



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
Парламентская ассамблея

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2018 года

Вторая часть

23-27 апреля 2018 года

**ДОКУМЕНТЫ,
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

Предварительное издание

Содержание

Рекомендации

- Рекомендация 2125 (2018) Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека (док. 14506)
- Рекомендация 2126 (2018) Гуманитарные потребности и права внутренне перемещенных лиц в Европе (док. 14527)
- Рекомендация 2127 (2018) Ситуация в Ливии: перспективы и роль Совета Европы (док. 14519)
- Рекомендация 2128 (2018) По итогам доклада Независимого органа по расследованию сообщений о коррупции в Парламентской ассамблее (док. 14540)
- Рекомендация 2129 (2018) Копенгагенская декларация: оценка и последующие шаги (док. 14539)
- Рекомендация 2130 (2018) Правовые проблемы, связанные с гибридной войной, и обязательства по соблюдению прав человека (док. 14523)

Резолюции

- Резолюция 2209 (2018) Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека (док. 14506)
- Резолюция 2210 (2018) Изменение климата и выполнение Парижского соглашения (док. 14521)
- Резолюция 2211 (2018) Финансирование террористической группировки "Даиш": выводы (док. 14510)
- Резолюция 2212 (2018) Защита редакционной этики (док. 14526)
- Резолюция 2213 (2018) Статус журналистов в Европе (док. 14505)
- Резолюция 2214 (2018) Гуманитарные потребности и права внутренне перемещенных лиц в Европе (док. 14527)
- Резолюция 2215 (2018) Ситуация в Ливии: перспективы и роль Совета Европы (док. 14519)
- Резолюция 2216 (2018) По итогам доклада Независимого органа по расследованию сообщений о коррупции в Парламентской ассамблее (док. 14540)
- Резолюция 2217 (2018) Правовые проблемы, связанные с гибридной войной, и обязательства по соблюдению прав человека (док. 14523)
- Резолюция 2218 (2018) Борьба с организованной преступностью посредством облегчения конфискации незаконно приобретенного

	имущества (док. 14516)
Резолюция 2219 (2018)	Лекарственно-устойчивый туберкулез в Европе (док. 14525)
Резолюция 2220 (2018)	Интеграция, расширение прав и возможностей, а также защита детей-мигрантов с помощью обязательного образования (док. 14524)

Рекомендации
2125 - 2130



Неофициальный перевод

Рекомендация 2125 (2018)¹

Предварительное издание

Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2209 (2018) "Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека".

2. Парламентская ассамблея рекомендует Комитету министров рассмотреть практику действий государств в связи с отступлениями от соблюдения Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) в свете требований статьи 15 и прецедентной практики Европейского суда по правам человека, требований международного права, а также выводов и рекомендаций Ассамблеи, содержащихся в резолюции 2209 (2018), с целью определения правовых стандартов и надлежащей практики и на этой основе принять рекомендацию для государств-членов по этому вопросу.

¹ Обсуждение в Ассамблее 24 апреля 2018 г. (12-е заседание) (см. док. 14506, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Рафаэль Конгт). Текст, принятый Ассамблеей 24 апреля 2018 г. (12-е заседание).



Рекомендация 2126 (2018)¹
Предварительное издание

Гуманитарные потребности и права внутренне перемещенных лиц в Европе

Парламентская ассамблея

1. Напоминая о рекомендации Комитета министров Rec(2006)6 о внутренне перемещенных лицах и постановлениях Европейского суда по правам человека, касающихся прав человека внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2214 (2018) "Гуманитарные потребности и права внутренне перемещенных лиц в Европе" и рекомендует Комитету министров обеспечить приоритетное и незамедлительное исполнение таких постановлений Суда, прибегая к статье 46.4 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) в тех случаях, когда государство-ответчик отказывается исполнять постановление.
2. Ассамблея рекомендует Комитету министров активизировать свои усилия и практические действия по обеспечению того, чтобы все государства-ответчики выполняли решения Европейского суда по правам человека, касающиеся выплаты компенсаций в тех случаях, когда ВПЛ отказывают в праве на пользование и владение своим имуществом, и за любые неденежные потери.
3. Напоминая о статьях 7 и 8 (2.b.xiii) Римского статута Международного уголовного суда, Ассамблея рекомендует Комитету министров поручить Комитету юрисконсультов по международному публичному праву (CANDI) сформировать в соответствии со статьей 12 Конвенции ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности, а также с общими принципами международного права руководство по признанию и исполнению внутренними судами в других государствах-членах постановлений Европейского суда по правам человека о выплате финансовой компенсации ВПЛ, если государство-ответчик отказывается исполнять такое постановление.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2018 г. (15-е заседание) (см. док. 14527, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Киллион Муньяма). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2018 г. (15-е заседание).*



Рекомендация 2127 (2018)¹
Предварительное издание

Ситуация в Ливии: перспективы и роль Совета Европы

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2215 (2018) "Ситуация в Ливии: перспективы и роль Совета Европы".

2. Сознавая, что лишь создание единых государственных структур поможет положить конец повсеместным и ежедневным нарушениям прав человека и гуманитарного права в Ливии и позволит на длительную перспективу снизить террористическую угрозу и обуздать миграционные потоки, которые представляют собой реальность, непосредственно влияющую на государства-члены, Ассамблея полагает, что Совет Европы имеет все основания поддержать с этой целью усилия Миссии ООН по поддержке в Ливии, имея в виду его опыт в институциональных вопросах и цели, поставленные Специальным представителем Генерального секретаря ООН по Ливии в его Плана действий от 20 сентября 2017 года.

