регулярно принимать участие в этой работе. Она также напоминает о работе в этом направлении Генеральной Ассамблеи ООН и Европейского омбудсмана.

3. Ассамблея отмечает, что развитие методов защиты прав человека оказало влияние на формирование этой функции в силу того, что соблюдение прав человека входит в перечень стандартов, которые должны соблюдаться ответственной системой государственного управления, на том основании, что действия властей, нарушающие права человека, не могут рассматриваться в качестве законных. Кроме того, обстоятельства, связанные с особенностями конституции и законодательства различных стран, могут заставить омбудсменов в этих странах требовать предоставления им полномочий, расширяющих сферу их ответственности в связи с необходимостью защищать права человека. Однако, по мнению Ассамблеи, самой главной обязанностью омбудсмана является выполнение роли посредника между отдельными гражданами и системой государственного управления.

4. Еще одна функция омбудсмана связана с деятельностью государственных должностных лиц. В тех случаях, когда этим должностным лицам становится известно об особо сложных ситуациях, разрешение которых при помощи внутренних процедур

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док. 9878 – доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека (докладчик: г-жа Набхольц-Хайдегер).

Рекомендация 1615

оказывается неэффективным или нецелесообразным, должен существовать чрезвычайный механизм доведения такой информации непосредственно до омбудсмана.

5. Соблюдение нейтралитета и равно уважительное отношение как к заявителям, так и к тем лицам, в отношении которых ведется расследование, является жизненно важным для успешного функционирования института омбудсмана. Ассамблея полагает, что сохранению такого качества лучше всего способствует ограничение правоприменительных полномочий в пределах мер воздействия морального характера, присущих общественной критике, при направлении сообщений о неправильных действиях администрации в парламент для последующего извлечения политических выводов. В силу этого Ассамблея считает, что возможность обращения омбудсманов в административные и конституционные суды следует ограничить подачей запросов о вынесении интерпретирующих заключений в отношении полномочий или конкретных расследований, за исключением случаев, когда лицо, подавшее жалобу, не имеет непосредственного доступа в эти суды. Однако, предпочтительно, чтобы лица, имеющие достаточные возможности обращения в соответствующие судебные инстанции, обращались непосредственно в эти суды.

6. Ассамблея полагает, что должны быть строго ограничены полномочия омбудсманов по надзору за судами. Если обстоятельства требуют такого признания за ними таких функций, они должны сводиться к проверке эффективности процесса и соблюдения норм административного управления судебной системой; соответственно, возможность представлять в суде интересы физических лиц (за исключением случаев, когда такое лицо не имеет права доступа в соответствующий суд), право омбудсмана возбуждать судебное разбирательство, вмешиваться в его ход или требовать повторного рассмотрения дела должна быть исключена.

7. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея пришла к выводу о том, что для эффективного функционирования института омбудсмана совершенно необходимым является соблюдение определенных требований, а именно:

- i. принятие на конституционном уровне документа, гарантирующего соблюдение требований, перечисленных в данном пункте, с детализацией и закреплением этих требований в законодательных актах и в положении об институте омбудсмана;
- ii. предоставление гарантий независимости от субъектов расследования, в том числе в отношении приема жалоб, права принятия решений о признании их обоснованными или необоснованными или о проведении расследований по собственной инициативе, выбора сроков и методов проведения расследований, рассмотрения доказательств, составления заключений, подготовки и представления рекомендаций и отчетов, а также в вопросах гласности;
- iii. исключительные прозрачные процедуры назначения и увольнения омбудсмана в парламенте квалифицированным большинством голосов, достаточно высоким, чтобы это предполагало получение поддержки не только правящих партий, в соответствии со строгими критериями, которые однозначно определяют омбудсмана как высококвалифицированного и опытного специалиста, обладающего высокими моральными качествами, и при этом политически независимого; возобновляемый срок его полномочий должен как минимум соответствовать сроку полномочий парламента;
- iv. запрет на занятие любой другой оплачиваемой деятельностью и на личное участие в политической деятельности;
- v. предоставление личного иммунитета от любых дисциплинарных, административных или уголовных разбирательств или наказаний, связанных с выполнением служебных

обязанностей, за исключением случаев, когда парламентом принимается решения об увольнении его с должности в связи с невозможностью исполнять обязанности или серьезным нарушением этических норм;

- vi. назначение по рекомендации омбудсмана и с согласия парламента заместителя, способного в случае необходимости исполнять в полном объеме обязанности омбудсмана;
- vii. гарантированное предоставление соответствующих ресурсов, необходимых для выполнения всех обязанностей, возложенных на институт омбудсмана; их выделение должно быть ограждено от возможного вмешательства субъекта расследования; соблюдение полной анонимности во всем, что касается бюджета и решения кадровых вопросов;
- viii. предоставление гарантий немедленного и неограниченного доступа ко всей информации, необходимой для проведения расследования;
- ix. использование внутренних процедур, гарантирующих соблюдение самых высоких административных стандартов в деятельности самого института, в частности, в отношении требований справедливости, эффективности, прозрачности и вежливости;
- x. общественная доступность (с точки зрения как наличия, так и полноты) информации о существовании, личности, целях, процедурах и полномочиях омбудсмана, наряду с широким и реальным обнародованием информации о сфере деятельности института, результатов его работы, заключений, предложений, рекомендаций и докладов;
- xi. процедуры приема заявлений должны быть легко и широко доступными, простыми и бесплатными, и наглядно гарантирующими анонимность во всех случаях;
- xii. гарантии конфиденциальности, а в случае обнародования информации – анонимности расследования;
- xiii. право давать заключения по вопросам предлагаемых правовых и административных реформ, а также вносить предложения по этим вопросам по собственной инициативе с целью совершенствования административных стандартов, а там, где это совместимо с общими полномочиями, обеспечения уважения прав человека;
- xiv. требование о предоставлении административными органами в разумный срок исчерпывающих ответов с изложением практических мер, принятых по результатам расследований и во исполнение заключений, предложений и рекомендаций или с объяснением причин, по которым они не могли быть приняты; и
- xv. представление омбудсманом ежегодного отчета парламенту, а также специальных докладов по вопросам, вызывающим наибольшую обеспокоенность, или в случае невыполнения административными органами рекомендаций омбудсмана.

