

## 32-я СЕССИЯ

# От приема до интеграции: роль местных и региональных властей, столкнувшихся с миграцией

Резолюция 411 (2017)<sup>1</sup>

1. Рост числа мигрантов, прибывающих в Европу, представляет собой серьезную проблему для всех уровней власти, требуя от государств-членов Совета Европы принятия адаптированных и эффективных мер. Местные и региональные органы власти, которые, будучи государственным органом, самым близким к населению, являются первым пунктом помощи в любой чрезвычайной ситуации, несут ответственность за предоставление вновь прибывшим мигрантам доступа к ключевым государственным услугам (жилью, здравоохранению и образованию) без какой-либо дискриминации.

2. Бремя управления текущей ситуацией было возложено на ограниченное число государств, в то время как на повестке дня должна быть большая солидарность между европейскими государствами. Отсутствие четких и последовательных европейских мер реагирования на ситуацию привело к кризису политики на международном и национальном уровнях, в результате чего местные и региональные правительства оказались ограничены в средствах и ориентирах по удовлетворению потребностей беженцев.

3. При обсуждении вопросов миграции важны четкие определения, поскольку для текущей ситуации могут потребоваться различные меры и инвестиции, хотя обеспечение прав человека для всех мигрантов, независимо от их статуса, является отправной точкой для задействованных государственных органов.

4. В соответствии с Женевской конвенцией ООН «О статусе беженцев» 1951 года, беженцем является лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений». В отличие от мигрантов, беженцы обладают правовым статусом.

5. Лицами в поисках убежища являются те, кто обратился за защитой в качестве беженца к отдельному государству и находящиеся в ожидании определения своего статуса. Государства имеют собственные процедуры для признания статуса беженца. В данном случае национальные системы принятия беженцев определяют, кому может быть предоставлен статус беженца или дано право на статус дополнительной защиты. Однако Европейский Союз обеспечивает единой системой процедур предоставления убежища для обеспечения минимальных стандартов, таких как свобода, безопасность и правосудие. Дублинское соглашение, в качестве основополагающего документа Общей европейской системы беженцев,

---

<sup>1</sup> Обсуждена и принята Конгрессом 28 марта 2017 г., на первом заседании (см. документ [CG32\(2017\)07](#)), содокладчики: Георги ИЛЛЕС, Венгрия (М, ГНЛД), и Йооми РЕНСТРОМ, Швеция (Р, СОЦ).

устанавливает ответственность государств-членов за рассмотрение обращения о получении убежища.

6. Наконец, согласно Международной организации по миграции (ИОМ), мигрантом является любое лицо, перемещающееся или переместившееся через международную границу или внутри государства со своего обычного места жительства, вне зависимости от правового статуса, от того, являлось ли перемещение добровольным или вынужденным, от причин перемещения и длительности нахождения на территории прибытия.

7. Прием и интеграция беженцев требуют скорейшего введения четко определенной интеграционной политики. Обеспечение уважения прав человека для мигрантов, независимо от его статуса, пола, страны происхождения или гражданства, должно быть приоритетом этой деятельности. Однако вопрос интеграции вновь прибывших мигрантов представляет беспокойство по различным причинам, так как каждое государство обладает суверенным правом самостоятельно определять, кто может быть допущен на его территорию, с учетом принятых международных обязательств. К сожалению, негативное восприятие приезжих, поощряемое идеологией, основанной на страхе и ксенофобии, это прискорбная ситуация, создающая угрозу будущим интеграционным процессам. Это особенно актуально для женщин и детей, которые более подвержены риску стать жертвами насилия и жестокого обращения, например, сексуального насилия, торговли людьми или пропажа без вести. Другие препятствия, создающие преграды к доступу на рынок труда или участию в местной общественной жизни, могут в свою очередь подорвать интеграцию приезжих в принимающее сообщество в долгосрочной перспективе.

8. С целью решить эти проблемы, Комитет министров Совета Европы принял различные рекомендации по улучшению взаимодействия беженцев и мигрантов с принимающими странами, а также по оценке квалификации мигрантов и их доступа к рабочим местам. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) провела всестороннюю оценку вопросов, связанных с текущей ситуацией с беженцами, в частности, задержание детей, криминализация нелегальных мигрантов, необходимость содействовать большей солидарности при переселении беженцев, а также необходимость создать реальную европейскую систему предоставления убежища. Комиссар Совета Европы по правам человека регулярно публикует решения, рекомендуя государствам-членам улучшить защиту прав человека мигрантов и обеспечить условия для того, чтобы незарегистрированные мигранты и их дети имели доступ к основным правам, в частности, к праву на медицинское обслуживание и образование. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости приняла Общеполитическую рекомендацию №16 о защите незаконно присутствующих мигрантов от дискриминации.

9. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы стремится обратить внимание на тот факт, что местные и региональные власти являются ключевыми участниками в организации приема мигрантов и их интеграции в принимающие сообщества. В этой связи в своих ранее принятых резолюциях Конгресс подчеркивал необходимость содействия предпринимательству мигрантов, их эффективному доступу к социальным правам, участию иностранных граждан в общественной жизни на местном уровне и межкультурному и межрелигиозному диалогу. Кроме того, он принял декларацию о приеме беженцев, в которой государствам-членам Совета Европы предлагается проявить большую солидарность и тесно сотрудничать с Европейским Союзом, а также местными и региональными властями для создания сети обмена опытом и примерами передовой практики.