3. Отмечая, что налаживание этого сотрудничества, организованного на временной основе, может частично проводиться в рамках регионального механизма, посредством предоставления возможности участия в адресных программах, осуществляемых в настоящее время в таких странах, как Тунис, представителям администрации Ливийского правительства национального единства, Ассамблея, при наличии просьбы ливийских властей, просит Комитет министров быть готовым своевременно:

3.1. установить критерии мониторинга соблюдения прав человека мигрантов в Ливии и в ливийских территориальных водах на основе соответствующих конвенций и, в частности, Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и практики ее применения;

3.2. оказать содействие в подготовке конституционного референдума и последующих парламентских и президентских выборов;

3.3. помочь создать медийную среду, позволяющую информировать об указанных выше выборах и функционирующей, насколько это возможно, в соответствии с международными стандартами этики для журналистов.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2018 г. (15-е заседание) (см. док. 14519, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Аттила Короди, и док. 14534, заключение Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинеке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2018 г. (15-е заседание).*



Рекомендация 2128 (2018)¹
Предварительное издание

По итогам доклада Независимого органа по расследованию сообщений о коррупции в Парламентской ассамблее

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на резолюцию 2216 (2018) "По итогам доклада Независимого органа по расследованию сообщений о коррупции в Парламентской ассамблее", Парламентская ассамблея подтверждает свою решимость способствовать формированию атмосферы абсолютной нетерпимости к коррупции и полностью восстановить свой институциональный и политический авторитет в Совете Европы. Она напоминает о решениях, принятых с целью рассмотрения сообщений о коррупции и продвижении интересов, сделанных в отношении некоторых ее членов или бывших членов, что способствовало укреплению морально-этических норм и повышению прозрачности.
2. 22 апреля 2018 года Независимый внешний орган по расследованию сообщений о коррупции (ИВАС), созданный годом ранее по инициативе Ассамблеи для проведения подробного независимого расследования сообщений о коррупции и продвижении интересов, представил свой доклад.
3. Как признает Орган по расследованию, "следует отдать дань уважения Парламентской ассамблее за ее мужественную реакцию на эти сообщения и проявленную решимость не мириться с коррупцией в своих рядах. Она не только предложила ГРЕКО (Группа государств по борьбе с коррупцией) оценить нормативную базу, регламентирующую поведение членов Ассамблеи, и рекомендовать меры по ее совершенствованию, но и откликнулась на призыв, прозвучавший как внутри Ассамблеи, так и за ее пределами, о проведении независимого расследования сообщений о коррупции и других формах неэтичного поведения. При этом она стала примером для других национальных и международных организаций, сталкивающихся с аналогичными серьезными вызовами" (доклад Независимого органа по расследованию сообщений о коррупции в Парламентской ассамблее, пункт 759).
4. Ассамблея намерена сделать все необходимые выводы на всех уровнях из рекомендаций и заключений, содержащихся в докладе Органа по расследованию: как рекомендаций, направленных на совершенствование общих механизмов

¹ Обсуждение в Ассамблее 26 апреля 2018 г. (16-е заседание) (см. док. 14540, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Петра де Суттер, и док. 14543, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Олена Сотник). Текст, принятый Ассамблеей 26 апреля 2018 г. (16-е заседание).

функционирования и устранение недостатков в плане транспарентности и парламентских процедур, так и выводов, содержащих критику поведения некоторых членов или бывших членов Ассамблеи, которые имели конфликт интересов или нарушили нормы поведения Ассамблеи.

5. Ассамблея, тем не менее, отмечает, что хотя Орган по расследованию не может представить доказательства существования в Ассамблее скоординированной коррупционной сети, несоблюдение установленных норм некоторыми членами и бывшими членами со всей очевидностью предполагает, что коррупционная практика распространяется далеко за пределы самой Ассамблеи и даже за пределы парламентской сферы: они стали возможными и могут сохраняться лишь в результате прямого участия, активной поддержки и, наконец, заслуживающего порицания бездействия правительств государств-членов Совета Европы. Ассамблея выражает сожаление по поводу такого поведения и предлагает им принять надлежащие меры.

6. В связи с этим Ассамблея предлагает Комитету министров должным образом проанализировать шаги, предпринятые Ассамблеей с января 2017 года, и поддержать Ассамблею в ее усилиях. Как подчеркивает Орган по расследованию, "борьба с коррупцией – это дело не только Ассамблеи".



Рекомендация 2129 (2018)¹

Предварительное издание

Копенгагенская декларация: оценка и последующие шаги

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея принимает к сведению Декларацию, принятую на конференции "Европейская правозащитная система в будущей Европе", организованной в Копенгагене 12-13 апреля 2018 года Данией, председательствующей в Комитете министров.
2. Ассамблея напоминает о своей ранее проделанной работе по укреплению и реформированию системы Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"), в частности о резолюции 1726 (2010) "Эффективность реализации Европейской конвенции о правах человека: Интерлакенский процесс", резолюции 1856 (2012) "Гарантирование авторитета и эффективности Европейской конвенции о правах человека" и о резолюции 2055 (2015) "Эффективность Европейской конвенции о правах человека: Брайтонская декларация и другие вопросы".
3. Ассамблея приветствует тот факт, что в Копенгагенской декларации государства-участники еще раз подтвердили приверженность Конвенции, твердое намерение выполнять свои конвенционные обязательства, а также соблюдать право на индивидуальное обращение, являющееся краеугольным камнем этой системы. Ассамблея согласна с их мнением о том, что Конвенция весьма существенно способствовала защите и продвижению прав человека и верховенства права и продолжает играть центральную роль в поддержании демократической безопасности и совершенствовании надлежащего управления.
4. Ассамблея также высоко ценит тот факт, что Копенгагенская декларация в принятом виде в значительной степени отражает подход, который отстаивает Ассамблея в своей Декларации, принятой Постоянной комиссией 16 марта 2018 года. В частности, она полностью согласна с тем, что неэффективная имплементация в национальном законодательстве "остаётся главной проблемой, которая стоит перед конвенционной системой" и что количество дел, находящихся на рассмотрении Европейского суда по правам человека ("Суд"), по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность". Она также приветствует тот факт, что государства еще раз подтвердили "твердое намерение в полном объеме, эффективно и оперативно выполнять постановления".

¹ Обсуждение в Ассамблее 26 апреля 2018 г. (17-е заседание) (см. док. 14539, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Сунна Эвардоттир). Текст, принятый Ассамблей 26 апреля 2018 г. (17-е заседание).

5. Ассамблея, тем не менее, весьма обеспокоена тем фактом, что один из членов-основателей Совета Европы посчитал для себя возможным представить проект декларации, в котором ставятся под вопрос некоторые основополагающие принципы, на которых зиждется конвенционная система. Этот шаг вызывает тем большее разочарование, что он был явно мотивирован чисто внутренними соображениями без учета их последствий для существующего в Европе механизма защиты основных прав человека. Ассамблея убеждена, что будущие председатели Комитета министров будут действовать более конструктивно и поддерживать Конвенцию и Суд.