8. Ассамблея с удовлетворением принимает к сведению рекомендацию № (2000)10 Комитета Министров о кодексе поведения для государственных должностных лиц. Однако Ассамблея отмечает, что этот документ не во всем аналогичен выдвинутому Европейским омбудсманом Европейскому кодексу надлежащего административного поведения, и в нем отсутствуют многие положения, имеющиеся в Европейском кодексе, но отмечает при этом, что многие из них содержатся в другом документе Комитета Министров, а именно в приложениях к рекомендации R (80) 2 и резолюции (77) 31. Ассамблея полагает, что эти документы было бы целесообразно объединить в единый документ, который может быть использован в качестве руководства, инструктивного материала и источника информации как государственными должностными лицами, так и гражданами в их взаимоотношениях..

9. Ассамблея отмечает, что Европейский омбудсман заинтересован во включении в статью 41 Хартии основных прав Европейского союза права на надлежащее государственное

Рекомендация 1615

управление. Ассамблея полагает, что включение такого права в национальное законодательство может также оказаться чрезвычайно ценным, по тем же причинам, что и принятие Кодекса надлежащего административного поведения: действительно, в этом Кодексе получили бы практическое закрепление те стандарты, которые подразумеваются в базовой правоустанавливающей норме.

10. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея рекомендует правительствам государств-членов Совета Европы:

- i. учредить на национальном (также на региональном и муниципальном уровнях в случаях, если это будет признано целесообразным), тем, где он пока отсутствует, институт, именуемый «Парламентский (региональный/муниципальный) омбудсман», или с иным сходным названием, предпочтительно закрепив его статус в конституции;
- ii. обеспечить, чтобы институт парламентского омбудсмана отвечал всем требованиям, перечисленным в пункте 7, и эти требования были должным образом детализированы и защищены в законодательстве и в положении об институте омбудсмана;
- iii. признать за данным институтом полномочия, ставящие права человека во главу угла концепции надлежащего государственного управления и отводящие ему важную роль в защите прав человека вообще, если при отсутствии других дополнительных защитных механизмов это необходимо в силу специфики того или иного государства;
- iv. исключить из полномочий этого института право возбуждения разбирательств в отношении как системы государственного управления в целом, так и отдельных государственных должностных лиц в уголовных, административных судах; рассмотреть при этом вопрос о возможности предоставить омбудсману право обращаться в конституционный суд за интерпретирующими заключениями;
- v. активно сотрудничать с Комиссаром по правам человека в выполнении его функций по координации деятельности омбудсманов государств-членов;
- vi. после того, как Комитетом Министров будет разработан соответствующий типовой документ, закрепить в конституционном порядке право граждан на надлежащее государственное управление; и
- vii. после того, как Комитетом Министров будет разработан соответствующий типовой документ, принять и соблюдать в полном объеме кодекс надлежащего государственного управления, который должен быть широко обнародован, с тем чтобы проинформировать граждан об их правах и о тех требованиях, которые они вправе предъявлять к системе государственного управления.

11. Ассамблея также рекомендует Комитету Министров:

- i. призвать государства-члены выполнять рекомендацию R (85) 13 и подробные положения настоящей рекомендации;
- ii. разработать проект типового документа о праве на надлежащее государственное управление как об одном из основных прав личности;
- iii. разработать проект единого, всеобъемлющего, комплексного Типового кодекса надлежащего государственного управления, взяв за основу, в частности, рекомендацию Комитета Министров R (80) 2 и резолюцию (77) 31, а также Европейский кодекс надлежащего административного поведения, с привлечением к этой работе соответствующих структур Совета Европы – в частности, Комиссара по правам человека и Европейской комиссии за демократию через право, а также самой Ассамблеи, и по согласованию с Европейским омбудсманом, обеспечив тем самым разработку права на надлежащее государственное управление как одного из прав личности, и содействовать его эффективному соблюдению на практике;

- iv. обеспечить поддержку и оказание технического содействия правительствам государств-членов Совета Европы в принятии и внедрении в практику вышеуказанных прав и кодекса; и
- v. оказывать поддержку Комиссару по правам человека в выполнении его функций по координации деятельности омбудсманов государств-членов.

Предварительное издание

РЕКОМЕНДАЦИЯ № 1616 (2003)¹

Центр “Север – Юг” Совета Европы и его вклад в развитие сотрудничества в XXI веке

1. Находящийся в Лиссабоне Европейский центр за всемирную взаимозависимость и солидарность Совета Европы, известный как Центр «Север-Юг», символизирует благородное стремление Европы оказывать помощь беднейшим странам планеты в их развитии, а также распространять исповедуемые Советом Европы общечеловеческие ценности прав человека, демократии и верховенства закона за пределами континента. Уникальная миссия Центра по распространению европейского опыта развития и разъяснению коренных причинах бедности в мире, наряду с потребностью в открытом обсуждении этих проблем приобрела особую актуальность после событий 11 сентября 2001 г.

2 В этой связи Парламентская Ассамблея приветствует проведение в 2002 г. в Маастрихте (Нидерланды) Общеевропейского конгресса по глобальному образованию, который установил параметры школьного образования в вопросах развития на ближайшее десятилетие, а также напомнил о необходимости сосредоточить деятельность Центра на его специфической задаче – распространять информацию об этом в самой Европе, взяв в качестве дополнительной основы Цели в области развития, поставленные в «Декларации тысячелетия», принятой ООН в 2000 г., и План выполнения решений по вопросам устойчивого развития, согласованный в 2002 г. на Всемирном саммите ООН в Йоханнесбурге.