10. В свете вышесказанного и будучи убежденным, что местные и региональные власти являются краеугольным камнем усилий по эффективному решению текущих проблем, связанных с миграцией, Конгресс, признавая суверенное право государств на самостоятельное определение того, кто может быть допущен на его территорию, с учетом принятых международных обязательств, призывает местные и региональные власти стран-членов,

а. в отношении всех мигрантов независимо от их статуса:

і. подходить к местному самоуправлению с точки зрения включения и быстрой интеграции, в которых особое внимание уделяется предоставлению ключевых услуг всем жителям, без

дискриминации, удовлетворяя их потребности независимо от их статуса, национальности, страны происхождения или личности;

ii. работать с существующими негативными описаниями и представлениями всех мигрантов независимо от их статуса посредством кампаний по повышению информированности на основе подхода, который поощряет права и достоинство человека, уделяя особое внимание кампаниям Совета Европы по борьбе против языка ненависти среди молодых людей и в их кругах;

iii. принять меры по поощрению межкультурного образования, повышая знания и осведомленность принимающих сообществ о богатом опыте мигрантов и его позитивном воздействии (например, содействуя их привлечению к культурным и спортивным мероприятиям в сотрудничестве с некоммерческими организациями и частными партнерствами) и поощрению образования по вопросам демократической гражданственности в целях развития понимания мигрантами социальных и гражданских ценностей и функционирования принимающего общества;

iv. инициировать создание потенциала на политическом и административном уровнях для избранных представителей и муниципального персонала посредством обучения, приобщения, обмена и поддержки «обучения на практике» и создания целевых приемных, информационных и вспомогательных услуг, посредничества в области культуры и медицинских услуг для мигрантов, приводя обучение медицинских работников в соответствие с растущим межкультурным обществом, имея в виду необходимость сбалансированного подхода, учитывающего интересы граждан принимающего общества, а также мигрантов;

v. пропагандировать недавно разработанный инструментарий Конгресса по организации межкультурного и межрелигиозного диалога среди местных органов власти в целях содействия обмену информацией и практикой;

*b.* в частности, в отношении приема беженцев:

i. сотрудничать с другими уровнями власти (местным, региональным и национальным) для обеспечения скоординированного решения вопросов, связанных с приемом беженцев, а также с городами в других странах с целью обмена примерами передового опыта и разработки новаторских инициатив с участием беженцев, а также всех граждан;

ii. объединить местных партнеров (институциональные или гражданские инициативы), которые могут внести свой вклад в работу по различным аспектам приема беженцев, включая НПО, имеющие привилегированный опыт работы с беженцами и/или с местным населением;

iii. обеспечить условия для того, чтобы центры приема беженцев не использовались для целей содержания под стражей, в частности в отношении детей и несовершеннолетних (так как это необходимо, если они должны быть интегрированы в принимающее общество) и предоставлять четкую информацию о национальных процедурах предоставления статуса беженца;

iv. разработать программы помощи беженцам с учетом их самобытности, индивидуальных навыков и способностей, а также предоставлять консультации и поддержку для разработки их индивидуальных жизненных планов, включая языковые и профессионально-технические курсы, уделяя особое внимание женщинам, молодежи и группам со специальными потребностями: пожилым людям и инвалидам;

v. призвать местные власти уделить особое внимание чрезвычайным страданиям, которым мигранты подвергаются при перемещении в Европу (включая физическое и психологическое насилие и жестокое бесчеловечное обращение), отягощенные бюрократией и тяжелыми условиями приема мигрантов; принять меры для обеспечения психологической помощи тем, кто был подвержен жестокому обращению;

vi. устранить практические препятствия, с которыми сталкиваются мигранты, имеющие статус беженцев, при попытке получить доступ к рынку труда, путем приобщения их к интеграционным программам; упрощая доступ к местному рынку труда, образованию, профессиональной

подготовке, мероприятиям по переходу к работе и созданию собственного бизнеса, уделяя особое внимание мерам, способствующим получению доступа к постоянной работе и борьбе с эксплуатацией, в соответствии с Нью-Йоркской декларацией о беженцах и мигрантах, принятой в сентябре 2016 г. Организацией Объединенных Наций;

vii. пропагандировать добровольческую деятельность в качестве возможности для вновь прибывших лиц в поисках убежища, находящихся в транзитном положении (например, ожидающие переселения в другую страну), внести вклад в принимающее общество, принимая участие в общественно-полезной деятельности, с целью ознакомления их с рабочей средой и привлечения к ним внимания граждан как к вкладчикам в благосостояние местного общества;

viii. уделить первоочередное внимание мерам, направленным на детей, находящихся в уязвимом положении, в том числе детям в центрах приема беженцев (независимо от того, сопровождаются они или не сопровождаются взрослыми), детей, живущих и попрошайничающих на улицах, и скоординировать усилия местных и национальных властей по скорейшему включению всех детей в систему образования;

ix. поддерживать решения и инициативы по предоставлению жилья, поощряющие смешение и позитивное взаимодействие между беженцами и принимающими сообществами, и принять активные меры во избежание процесса геттоизации;

x. внедрить инструменты планирования и мониторинга для отслеживания политики и услуг, инициированных на их территориях, в том числе путем поощрения соглашений, меморандумов о взаимопонимании и других действий, которые могут способствовать синергии между различными участниками государственного и частного, экономического и социального сектора, задействованными в процессе;

xi. создать сети для обмена информацией о решениях, которые могут быть реализованы независимо от национальных законодательных или политических выборов (проект "Gateway Cities" Совета Европы, если он будет запущен, может служить основой для обмена и сотрудничества между передовыми принимающими территориями, сталкивающимися со схожими проблемами в отношении нерегулярной миграции);

xii. рассмотреть возможность подачи заявки на получение финансирования в Банк развития Совета Европы (СБР), который поддерживает интеграционные проекты.