6. Несмотря на существенную доработку первоначального проекта текста с целью подготовки окончательно принятой редакции, Ассамблея, тем не менее, выражает определенную озабоченность по поводу Копенгагенской декларации, в частности:

6.1. признавая, что неэффективная имплементация в национальном законодательстве и ненадлежащее исполнение постановлений Суда все еще представляют собой основные проблемы, стоящие перед конвенционной системой, лишь очень немногие из предложенных в Декларации решений могут быть названы новыми;

6.2. Декларация по-прежнему содержит неточно определенные и концептуально проблемные идеи относительно "диалога" между государствами-участниками и Судом, в том числе по вопросам интерпретации зафиксированных в Конвенции прав, которая может видоизмениться таким образом, что это поставит под угрозу независимость Суда;

6.3. Декларация не содержит правильной оценки и призыва активизировать роль и вклад других заинтересованных сторон, включая Ассамблею, национальные парламенты, Комиссара Совета Европы по правам человека и гражданское общество.

7. В связи с этим Ассамблея призывает Комитет министров:

7.1. принять согласованные эффективные меры по решению проблем неэффективной имплементации Конвенции в национальном законодательстве, включая ненадлежащее исполнение постановлений Суда, в частности на основе рекомендаций, содержащихся в резолюциях Ассамблеи 1726 (2010), 1856 (2012) и 2055 (2015) и рекомендациях 1991 (2012) и 2070 (2015), а также в докладах, подготовленных экспертами разных стран в рамках Интерлакенского процесса реформ;

7.2. избегать любых заявлений и действий, которые могли бы подорвать независимость Суда при осуществлении его полномочий на основании Статьи 32 Конвенции, и призвать государства-члены влиять на интерпретацию Судом Конвенции лишь в ходе судебно-процессуальных действий, в том числе через выступления третьих сторон;

7.3. активно взаимодействовать в процессе реформ со всеми заинтересованными сторонами конвенционной системы, включая Ассамблею, и обеспечить, чтобы

их роль и вклады были признаны и поддержаны в рамках общего пакета мер, призванных усилить конвенционную систему.

8. Ассамблея постановляет продолжать отслеживать процесс реформирования системы Конвенции с целью отстаивания ее основных принципов, в том числе независимости Суда, укрепления роли национальных парламентов и обеспечения ответственности государств за выполнение их обязательств.



Рекомендация 2130 (2018)¹

Предварительное издание

Правовые проблемы, связанные с гибридной войной, и обязательства по соблюдению прав человека

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2217 (2018) "Правовые проблемы, связанные с гибридной войной, и обязательства по соблюдению прав человека".

2. Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. подготовить исследование, посвященное угрозам гибридных войн, обратив особое внимание на невоенные средства, с тем чтобы выявить наиболее уязвимые точки и специфические индикаторы гибридных войн, потенциально влияющие на национальные и европейские структуры и сети, а также выявить юридические лакуны и разработать надлежащие правовые стандарты, включая рассмотрение возможности принятия новой конвенции Совета Европы по данному вопросу;

2.2. разработать принципы реформирования системы нормативного регулирования платформ социальных СМИ для обеспечения транспарентности при проведении свободных и справедливых выборов;

2.3. рассмотреть государственную практику противодействия угрозам гибридных войн с целью определения правовых стандартов и положительной практики, а также обеспечения соответствия этой практики гарантиям, предусмотренным в Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5);

2.4. активизировать сотрудничество с другими международными организациями, работающими в этой области, в частности, с Европейским союзом и Организацией Североатлантического договора (НАТО);

2.5. способствовать ратификации Конвенции о преступности в киберпространстве (СЕД № 185) государствами, входящими и не входящими в Совет Европы;

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 26 апреля 2018 г. (17-е заседание) (см. док. 14523, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Борис Цилевич, и док. 14536, заключение Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Владимир Арьев). *Текст, принятый Ассамблеей* 26 апреля 2018 г. (17-е заседание).

2.6. изучить практику применения Сторонами Конвенции о преступности в киберпространстве и проанализировать возможности ее совершенствования.

**Резолюции
2209- 2220**



Резолюция 2209 (2018)¹
Предварительное издание

Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека

Парламентская ассамблея

1. Государство обязано принимать превентивные меры для защиты интересов общества во время войны или иной публичной чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни нации, о чем Парламентская ассамблея ранее заявила в резолюции 1659 (2009) "Защита прав человека в чрезвычайных ситуациях". Такие ситуации могут даже потребовать принятия ограничительных мер, выходящих за рамки того, что обычно допускается в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"). Без надлежащих гарантий такие меры создают серьезную угрозу для демократии, прав человека и верховенства права.

2. Конвенция может применяться в самых различных обстоятельствах, регламентируя действия государства даже в случае национального кризиса. Статья 15 Конвенции позволяет государствам отступать от некоторых своих обязательств в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации. Однако ни при каких обстоятельствах она не разрешает национальным властям действовать вообще без ограничений.

3. Не допускаются никакие отступления от соблюдения некоторых прав, указанных в статье 15; кроме того, отступления от соблюдения некоторых прав не могут нарушать нормы международного гуманитарного права, нормы императивного права или процессуальные гарантии таким образом, чтобы оказались не защищены права, нарушение которых не допускается в принципе. основополагающие гарантии верховенства права, в частности, законность, эффективный парламентский надзор, независимый судебный контроль и эффективные внутренние средства правовой защиты должны сохраняться даже во время чрезвычайного положения. Аналогичным образом должны сохраняться соблюдение и защита надлежащих демократических процедур, включая разделение властей, а также политический плюрализм и независимость гражданского общества и СМИ.

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 24 апреля 2018 г. (12-е заседание) (см. док. 14506, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Рафаэль Конт). *Текст, принятый Ассамблеей* 24 апреля 2018 г. (12-е заседание).

См. также рекомендацию 2125 (2018).