3. Наряду с этим Ассамблея также признает, что, особенно после 11 сентября, поддерживая контакты с граничащими с Европой развивающимися регионами, такими как Северная Африка и Ближний Восток, Центр может внести важный вклад в налаживание нового диалога, базирующегося на активной и настойчивой пропаганде ценностей Совета Европы и проводимой им политики. Она приветствует усилия, предпринятые Центром для вовлечения этих регионов в Транссредиземноморскую программу и программу Политического диалога, и рекомендует, чтобы Центр сосредоточил свою деятельность вне Европы на этих близлежащих регионах, что в настоящее время является для нее вопросом первостепенной важности.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док. 9879 – доклад Комиссии по экономическим вопросам и развитию (докладчик: г-н Фрей)

Рекомендация 1616

4. С учетом того, что Центр представляет собой неотъемлемую часть Совета Европы в качестве одного из его Частичных соглашений, принципиально важно, чтобы он неуклонно следовал целям и политике, проводимой Организацией, находился в тесном оперативном контакте с различными подразделениями Совета под руководством Генерального директората по политическим вопросам. Государства-члены Совета и Центра должны проявлять больше активности в использовании возможностей Центра для продвижения своих разнообразных проектов, которые имеют или которым может быть придано измерение «Север-Юг».

5. Ассамблея также знает о том символическом значении, которое имеет ежегодная премия «Север-Юг», присуждаемая Центром. Она полагает, что в будущем эта премия должна в первоочередном порядке вручаться неизвестным или малоизвестным деятелям, которые благодаря своим личным усилиям добились выдающихся результатов в развивающихся странах, или же тем, кто внес существенный вклад в пропаганду европейских подходов к отношениям между Севером и Югом, нежели тем, кто уже получил известность и признание.

6. Для того, чтобы гарантировать будущее Центра, Ассамблея рекомендует Комитету Министров призвать государства-члены осуществить следующие реформы:

- i. придать задачам, стоящим перед Центром, большую оперативность и конкретность;
- ii. сократить количество проектов, в которых задействован Центр, придав им более целенаправленный и скоординированный характер;
- iii. пересмотреть устав Центра с тем, чтобы более четко определить сферу ответственности различных подразделений Центра и порядок принятия решений, в том числе в части сроков составления бюджетов, разработки проектов и исполнения решений;
- iv. обязать Центр соблюдать большую точность и конкретность в формулировках, а также сделать его письменные документы более лаконичными;
- v. обеспечить, чтобы Центр мог вступать в деловые взаимоотношения со сторонними организациями только по особому разрешению компетентных органов;

7. На основании изложенного Ассамблея приветствует недавние инициативы Комитета представителей государств-членов Центра в этом направлении и его намерение более тщательно контролировать деятельность Центра. В этой связи она ожидает, что в ближайшее время она сможет ознакомиться с результатами работы в этом направлении.

8. Ассамблея с сожалением отмечает, что за более чем десятилетний период существования Центра лишь двадцать из сорока пяти государств-членов Совета Европы присоединились к этому Частичному соглашению. Учитывая очевидное стремление к проведению необходимых реформ, Ассамблея рекомендует Комитету Министров призвать остальные страны как можно скорее присоединиться к этому соглашению, а также рекомендует снизить размер ежегодных финансовых взносов для наименее богатых стран.

9. Ассамблея еще более сожалеет о том, что за минувшее десятилетие ни одна страна Юга не присоединилась к данному Частичному соглашению и считает, что эта ситуация должна быть изменена. Она призывает Центр «Север-Юг» активизировать работу по привлечению в его состав стран Юга, в частности, стран Южного Средиземноморья.

10. Ассамблея, напоминая о своей решающей роли в создании Центра в 1992 г. и о многочисленных резолюциях, посвященных его деятельности, убеждена в том, что реформированный Центр сможет внести важный вклад в пропаганду глобальной

взаимозависимости в Европе, а также в построение более справедливого и равноправного мира, более восприимчивого к европейским ценностям.

Предварительное издание

РЕКОМЕНДАЦИЯ № 1617 (2003)¹

О реформе гражданской службы в Европе

1. Принимая во внимание особую роль Совета Европы в новой институциональной архитектуре Европы и Лаакенскую декларацию от декабря 2001 года, в которой содержится призыв к большей демократичности, прозрачности и эффективности в функционировании европейских институтов, Ассамблея призывает Конвент включить в будущую европейскую конституцию статью, содержащую основополагающие принципы европейской и национальной гражданской службы, такие как всеобщий и основанный на справедливых возможностях доступ к этим функциям, равные возможности для женщин, добросовестность, лояльность, объективность и неподкупность, исходя из признания того факта, что высококачественная гражданская служба имеет жизненно важное значение в деле защиты сильной демократии и верховенства закона.

2. Ассамблея предлагает, чтобы государства-члены Совета Европы приступили в случае необходимости к проведению реформ в целях модернизации и упорядочения государственного управления, в частности, путем внедрения «электронной администрации» для упрощения доступа граждан к информации, отказа от устаревших и неэффективных видов обслуживания и введения эффективных и ясных административных процедур, в которых устанавливаются границы неправомерного поведения и обеспечивается соблюдение этических принципов. Подобный подход позволит придать системе государственного управления тех европейских стран, которые в этом нуждаются, дополнительную прозрачность и эффективность, а также более чутко реагировать как на изменения настроений граждан, так и на эволюцию международной обстановки, определяемую стремительным техническим прогрессом и растущей экономической взаимозависимостью.

3. Ассамблея, напоминая о том, что Совет Европы был создан во имя утверждения плюралистической демократии, уважения прав человека и верховенства закона, предлагает, чтобы его государства-члены поставили интересы своих граждан и общеевропейские ценности в центр вышеупомянутых административных реформ. Подобный шаг, отнюдь не умаляя основных качеств государственных институтов – эффективное функционирование и

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей по поручению Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док. 9711 – доклад Комиссии по экономическим вопросам и развитию (докладчик: г-н Крема).

Рекомендация 1617

доверие населения, – позволит, наоборот, добиться значительных успехов на этом поприще. Эти реформы, которые продиктованы общими интересами общества, должны основываться на общепринятых этических принципах и гибких методах управления людскими ресурсами.

4. Ввиду уникальности роли и вклада государственных административных органов в социальную сплоченность и обеспечение занятости, Ассамблея предлагает, чтобы государства-члены Совета Европы тщательным образом и заблаговременно изучили все возможные последствия введения новых, ориентированных на частный сектор управленческих методов.

5. Государствам-членам Совета Европы следует по возможности передавать административные полномочия органам местного самоуправления с целью приближения публичных институтов к гражданам и упорядочивания организационных структур.

6. Ассамблея считает необходимым устанавливать по мере надобности более ясное разграничение между политической сферой и системой государственного управления в целях обеспечения независимости государственных должностных лиц и более четкого определения их задач и полномочий.

7. Государствам-членам следует увеличить объем финансовых ресурсов, выделяемых на цели профессиональной подготовки должностных лиц на национальном, европейском и международном уровне, чтобы привить им навыки, необходимые для исполнения своих функций. Национальным гражданским службам следует вести активный прием на работу выпускников высших учебных заведений с целью привлечения к работе талантливых специалистов.

8. В заключение Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы формировать законодательную основу гражданской службы в своих странах таким образом, чтобы это содействовало ротации кадровых ресурсов, в особенности способных и имеющих опыт международной работы сотрудников, между структурами государственного и частного сектора.

Предварительное издание

РЕКОМЕНДАЦИЯ № 1618 (2003)¹

О положении мигрантов, незаконно работающих в сельском хозяйстве стран Южной Европы

1. Парламентская Ассамблея отмечает, что преимущественное использование труда мигрантов стало характерной чертой сельского хозяйства Средиземноморья, особенно во время сезонных работ, когда может возникать срочная потребность в большом количестве рабочей силы на короткий период времени. Во многих случаях найм таких мигрантов производится без официального оформления. В результате они лишаются права на получение минимальной заработной платы, на социальное страхование и часто подвергаются неправомерному обращению и эксплуатации. В некоторых случаях концентрация в наиболее населенных районах мигрантов, ожидающих найма и не имеющих крова и работы, создает недовольство среди местного населения, что иногда проявляется в виде вспышек насилия или расистских выходок.
2. Нелегальная занятость не обязательно предполагает нелегальное проживание. Мигрантам с легальным видом на жительство может быть отказано в разрешении на работу, из-за трудностей с получением постоянной работы они могут быть заняты в сфере теневой экономики. Нелегальная занятость также является выходом для многих добросовестных претендентов на получение убежища, лишенных права работать во время процедуры его предоставления, которая может длиться несколько месяцев или даже лет, и не имеющих другой возможности обеспечить достойное существование себе и своим семьям. Другие категории мигрантов не обладает легальным правом на пребывание в стране, и по этой причине они готовы выполнять любую работу вне зависимости от ее условий. Некоторые мигранты даже приезжают в страну с намерением наняться на нелегальную работу, зная, что для этого имеются прекрасные возможности в сельскохозяйственном секторе, куда можно устроиться, используя личные связи.
3. Ассамблея выражает озабоченность условиями работы и проживания мигрантов, нелегально занятых на работах в сельском хозяйстве, а также масштабами, которые не оформленный должным образом найм мигрантов приобрел в государствах-членах Совета Европы и особенно в странах Южной Европы.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док 9883 – доклад Комиссии по миграции, беженцам и демографии (докладчик: г-н де Зулуэта).

Рекомендация 1618

4. Ассамблея выражает сожаление, что, несмотря на то, что ряд сельскохозяйственных работ нуждается в сезонных работниках, а местная сезонная рабочая сила зачастую отсутствует, и что многие мигранты готовы наняться на сезонные сельскохозяйственные работы, в государствах-членах Совета Европы зачастую не разработано ясной, прозрачной и последовательной политики найма мигрантов в качестве сезонных работников и последующего предоставления им базовых социальных и трудовых прав, не говоря уже о согласованном подходе к этому вопросу.

5. Ассамблея также выражает сожаление, что Конвенция ООН о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (вступает в силу 1 июля 2003 г.) ратифицирована только двумя государствами-членами Совета Европы и подписана еще одним.

6. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея рекомендует, чтобы Комитет Министров:

i. поручил своим профильным комитетам рассмотреть вопрос об использовании трудящихся-мигрантов в сельском хозяйстве государств-членов Совета Европы, в частности о правовом статусе и правах временных и сезонных трудящихся-мигрантов, условий их труда и проживания, процедуры найма и санкций, применяемых в отношении работодателей, действующих на неформальном рынке труда.

ii. по результатам проведенного исследования разработал соответствующие рекомендации, адресованные государствам-членам;

iii. призвал государства-члены:

a. установить эффективную систему регулирования миграции в соответствии с потребностями сельскохозяйственного сектора в рабочей силе, уделив особое внимание сезонному спросу, посредством прозрачных процедур привлечения работников при участии работодателей, местных административных органов и представителей трудящихся;

b. создать законные и надежные каналы найма временных и сезонных трудящихся-мигрантов путем заключения двусторонних соглашений со странами их происхождения, проводить широкую разъяснительную кампанию как в стране, которой требуется сезонная рабочая сила, так и в потенциальных странах ее происхождения.

c. выдавать сезонным или временным трудящимся-мигрантам, принятым на работу согласно вышеупомянутым процедурам, разрешение на работу, предоставляющее им, в числе других прав, доступ в полном объеме к гарантиям социального страхования в принимающей стране. Такие виды на жительство могут продлеваться или выдаваться для многократного въезда и не должны быть привязаны к конкретному работодателю. Повторная выдача разрешения на временную или сезонную работу должна влечь за собой постепенное приобретение прав на льготы, включая право на долговременное проживание, право на воссоединение семьи, право голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах на местном уровне;

d. организовать профессиональное обучение и создать языковые курсы для трудящихся-мигрантов в странах происхождения и назначения при активном участии местных административных органов тех и других стран, а также работодателей и представителей самих трудящихся.