4. Помимо этих ограничений существует важнейший принцип пропорциональности, ограничивающий возможные действия путем введения жесткого критерия: "только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств". Обычные меры или ограничения, допускаемые Конвенцией с целью поддержания общественной безопасности, охраны здоровья и поддержания порядка, должны оказаться совершенно недостаточными и лишь после этого допускается принятие чрезвычайных мер, связанных с отступлением от обязательств. Чрезвычайное положение, требующее отступления от норм Конвенции, должно быть ограничено по времени, обстоятельствам и сфере действия. Чрезвычайные полномочия могут осуществляться лишь в тех целях, для которых они были предоставлены. Продолжительность чрезвычайных мер и их действие не могут превышать продолжительности чрезвычайного положения.

5. Государство должно без каких-либо неизбежных задержек проинформировать генерального секретаря Совета Европы о принятых мерах и причинах их принятия, а также о том, когда эти меры прекратят свое действие и Конвенция вновь будет применяться в полном объеме.

6. Три государства отступают или до самого последнего времени отступали от выполнения своих обязательств: в хронологическом порядке – Украина, Франция и Турция.

7. Украина уведомила генерального секретаря об отступлении 9 июня 2015 года. Она заявила, что "чрезвычайные обстоятельства, угрожающие жизни нации", выражающиеся в "продолжающейся вооруженной агрессии Российской Федерацией против Украины наряду с военными преступлениями и преступлениями против человечности, совершаемыми как регулярными вооруженными силами Российской Федерации, так и незаконными вооруженными формированиями, управляемыми контролируруемыми и финансируемыми Российской Федерацией". Отступление Украины касается четырех конкретных законов, принятых 12 августа 2014 года. Оно распространяется лишь на некоторые конкретно поименованные населенные пункты в Донецкой и Луганской областях. В уведомлении указываются предусмотренные Конвенцией права, которые Украина не будет соблюдать, и указывается характер обстоятельств, при которых это отступление от соблюдения обязательств может быть отменено.

8. Ассамблея еще раз подтверждает, что осуждает российскую агрессию на Украине в нарушение международного права и принципов, отстаиваемых Советом Европы, и напоминает о заслуживающих доверия сообщениях о нарушениях международных прав человека и гуманитарного законодательства всеми сторонами конфликта.

9. Ассамблея обеспокоена положением одного из украинских законов, разрешающим досудебное лишение свободы на срок до 30 дней. Хотя это положение по-видимому не применялось, возможная продолжительность лишения свободы может оказаться непропорциональной. Ассамблея также обеспокоена тем, как применяются некоторые другие законы, в частности, управлением и материальными условиями функционирования пунктов пропуска между территориями, контролируруемыми и не контролируемым правительством, а также функционированием судов, переведенных с не контролируемым правительством территорий на контролируемые территории.

10. Франция уведомила генерального секретаря об отступлении 24 ноября 2015 года. В уведомлении указывается, что "13 ноября 2015 года в парижском регионе имели место крупномасштабные террористические акты", и утверждается, что "террористическая угроза во Франции носит долгосрочный характер"; в последующих уведомлениях о продлении отступления также говорится о "непосредственной опасности, обусловленной грубыми нарушениями общественного порядка". Отступление Франции связано с применением ею закона № 55-385 от 3 апреля 1955 года "О чрезвычайном положении" ("Закон 1955 года"), который предоставляет целый ряд ограничительных полномочий административным органам власти на всей территории метрополии Франции и на ее заморских территориях. Чрезвычайное положение неоднократно продлевалось, причем иногда вносились изменения в Закон 1955 года и в порядок его применения. В уведомлении не указаны конкретно предусмотренные Конвенцией права, от выполнения которых Франция отступает.

11. Ассамблея еще раз подтверждает, что она осуждает эти террористические акты, которые нацелены против самих ценностей демократии и свободы, напоминая, что с ноября 2015 года Франция неоднократно подвергалась такого рода бесчеловечным актам.

12. Ассамблея с обеспокоенностью отмечает различные критические замечания в отношении чрезвычайного положения во Франции, включая использование субъективных и недостаточно точных терминов для определения сферы его применения, и тот факт, что оно опирается на проведенное задним числом судебное рассмотрение решения административными судами, в том числе на основе обезличенных записок (*notes blanches*), представляемых разведслужбами, а не на предварительном разрешении обычных судов, которое требуется в соответствии с уголовным законодательством. Она также обеспокоена случаями ненадлежащего поведения сотрудников полиции в ходе административных обысков и применением чрезвычайных мер в ситуациях, которые не связаны непосредственно с основаниями объявления чрезвычайного положения. Она отмечает, что эти вопросы были тщательно рассмотрены компетентными внутренними судами. Она приветствует структурированный постоянный парламентский надзор над чрезвычайным положением и пристальное внимание, уделяемое ему национальными правозащитными структурами, гражданским обществом и СМИ, к критическим замечаниям которых правительство всегда относилось внимательно.

13. 30 октября 2017 года во Франции принят новый закон "Об укреплении внутренней безопасности и борьбе с терроризмом" ("Закон 2017 года"), предусматривающий меры, аналогичные тем, которые ранее применялись в условиях чрезвычайного положения, но уже при более эффективных правовых гарантиях. Это позволило отменить чрезвычайное положение и отозвать уведомление об отступлении. Ассамблея, признавая юридическую и политическую сложность этого процесса, приветствует прекращение чрезвычайного положения во Франции, продолжительность которого стала вызывать вопросы. Она призывает французские власти обеспечить, чтобы Закон 2017 года применялся в полном соответствии со стандартами Совета Европы, включая стандарты, предусмотренные в Конвенции.

14. Турция уведомила генерального секретаря об отступлении 21 июля 2016 года, указав, что принятые меры могут быть сопряжены с отступлением от соблюдения обязательств по Конвенции, допускаемым Статьей 15. Уведомление касается

провалившейся попытки переворота 15 июля 2016 года и последующих событий, которые "наряду с другими террористическими актами создали серьезную угрозу для общественной безопасности и порядка, что равнозначно угрозе жизни нации в смысле статьи 15 Конвенции". Отступление Турции касается серии чрезвычайных декрет-законов, которые были приняты в условиях чрезвычайного положения, объявленного 20 июля 2016 года и неоднократно продлевавшегося после этого. Ассамблея уведомила генерального секретаря о всех случаях продления чрезвычайного положения и о всех декрет-законах. Она не разъяснила, существовали ли какие-либо особые обстоятельства, оправдывающие неоднократное продление. В уведомлениях не указывались предусмотренные Конвенцией права, от соблюдения которых отстает Турция, чего, собственно, и не требует Статья 15.