- e. призвать местные административные органы и работодателей создавать достойные жилищные условия и обеспечивать социальное обслуживание иностранным рабочим, особенно сезонникам;
- f. обеспечить введение и соблюдение соответствующих правовых норм, предусматривающих наложение санкций на работодателей, использующих нелегальную рабочую силу в сельском хозяйстве, а также на поставщиков нелегальной иностранной рабочей силы; мера наказания должна соответствовать тяжести нарушений, быть достаточной для оказания эффективного профилактического воздействия и увеличиваться в случае повторных нарушений;
- g. создать межведомственную комиссию из представителей заинтересованных государственных структур, ассоциаций работодателей, трудящихся, в том числе мигрантов, для контроля за эффективностью применения системы санкций. Эта комиссия должна также заниматься подготовкой и обучением сотрудников различных силовых структур, а также компетентных судебных органов;
- h. включить в законодательные и нормативные документы положение о возможности предоставления вида на жительство трудящимся-мигрантам, оказавшим содействие в проведении следствия или судебного разбирательства с целью задержания или наказания работодателей, использующих нелегальную иностранную рабочую силу, и ее поставщиков;
- i. включить в законодательные и нормативные документы положение о возможности предоставления вида на жительство по гуманитарным соображениям мигрантам, оказавшимся жертвами принудительного труда;
- j. подписать и ратифицировать Конвенцию ООН о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Предварительное издание

РЕКОМЕНДАЦИЯ № 1619 (2003)¹

О правах мигрантов пожилого возраста

1. Весьма значительную часть иммигрантов в государствах-членах Совета Европы составляют люди старше 55 лет. Приехав в 50-е и 60-е гг. в ряд стран Западной Европы на волне экономического бума или в результате краха колониальной системы, они осели, получили работу, и прожили большую часть жизни в государствах-членах Совета Европы. Многие из них раньше трудились на тяжелой физической работе или в плохих условиях; другие приехали из стран с невысокой продолжительностью жизни; третьи терпели лишения в связи с проявлениями расизма, дискриминацией или бедностью. С учетом их жизненного опыта и возраста эти мигранты могут считаться пожилыми людьми. В последующие десятилетия их количество должно увеличиваться в силу старению населения – как в их странах происхождения, так и в странах, традиционно принимающих иммигрантов. Государствам-членам Совета Европы, которые стали принимать мигрантов лишь недавно, скоро придется на своем опыте столкнуться с этим явлением.

2. Парламентская Ассамблея ссылается на свои предыдущие рекомендации по вопросам старения населения, социального обеспечения и страхования, в том числе на рекомендацию 761 (1975) о выплате пенсий в случае смешанного трудового стажа и учреждения Европейского паспорта социального обеспечения, 1573 (2002) о ратификации Европейского кодекса социального обеспечения, 1254 (1994) о праве пожилых людей на получение медицинской и материальной помощи – вопросы этики и политики, а также на резолюцию 1008 (1993) о социальной политике в отношении пожилых людей и их самообеспечении. Ассамблея также ссылается на Европейскую конвенцию о социальном обеспечении (1977 г.) и протокол к ней и выражает сожаление, что до настоящего времени эта Конвенция была ратифицирована только восемью государствами-членами Совета Европы и подписана еще пятью.

3. Ассамблея убеждена, что государства-члены Совета Европы нуждаются в проведении согласованной политики в отношении пожилых мигрантов, вне зависимости от того, желают ли они остаться в стране пребывания или вернуться в страны происхождения. На законодательном и политическом уровне должны быть предприняты всеобъемлющие меры по защите прав пожилых мигрантов, обеспечивающие их социальную интеграцию и

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док. 9884 – доклад Комиссии по миграции, беженцам и демографии (докладчик: г-н Несса).

Рекомендация 1619

благополучие на непростом этапе их жизни и не допускающие их двойной дискриминации – как пожилых людей и как мигрантов.

4. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея рекомендует, чтобы Комитет Министров:

i. поручил своим профильным комитетам изучить положение пожилых мигрантов в государствах-членах Совета Европы. Эти исследования должны охватывать такие аспекты, как демографическая ситуация, социальная интеграция, правовой статус, пенсионное обеспечение и другие социальные права;

ii. призвал государства-члены:

a. выработать согласованную и всеобъемлющую политику в отношении положения пожилых мигрантов, использовав межведомственный подход с привлечением министерств труда, иммиграции, здравоохранения и социальной защиты и по согласованию с общественными организациями, землячествами и с самими пожилыми мигрантами;

b. развивать партнерские отношения с неправительственными организациями и поддерживать добровольные инициативы, в частности, привлекая бюджетные и прочие ресурсы и предоставляя добровольцам официальный статус и соответствующую социальную защиту;

c. подписать и ратифицировать Европейскую конвенцию о социальном обеспечении (СЕД № 78);

d. гарантировать возможность зачета пенсионных прав в полном объеме для трудящихся-мигрантов в случае принятия ими решения о смене места жительства;

e. гибко подходить к применению критериев владения языком или образа жизни в стране пребывания пожилых мигрантов при рассмотрении их заявлений на натурализацию;

f. адаптировать существующие структуры по оказанию медицинской и иной помощи пожилым людям к нуждам пожилых мигрантов с учетом их культурных особенностей, а также проводя целевые учебные мероприятия для социальных работников и медицинских специалистов;

g. привлекать квалифицированных специалистов - выходцев из иммигрантской среды - для работы в учреждениях здравоохранения и социальной помощи;

h. облегчить пожилым мигрантам доступ к получению медицинской и других видов помощи, обеспечивая услуги перевода по требованию тех из них, кто не владеет в необходимой степени языком страны пребывания. Эта услуга должна предоставляться бесплатно для тех пожилых мигрантов, которые в ней нуждаются;

i. обеспечить удовлетворение потребностей пожилых мигрантов в муниципальном и государственном жилье, учитывая нужды бездомных семей и необходимые для них специальные условия;

j. предоставлять четкую информацию о путях получения социальной помощи, пенсионного и социального обеспечения в принимающей стране и стране происхождения, распространяя ее среди пожилых мигрантов как через государственные структуры, так и

через землячества, иммигрантские организации, культурные и религиозные учреждения, часто посещаемые пожилыми мигрантами;

k. оказывать содействие наименее пожилым мигрантам при начале или возобновлении трудовой деятельности, в случае необходимости предоставлять им возможность посещать учебные курсы для восстановления знаний и навыков, приобретенных ими в процессе прежней трудовой деятельности;

l. содействовать поддержанию связей между пожилыми мигрантами и странами их происхождения, в том числе путем проведения культурных мероприятий, выставок, зрелищных мероприятий, а также способствовать организации языковых курсов;

m. оказывать содействие культурной и образовательной деятельности, в которой принимают участие пожилые мигранты;

n. активизировать проведение социо-геронтологических исследований для лучшего понимания положения пожилых мигрантов.

Предварительное издание

РЕКОМЕНДАЦИЯ № 1620 (2003)¹

О вкладе Совета Европы в создание единого европейского пространства высшего образования

1. Болонский процесс - наиболее важная и широкомасштабная реформа высшего образования в Европе после 1968 г. - был начат в июне 1999 г., когда министры образования 29 европейских стран подписали Болонскую декларацию, направленную на создание к 2010 году единого европейского пространства высшего образования.
2. В 2001 г. министры, ответственные за высшее образование в “болонских” странах, встретились в Праге, чтобы подвести итоги проделанной работы и определить направления и приоритеты развития процесса на предстоящие годы. Они вновь заявили о своей приверженности достижению поставленной цели - созданию к 2010 году единого европейского пространства высшего образования. К тому времени число стран-участниц выросло до 33.
3. В Болонской декларации и Пражском коммюнике поставлены задачи по созданию системы легко определяемых и сопоставимых степеней, базирующихся на двух основных циклах (обучения), содействию мобильности, развитию европейского сотрудничества в обеспечении гарантий качества образования и расширению привлекательности единого европейского пространства высшего образования.
4. Ассамблея приветствует вклад Совета Европы в Болонский процесс, его вовлеченность в развитие этого процесса, его роль связующего звена между государствами-участниками процесса и другими государствами-участниками Европейской культурной конвенции и ее программы в области высшего образования;
5. В этой связи особое значение имеет Конвенция Совета Европы/Юнеско о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию, в европейском регионе (Лиссабонская конвенция о признании), принятая в 1997 г., к настоящему времени подписанная 43 государствами и ратифицированная 33, поскольку вопросы признания квалификаций играют ключевую роль в создании единого европейского пространства высшего образования.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док. 9880 – доклад Комиссии по культуре, науке и образованию (докладчик: г-н Варела-и-Серра).

Рекомендация 1620

б. В преддверии очередной встречи министров по делам высшего образования, которая состоится в Берлине в сентябре 2003 г., Ассамблея рекомендует, чтобы Комитет Министров:

i. изучил возможности, которые бы позволили Совету Европы продолжать и наращивать свой вклад в создание единого европейского пространства высшего образования, в частности, путем

a. дальнейшей активизации деятельности, связанной с признанием квалификаций в рамках Болонского процесса и, в частности, с выполнением Лиссабонской конвенции о признании;

b. исследования взаимосвязи между признанием квалификаций и обеспечением качества высшего образования;

c. изучения вопроса о качественном руководстве системой высшего образования, особенно с привлечением студентов;

d. укрепления фундаментальной роли вузовской науки и установления взаимосвязи между созданием единого европейского пространства высшего образования и формированием европейского научного пространства в соответствии с положениями рекомендации 1541 (2001) «О научной молодежи в Европе»;

e. сохранения культурного многообразия, полномочий регионов в сфере образования и автономии университетов;

f. проработки функций Руководящего комитета по высшему образованию и научным исследованиям в качестве связующего звена между государствами, подписавшими и не подписавшими Болонскую декларацию, между представителями министерств и научной общественностью, а также представителями студенчества, имеющими статус наблюдателей при Комитете;

ii. призвал все европейские страны, участвующие в Болонском процессе, ратифицировать Лиссабонскую конвенцию о признании, которая является эффективным средством ускорения создания единого европейского пространства высшего образования;

iii. призвал все те государства-члены, которые еще не делают этого, использовать в качестве основы своей политики в сфере высшего образования и его реформирования руководящие принципы и приоритеты Болонского процесса;

iv. изучил возможность вовлечения в этот процесс государств, не подписавших Европейскую культурную конвенцию, в частности, стран, расположенных на южном побережье Средиземного моря.

v. инициировал дискуссию относительно ответственности государственных органов власти за функционирование сферы высшего образования и научных исследований и за руководство этой сферой.