15. Ассамблея еще раз подтверждает, что она решительно осуждает преступную попытку опрокинуть демократически избранные институты Турции, и еще раз полностью признает, что эти события травмировали турецкое общество. Она также еще раз заявляет о признании многочисленных угроз и вызовов, стоящих перед Турцией, наличии законных оснований для объявления чрезвычайного положения, а также праве и обязанности Турции бороться с терроризмом и решать вопросы безопасности с целью защиты своих граждан и демократических институтов. Ассамблея также решительно осуждает террористические акты, которые нацелены против самих ценностей демократии и свободы, напоминая, что после попытки переворота Турция неоднократно страдала от такого рода злодеяний.

16. Ассамблея напоминает о выводах в отношении чрезвычайного положения, сформулированных ею в резолюции 2156 (2017) "Функционирование демократических институтов в Турции". Она также напоминает о позиции по этому вопросу, высказанной ранее Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, Комиссаром по правам человека Совета Европы, Конференцией международных неправительственных организаций и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией), а также другими структурами. На этой основе она полагает, что реакция Турции на несомненно серьезную ситуацию, описанную в уведомлении об отступлении, является непропорциональной по целому ряду обстоятельств, в частности:

16.1. полномочия, предоставленные правительству, использовались для достижения некоторых целей, которые выходят за рамки того, что, собственно, необходимо с учетом требований ситуации, послужившей основанием для объявления чрезвычайного положения;

16.2. продолжительность чрезвычайного положения превысила то, что было строго необходимо;

16.3. чрезвычайные полномочия осуществлялись без эффективного парламентского или судебного надзора для того, чтобы на постоянной основе изменить и статус, и права физических и юридических лиц, а также законодательство, включая сферы, имеющие особое политическое и правовое значение;

16.4. общее воздействие чрезвычайных мер на физических и юридических лиц оказалось чрезмерным как в силу их объема, так и в силу их

неизбирательного характера, в том что касается степени предполагаемой виновности и постоянного действия;

16.5. затягивание с применением своевременных эффективных средств правовой защиты по большому числу дел необоснованно продлило влияние чрезвычайных мер на лиц, которые, возможно, пострадали ошибочно.

17. Ассамблея еще раз выражает обеспокоенность по поводу общей ситуации в Турции, в том что касается политического плюрализма, местной демократии, судебной системы, положения правозащитников и гражданского общества, а также СМИ, в частности, в связи с применением законов о борьбе с терроризмом. Эта ситуация усиливает обеспокоенность Ассамблеи по поводу непропорционального характера мер, принятых в условиях чрезвычайного положения; Ассамблея будет и далее отслеживать этот вопрос. Ассамблея особенно обеспокоена тем фактом, что 18 апреля 2018 года Президент Турции объявил о переносе президентских и парламентских выборов, ранее намеченных на ноябрь 2019 года, на 24 июня 2018 года, а буквально через несколько часов турецкий парламент продлил чрезвычайное положение еще на три месяца. В этом плане Ассамблея напоминает об однозначной позиции Венецианской комиссии, которая высказалась против проведения выборов или референдумов в условиях чрезвычайного положения, когда могут существенно ограничиваться обычные демократические свободы, как это происходит в настоящее время в Турции.

18. В связи с изложенным, Ассамблея рекомендует:

18.1. Украине:

18.1.1. пересмотреть вопрос о целесообразности и, соответственно, необходимости сохранения положения о 30-дневном досудебном содержании под стражей, который следует передать на рассмотрение в Конституционный суд;

18.1.2. предпринять дополнительные усилия по улучшению физических условий для людей в Донецкой и Луганской областях, пользующихся пунктами пропуска между территориями, контролируемые правительством и территориями, временно находящимися под фактическим контролем российских властей;

18.1.3. предпринять дополнительные усилия по обеспечению надлежащего функционирования судов, переведенных с территорий в Донецкой и Луганской областях, временно находящихся под фактическим контролем российских властей, и выделить им достаточных ресурсов;

18.1.4. обеспечить достаточный и эффективный парламентский контроль чрезвычайных мер;

18.2. Франции:

18.2.1. пересмотреть Закон 1955 года, который по-прежнему входит в свод законов и может быть вновь использован в будущем, в свете

недавних критических замечаний и наличия сопоставимых мер, предусмотренных Законом 2017 года, рассмотрев, в частности, обеспокоенность в связи с определениями, используемыми в некоторых положениях, эффективностью судебного надзора, индивидуальными средствами возмещения ущерба или компенсации за неправомерные действия представителей властей при осуществлении чрезвычайных мер, а также возможность применения чрезвычайных мер для целей, не имеющих непосредственного отношения к ситуации, которая стала основанием для объявления чрезвычайного положения;

18.2.2. с этой целью тщательно рассмотреть практическое проведение недавнего чрезвычайного положения с участием представителей исполнительных и административных властей, законодательных органов, местных властей, судебной системы и гражданского общества;

18.2.3. обеспечить, чтобы Закон 2017 года применялся в полном соответствии со стандартами Совета Европы и, в частности, со стандартами Конвенции;

18.3. Турция:

18.3.1. немедленно проинформировать генерального секретаря о всех остающихся декрет-законах, принятых в условиях чрезвычайного положения;

18.3.2. безотлагательно рассмотреть все случаи увольнения государственных служащих лишь на основании косвенных или сомнительных данных с немедленным восстановлением на службе тех служащих, увольнение которых не было обосновано самыми надежными доказательствами;

18.3.3. для своевременного обеспечения наличия эффективных внутренних средств правовой защиты, ускорить рассмотрение Следственной комиссией остающихся заявлений, обеспечив при этом ее независимость, беспристрастность и транспарентность, и рассмотрение административными и высшими судами всех последующих апелляций; ускорить рассмотрение административными судами апелляций других государственных служащих, уволенных в условиях чрезвычайного положения;