Предварительное издание

РЕКОМЕНДАЦИЯ № 1621 (2003)¹

О распространении знаний в области истории искусства в Европе

1. С доисторических времен до наших дней краеугольным камнем европейской культуры является изобразительное искусство, недавно еще более обогатившееся благодаря появлению кино и новых технологий.
2. Это наследие всегда служило объектом интеллектуальных и политических споров. Оно доставляет удовольствие людям и служит источником творческого вдохновения. Оно тесно связано с бытующими на различных уровнях представлениями о своеобразии личности. Оно является важным свидетельством многообразия европейской культуры. Оно также имеет большое экономическое значение (создание предметов искусства, торговля ими, туризм).
3. Умение ценить художественное многообразие может способствовать более широкому признанию европейских ценностей. Искусство может также служить средством пропаганды и являться источником розни и нетерпимости. Иконоборчество, к сожалению, проявляется и в наши дни в виде разрушения политических и религиозных памятников.
4. Художественное наследие во все большей степени подвергается негативному воздействию глобализации (упрощенчеству и концентрации), коммерческой эксплуатации и разрушению вследствие пренебрежительного отношения к нему и использованию альтернативных форм развития.
5. Этим силам должен быть дан отпор. Но, к сожалению, специалисты, занимающиеся защитой, сохранением и изучением художественного наследия, в целом не справляются с поставленной задачей, поскольку их слишком мало, они не обладают необходимыми навыками и их труд зачастую плохо оплачивается. Несмотря на то, что ситуация в европейских странах резко различается и в настоящее время особую обеспокоенность вызывает положение в странах с переходной экономикой, необходимость улучшения условий для профессионального роста лиц, занятых в этой сфере, в целом пока не получила должного признания.

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док. 9881 – доклад Комиссии по культуре, науке и образованию (докладчик: г-н О'Хара).

Рекомендация 1621

6. Ассамблея считает, что для государств-членов чрезвычайно важно уделять внимание не только сохранению художественного и архитектурного наследия и необходимых для этого знаний и навыков, но также распространению знаний об этом наследии в обществе, среди лиц, профессионально связанных с этой сферой, а также политических деятелей.

7. Ассамблея приветствует вклад Совета Европы в распространение знаний о культурном наследии, особенно с помощью художественных выставок, организуемых Советом Европы, Классов европейского наследия и Дней европейского культурного наследия, премий Европы для музеев и европейских культурных маршрутов, и рекомендует, чтобы Комитет Министров продолжал оказывать поддержку этой деятельности.

8. Она также рекомендует, чтобы Комитет Министров содействовал распространению знаний об истории европейского искусства, для чего обратился к государствам-членам с призывом принять следующие меры:

В высших учебных заведениях

- i. оказывать поддержку изучению истории искусства и проведению исследований в этой области для обеспечения музеев и университетов достаточным количеством квалифицированных специалистов;
- ii. содействовать установлению и поддержанию международных контактов среди историков искусства, уделяя особое внимание специалистам из стран с переходной экономикой;
- iii. разработать кодексы поведения для научных работников при идентификации и атрибуции предметов искусства;

и в более широком плане

- iv. рассмотреть вопрос о создании системы профессионального роста для специалистов по истории искусства как в вузах, так и в других местах, где работают специалисты по истории искусства;
- v. развивать междисциплинарное сотрудничество с представителями другими научных направлений и связи между специалистами по истории искусств и по профессиональной подготовке в области искусства и дизайна в высшей школе;
- vi. развивать и поддерживать практику проведения конференций и встреч для широкого круга специалистов по истории искусства в государствах-членах на национальном и международном уровне;

В музеях

- vii. оказывать спонсорскую и иную поддержку проведению больших и малых художественных выставок и сотрудничеству между музеями и художественными галереями, организуя обмен выставками и отдельными экспонатами;

- viii. содействовать проведению открытых дискуссий по вопросам искусства и его истории;
- ix. содействовать положительной практике ведения диалога между историками искусства и представителями общественности относительно принадлежащих им коллекций (на постоянной и периодической основе)
- x. призвать музеи и художественные галереи современного искусства составлять свои коллекции с учетом более широкой исторической перспективы;

В области сохранения наследия

- xi. развивать и поддерживать сотрудничество между специалистами по истории искусства и лицами, отвечающими за подготовку реставраторов, с тем, чтобы обеспечить проведение работ по консервации памятников на самом высоком уровне, а также осуществление контроля за воздействием на них окружающей среды;
- xii. предусмотреть разработку европейских стандартов на консервационные работы и обучение их проведению;

В области туризма

- xiii. призвать туристическую индустрию своих стран сотрудничать со специалистами по истории искусства при разработке туристических маршрутов и допустить высококвалифицированных иностранных гидов к сопровождению тургрупп;
- xiv. содействовать разработке культурных маршрутов, тематически связанных с историей искусства;
- xv. содействовать развитию новых, альтернативных маршрутов, помимо широко известных туристических объектов и музейных коллекций с тем, чтобы ослабить нагрузку массового туризма на эти объекты, повысить общественный интерес и экономическую отдачу от туризма;

В сфере торговли предметами искусства

- xvi. содействовать внедрению признаваемых в научной и профессиональной среде дипломов для лиц, задействованных в организации художественных аукционов, проведению в обязательном порядке художественной экспертизы как при страховании предметов искусства, так и их купле-продаже, в том числе для предотвращения нелегального перемещения предметов искусства;

В средней школе

- xvii. предусмотреть включение в базовую учебную программу основ истории искусства и рассматривать этот предмет наравне с обучением художественным навыкам;

Рекомендация 1621

- xviii. содействовать изучению в школах не только национального искусства, но также искусства европейских регионов и мирового искусства в европейском контексте;
- xix. развивать практику посещения музеев и художественных галерей, памятников и объектов культуры в рамках учебного процесса;

В средствах массовой информации

- xx. оказывать поддержку в переводе на цифровой формат визуальной информации для архивирования и размещения в Интернете, при этом избегая излишней коммерциализации доступа к этой информации;
- xxi. изучать передовой опыт освещения темы истории искусства в средствах массовой информации;

В целом

- xxii. содействовать пониманию искусства и ознакомлению с ним широкой общественностью, используя такие меры, как расширение возможностей для посещения памятников, объектов, представляющих художественную ценность, и художественных коллекций.

Предварительное издание

РЕЗОЛЮЦИЯ № 1342 (2003)¹

О роли института лорда-канцлера в конституционной системе Соединенного Королевства

1. В Соединенном Королевстве лорд-канцлер является членом Кабинета министров (помимо других обязанностей он играет решающую роль в назначении судей), выполняет обязанности спикера (председателя) Палаты лордов (высшей законодательной палаты), главы судебной системы и действующего судьи (в качестве председателя одновременно Апелляционного комитета Палаты лордов и Судебного комитета Тайного совета).
2. Ассамблея напоминает, что принцип разделения властей стал основной частью общепринятых конституционных традиций Европы, по крайней мере в том, что касается закрепления судебных функций за независимым государственным институтом.
3. Она также напоминает, что в интересах соблюдения этих принципов, а также обеспечения основного права человека на справедливое судебное разбирательство, в статье 6 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) в числе прочих содержится требование, чтобы стороны, подписавшие Конвенцию, в пределах своей юрисдикции уважали и защищали право каждого гражданина на рассмотрение его гражданского или уголовного дела независимым и беспристрастным судом. Европейский суд по правам человека в своем толковании статьи 6 ясно заявляет, что независимость и беспристрастность являются весьма важными не только с точки зрения существа дела, но также и с формальной стороны (см., например, решение по делу «Ландборгер против Швеции» от 22.06.1989., пункт 32).
4. Ассамблея признает, что Соединенное Королевство является одной из старейших демократий Европы, членом-учредителем Совета Европы и одним из первых государств, подписавших ЕКПЧ. Тем не менее, она полагает, что Соединенному Королевству не стоит дожидаться, пока включение ЕКПЧ в национальное законодательство, вступившее в силу в 1999 г., приведет к прямому судебному конфликту, связанному с нынешним положением лорда-канцлера и выполняемыми им функциями.
5. Ассамблея считает что такая ситуация вызывает беспокойство по следующим причинам:

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док. 9798 – доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека (докладчик: г-н Юргенс).

Резолюция 1342

- i. в настоящее время лорд-канцлер продолжает активно выполнять свои судебные обязанности – хотя не очень часто и, очевидно, только в делах, не касающихся государственных интересов, - что потенциально ведет к возникновению конфликта интересов с его положением как представителя исполнительной власти, что ставит под вопрос его независимость и беспристрастность как главы судебной власти и высшей судебной инстанции.
 - ii. он также продолжает играть важную, хотя и ограниченную роль в законодательном процессе в качестве спикера Палаты лордов, что потенциально ведет к возникновению конфликта интересов с его положением в судебной ветви власти (что усугубляется тем, что все другие «судебные лорды» одновременно являются членами Палаты лордов, имеющими право вмешиваться в законодательный процесс).
 - iii. очевидно, что эти потенциальные конфликты интересов вызывают серьезные сомнения в соответствии института лорда-канцлера в его нынешнем виде с правовыми и конституционными принципами Совета Европы.
6. Ассамблея с удовлетворением приветствует решение, принятое правительством Соединенного Королевства 12 июня 2003 г. – после принятия 28 апреля 2003 г. и последующей публикации доклада и проекта резолюции Комиссии по правовым вопросам – ликвидировать в ближайшем будущем существующую должность лорда-канцлера и принять закон об учреждении нового института для осуществления функций, ныне выполняемых лордом-канцлером.
7. Ассамблея принимает к сведению, что вновь назначенный лорд-канцлер выступил с заявлением, что как судья он не будет заседать в Палате лордов, а также не будет исполнять обязанности государственного секретаря по конституционным делам и таким образом перестанет совмещать должности судьи и министра.
8. Ассамблея также принимает к сведению, что новый государственный секретарь по конституционным делам не будет в дальнейшем председательствовать в верхней палате парламента;
9. В заключение Ассамблея отмечает тот факт, что в настоящее время рассматривается вопрос об учреждении верховного суда, полностью независимого от Палаты лордов.
10. Ассамблея рекомендует, чтобы правительство Соединенного Королевства незамедлительно провело вышеуказанные конституционные реформы.

Предварительное издание

РЕЗОЛЮЦИЯ № 1343 (2003)¹

О переименовании Комиссии по миграции, беженцам и демографии в Комиссию по миграции, беженцам и народонаселению

1. Парламентская Ассамблея напоминает о резолюции 144 (1958) об учреждении Комиссии по народонаселению и беженцам и резолюции 685 (1979) о наименовании и составе Комиссии по народонаселению и беженцам, в соответствии с которой было решено впредь именовать эту Комиссию “Комиссия по миграции, беженцам и демографии”.
2. Ассамблея отмечает, что Комиссия по миграции, беженцам и демографии после ряда дискуссий сочла, что слово “демография” в ее наименовании является в некоторой степени вводящим в заблуждение и больше не отражает ее реальные интересы и озабоченности. В связи с этим Комиссия решила, что слово “демография” следует заменить словом “народонаселение”
3. Ассамблея знает о намерении Комиссии более точно и доступно отразить в своем названии реальный характер своей деятельности, чем вызвана замена слова “демография” на слово “народонаселение”. Другим аргументом при изменении наименования служит то, что аналогичные органы в межправительственном секторе Совета Европы, а также в ООН, именуются соответственно: “Европейский комитет по народонаселению” и “Комитет по народонаселению”.
4. Ассамблея также отмечает, что предложенное переименование не влечет за собой каких-либо последствий в части полномочий Комиссии, вследствие чего нет необходимости вносить изменения в Резолюцию 1235 (2000) «О полномочиях комиссий Ассамблеи» (во исполнение Резолюции 1220 (2000)).
5. В связи с вышеизложенным Ассамблея постановляет
 - i. заменить п. 1.5 правила 43 Правил процедуры Ассамблеи следующими словами: “Комиссия по миграции, беженцам и народонаселению”

¹ Текст, принятый Постоянной комиссией, действующий от имени Ассамблеи, 8 сентября 2003 г., см. док. 9863 – доклад Комиссии по правилам процедуры и иммунитетам (докладчик: г-н Акджам).

Резолюция 1343

ii. во всех дополнениях к правилам процедуры наименование «Комиссия по миграции, беженцам и демографии» заменить на наименование «Комиссия по миграции, беженцам и народонаселению».