18.3.4. воздерживаться от принятия любых новых декрет-законов, за исключением тех случаев, когда этого незамедлительно требует ситуация, определенная в первоначальном уведомлении об отступлении;

18.3.5. использовать обычные административные и законодательные процедуры для принятия в дальнейшем любых мер, которые могут потребоваться для этого;

18.3.6. продолжать свой диалог на уровне экспертов с Советом Европы в отношении мер, принимаемых в условиях чрезвычайного положения, с

тем чтобы подготовить новые конкретные результаты, в частности, сформировать комиссию по расследованию мер, принимаемых в условиях чрезвычайного положения;

18.3.7. прекратить чрезвычайное положение по истечении текущего периода, отозвать уведомление об отступлении от соблюдения обязательств по Конвенции и использовать после этого обычные процедуры для принятия любых дальнейших мер, которые могут потребоваться для обеспечения безопасности в стране в соответствии со стандартами Совета Европы, включая стандарты Конвенции, применяемые в полном объеме.

19. Ассамблея рекомендует всем государствам-участникам Конвенции:

19.1. действовать максимально осторожно и сдержанно при осуществлении мер, которые могут потребовать отступления от соблюдения обязательств по Конвенции, и прежде чем прибегать к таким мерам, изучить все возможности реагирования на чрезвычайную ситуацию с помощью обычных мер;

19.2. связываться с генеральным секретарем как с депозитарием Конвенции, для того чтобы убедиться, что отступление от соблюдения обязательств является необходимым, и в случае положительного ответа строго ограничить сферу любого отступления;

19.3. если отступление оказывается необходимым, обеспечить немедленное и в любом случае без каких-либо неизбежных задержек уведомление генерального секретаря не только о принятых мерах и их причинах, как того требует Конвенция, но и о затрагиваемых правах по Конвенции; разъяснить обоснование любого продления периода отступления, его обстоятельства и сферу действия в соответствующем уведомлении генерального секретаря;

19.4. в случае объявления чрезвычайного положения постоянно оценивать необходимость сохранения чрезвычайного положения и любых принятых в условиях чрезвычайного положения мер, исходя из того, что по истечении каждого периода чрезвычайное положение не будет продлено, или, в случае если оно будет продлено, исходить из необходимости его отмены или, в случае если оно не отменено, дополнительно ограничить сферу применения принятых в рамках чрезвычайного положения мер;

19.5. на основе такого анализа периодически, в том числе в контексте любых расследований, проводимых на основании Статьи 52 Конвенции, представлять генеральному секретарю информацию об изменении обстановки и применении чрезвычайного положения, с тем чтобы начать диалог в отношении совместимости чрезвычайного положения со стандартами Конвенции;

19.6. обеспечить максимально широкое функционирование обычной для плюралистической демократии, живущей в соответствии с нормами верховенства права, системы сдержек и противовесов с соблюдением демократических процедур и авторитета парламента и местных властей, независимости судебной системы и национальных правозащитных структур, а

также свободы объединений и выражения мнений, особенно, когда речь идет о гражданском обществе и СМИ.

20. Ассамблея рекомендует генеральному секретарю Совета Европы:

20.1. в качестве депозитария Конвенции оказывать консультативную помощь любому государству-участнику, рассматривающему возможность отступления от соблюдения своих обязанностей, по вопросу о том, является ли такое отступление необходимым, и если оно оказывается необходимым, каким образом точно ограничить его объем;

20.2. начинать расследование в соответствии со статьей 52 Конвенции в отношении любого государства, которое отступает от соблюдения своих обязательств по Конвенции;

20.3. на основе информации, предоставленной в рамках такого расследования, начинать диалог с соответствующим государством с целью обеспечения соответствия чрезвычайного положения стандартам Конвенции при соблюдении правовой компетенции Европейского суда по правам человека.



Резолюция 2210 (2018)¹
Предварительное издание

Изменение климата и выполнение Парижского соглашения

Парламентская ассамблея

1. Подписав в декабре 2015 года Парижское соглашение, 194 страны, входящие в Организацию Объединенных Наций страны и Европейский союз признали, что изменение климата представляет собой угрозу для существования человечества: не существует никакой запасной планеты, а здоровье нашей планеты является предпосылкой нашего собственного процветания. Вступление в силу Соглашения спустя ровно год после его подписания стало безусловным свидетельством решимости мирового сообщества действовать глубже и шире, двигаясь "снизу вверх", а не "сверху вниз", как это делалось ранее. Несмотря на недавний выход из Соглашения Федеральной администрации Соединенных Штатов Америки, более 70% глобальных выбросов парниковых газов по-прежнему покрываются предусмотренными Парижским соглашением вкладами, определяемыми на национальном уровне. Однако для недопущения роста глобальных температур более чем на 2 градуса по Цельсию к 2050 году, в течение следующего десятилетия потребуется предпринять дополнительные усилия.

2. Парламентская ассамблея приветствует ведущую роль Европы в управлении глобальным процессом, имеющим целью не допустить перегрева планеты. Более чистое и устойчивое развитие является единственным путем движения вперед, позволяющим правильно удовлетворить потребности нынешнего и будущего поколений, где бы они ни жили. Учитывая, что развивающиеся страны в наибольшей степени страдают от изменения климата, притом что они в гораздо меньшей степени, чем развитые страны несут ответственность за выбросы парниковых газов, необходимо усилить солидарность между развитыми и развивающимися странами с целью обмена ноу-хау, (финансовыми) ресурсами и чистыми технологиями, особенно с малыми развивающимися островными государствами (как это предусмотрено Программой действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств ("Путь Самоа")).

3. Ассамблея в связи с этим полагает, что выполнение Парижского соглашения должно идти рука об руку с достижением Целей в области устойчивого развития (ЦУР) Повестки устойчивого развития до 2030 года, согласованной мировым сообществом в том же году. В ней приводится множество доказательств того, что инвестиции в более

¹ *Обсуждение в Ассамблее 24 апреля 2018 г. (13-е заседание) (см. док. 14521, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Джон Прескотт).
Текст, принятый Ассамблеей 24 апреля 2018 г. (13-е заседание).*

экологически благоприятное развитие и глобальные устойчивые меры политики являются вполне экономически разумными, равно как и представляют собой ответственный политический выбор для будущего. Во всем мире постоянно увеличиваются расходы, связанные с экстремальными климатическими явлениями, а также издержки бездействия; в Европе в период с 1980-х по 2000-е годы ущерб от климатических бедствий практически удвоился, составив по оценкам Европейского агентства по окружающей среде в общей сложности 436 млрд евро.

4. Ассамблея приветствует начало функционирования Марракешского партнерства для глобальных действий по борьбе с изменением климата, имеющего целью выполнение Парижского соглашения. Данная стратегия нацелена на привлечение самых разных структур к работе, связанной с климатом: она позволяет поддерживать добровольное сотрудничество с гражданским обществом, частным сектором, финансовыми организациями, местными и субнациональными властями, а также в соответствующих случаях с местными общинами. В этом контексте урбанистическая, эстуарная и островная модели развития заслуживают особой поддержки, поскольку именно они открывают возможность задействовать огромный потенциал зеленого роста, позволяющий не только приносить блага населению, но и решать проблемы, связанные с климатом, а также способствовать развитию "низкоуглеродной" экономики и использованию возобновляемых источников энергии.

5. Интеграция проблематики устойчивого развития и повышения устойчивости к изменению климата в национальные меры политики через законодательство остается серьезной проблемой для европейских государств. Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что в официальные национальные делегации на всемирных встречах по вопросу изменения климата (Конференции Сторон) редко включаются парламентарии и настоятельно призывает европейские страны стать примером изменения такой практики и регулярно включать в свои делегации парламентариев. Такое более активное привлечение законодателей позволит формировать более последовательную политику с целью выполнения внутренних и международных обязательств по Парижскому соглашению, обеспечивая при этом более сбалансированное распределение бюджетных ресурсов и создание нормативно-правовой базы для "зеленых" инвестиций.

6. В свете приведенных соображений Ассамблея призывает осуществить на национальном уровне энергичные меры по стимулированию выполнения Парижского соглашения во всех эшелонах власти. Она предлагает государствам-членам:

6.1. разработать масштабные национальные стратегии, сопровождающиеся конкретными планами действий, сформулированными и реализуемыми при активном и прямом участии региональных властей с целью интеграции Целей в области устойчивого развития, особенно в тех ситуациях, когда они связаны с проблематикой изменения климата, во все основные направления политики;

6.2. разработать национальные планы привлечения капитала с указанием источников финансирования, которые должны быть мобилизованы для выполнения этих планов действий, имея в виду как национальные, так и международные источники финансирования, дав таким образом определенность для национальных и зарубежных инвесторов, и максимально эффективно использовать потенциал роста в целях устойчивого развития;

- 6.3. регулярно проводить консультации с различными заинтересованными сторонами (гражданское общество, частный сектор, финансовые и академические учреждения, местные и субнациональные власти и местные общины) для отслеживания прогресса в сокращении выбросов и адаптации к негативным последствиям изменения климата, а также для определения проблемных вопросов, препятствующих достижению определяемых на национальном уровне вкладов;
- 6.4. воспользоваться имеющимися в регионах возможностями для обмена передовым опытом и совместного инвестирования в климатически благоприятные модели развития в соответствии с Марракешским партнерством для глобальных действий по борьбе с изменением климата;
- 6.5. взять на себя и выполнить национальные обязательства по пополнению Зеленого климатического фонда, созданного в 2010 году под эгидой Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН), в соответствии с принципом общей, но дифференцированной ответственности;
- 6.6. ускорить переход к "циркулярной" экономике и разработать инициативы как для государственного, так и для частного сектора по повторному использованию материалов по завершении жизненного цикла продукта, а также установить на 2030 и 2050 годы амбициозные национальные цели по утилизации отходов;
- 6.7. способствовать формированию устойчивой урбанистической концепции путем реализации мер по созданию "интеллектуальных городов", с целью превращения европейских городов с мировыми лидерами в привлечении устойчивых инвестиций, обращая особое внимание на энергоэффективность зданий, механизмы сокращения выбросов парниковых газов на транспорте, в системах центрального отопления и охлаждения, использование возобновляемых источников энергии при производстве электроэнергии, обращение с отходами, а также устойчивую инновационную промышленную деятельность;
- 6.8. разработать алгоритм перехода на более устойчивые инновационные агротехнологии таким образом, чтобы оптимизировать использование природных ресурсов, извлекать из них максимальную пользу, защитить биоразнообразие в Европе и существенно сократить выбросы парниковых газов или же обеспечить улавливание этих газов и их использование для других целей;
- 6.9. стимулировать участие частного сектора как с помощью добровольных, так и юридически обязывающих мер, с тем чтобы частный сектор вносил подобающий ему вклад в достижение внутренних целей, связанных с изменением климата;
- 6.10. реструктурировать в своих странах производство и потребление электроэнергии таким образом, чтобы полезные ископаемые все больше использовались на цели, не связанные с производством электроэнергии, и постепенно замещались возобновляемыми источниками энергии;

- 6.11. стимулировать принятие масштабных мер по организации "зеленых" закупок для государственных нужд, повышая роль государственного сектора в создании рыночных стимулов для низкоуглеродных инновационных решений и повышая роль европейской индустрии в реализации таких решений;
- 6.12. обеспечить привлечение национальных парламентариев к глобальным переговорам, связанным с климатом, и к предварительным правительственным консультациям по формированию национальной переговорной позиции;
- 6.13. в соответствующих случаях рассмотреть возможность присоединения к Европейской системе торговли выбросами по примеру стран, не входящих в Европейский союз, которые уже сделали это;
- 6.14. обеспечить учет гендерного фактора в климатической политике посредством реализации Плана действий по гендерным вопросам, согласованного на 23-й Конференции Сторон.
7. Ассамблея подчеркивает важность парламентских действий в связи с приведенными выше мерами. Она полагает, что законодатели Сторон Парижского соглашения обязаны следить за тем, чтобы пятилетняя дорожная карта оценки национальных мер климатической политики реализовывалась на практике и соответствовала установленным национальным целям. В связи с этим Ассамблея призывает национальные парламенты обеспечить создание специализированных структур и механизмов и выделять ресурсы с целью активизации национальных усилий, связанных с изменением климата.
8. В заключение, Ассамблея настоятельно призывает три государства-члена (Российскую Федерацию, Сан-Марино и Турцию), которые еще не ратифицировали Парижское соглашение, сделать это как можно скорее.



Неофициальный перевод

Резолюция 2211 (2018)¹
Предварительное издание

Финансирование террористической группировки "Даиш": ВЫВОДЫ

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея по-прежнему обеспокоена угрозами, которые создают для мира и стабильности на Ближнем Востоке террористические организации, такие как "Даиш", даже несмотря на то, что план "Даиш" по созданию халифата в Сирии и Ираке провалился благодаря, главным образом, военным действиям иракских и сирийских, включая курдских, бойцов, поддерживаемых международным сообществом.
2. Ассамблея предупреждает, что военное поражение "Даиш" в Ираке и Сирии отнюдь не означает прекращение существования этой террористической группировки, поскольку она, по всей вероятности, трансформируется в нечто иное. Поэтому важно обеспечить, чтобы она не имела возможности использовать финансовые ресурсы, которыми она пользовалась в прошлом. Кроме того, хотя некоторые из этих источников используются именно группировкой "Даиш", многие источники могут использоваться и фактически используются другими террористическими организациями.
3. Операции, проводимые "Даиш", включали осуществление террористических актов в арабском мире, а также за его пределами. Эта организация взяла на себя ответственность за террористические акты, совершенные во многих странах мира. Хотя эти трагедии иногда являются результатом организованных групповых действий, зачастую они осуществляются так называемыми "волками-одиночками" или отдельными индивидуумами, которые прониклись духом радикализма. Одну из наиболее серьезных проблем для Европы и Соединенных Штатов Америки создают именно отдельные лица, особенно возвращающиеся домой из Ирака и Сирии иностранных боевики, которые с большой степенью вероятности попытаются оживить в своих странах подпольные сети. Ассамблея ссылается в этой связи на свою резолюцию 2091 (2016) "Иностранные боевики в Сирии и Ираке".
4. Бои против "Даиш" научили нас, что террористическая группировка, исповедующая экстремистскую исламскую идеологию, может быть причиной массовых разрушений, сопровождающихся захватом территории, на которой люди могут оказываться в рабстве, а источником денег становится продажа национальных ресурсов и вымогательство. Кроме того, деньги могут направляться другим фундаменталистам во

¹ *Обсуждение в Ассамблее 24 апреля 2018 г. (13-е заседание) (см. док. 14510, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Фил Уилсон). Текст, принятый Ассамблеей 24 апреля 2018 г. (13-е заседание).*

всем мире, разделяющим эту идеологию, с использованием для этой цели существующей глобальной финансовой системы или в обход этой системы.

5. Фундаментом терроризма исламистского толка и, следовательно, его финансирования является экстремистская идеология, которая используется для вербовки в ряды террористов новых сторонников. Это обуславливает необходимость некой глобальной инициативы, которая искоренила бы экстремизм и нетерпимую религию.

6. Ассамблея приветствует резолюции, принятые и выполненные государствами-членами и международными органами, с целью решения проблемы финансирования терроризма. В частности, Ассамблея надеется, что оперативное и эффективное выполнение во всем мире стандартов Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), в частности ее "Сорока рекомендаций по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения". Эти инструменты должны использоваться государствами-членами для того, чтобы пресечь потоки средств, а также финансовых и экономических активов, направляемых лицам и организациям, фигурирующим в санкционном перечне в отношении ИГИЛ ("Даиш") и "Аль-Каиды", как подчеркивается в Резолюции 2253 Совета Безопасности ООН.

7. Ассамблея также высоко ценит принятое ФАТФ решение по расширению своего географического присутствия и организации глобальных действий по противодействию финансированию терроризма. Так, терроризм (а по сути "Даиш") представляет собой изменчивое транснациональное явление, которое может проявиться в самых разных регионах мира. Поэтому международные органы и организации должны быть готовы принять любых новых членов, которые хотели бы применять правовые и финансовые инструменты для прекращения финансирования терроризма. Однако самое главное – это то, что они должны оказывать поддержку и консультативную помощь слаборазвитым странам, которым зачастую не хватает ресурсов, и где наблюдаются недостатки стратегического характера, когда доходит до эффективной борьбы с терроризмом.

8. Эффективные финансовые операции необходимы всякий раз, когда речь идет о том, чтобы остановить такие террористические организации, как "Даиш". Национальные (и международные) органы, такие как подразделения финансовой разведки, могут быть исключительно полезными в выявлении террористических сетей и их спонсоров, и поэтому государства-члены должны и далее поддерживать их и пользоваться их услугами, особенно для того, чтобы иметь возможность обеспечить судебное преследование и наказание иностранных террористов и боевиков, а также каждого, кто материально поддерживает "Даиш".

9. Ассамблея отмечает работу, проделанную Советом Европы в этой области, в частности, Комитета экспертов по оценке мер по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (MONEYVAL) и Комитета экспертов по терроризму (CODEXTER).

10. Ассамблея также напоминает, что созданная Европейским союзом и Соединенными Штатами Америки Программа по отслеживанию финансирования терроризма (TFTR) оказалась весьма полезным инструментом отслеживания сетей и

каналов финансирования террористических организаций, и призывает государства-члены более активно использовать эту программу.

11. Учитывая то, каким образом функционируют механизмы финансирования международными террористическими организациями, такими как "Даиш", своих операций во всем мире, они могут быть ликвидированы лишь в том случае, если страны будут согласовано противостоять такой деятельности и применять комплексные стратегии, предполагающие использование ряда мер, ориентированных на международное сотрудничество, а также превентивных мер, включая в соответствующих случаях военные действия. Непростой задачей является также обмен между международными организациями финансовой информацией, которая позволит прервать и в конечном итоге прекратить террористическую деятельность.

12. В связи с изложенным, Ассамблея призывает государства-члены:

12.1. блокировать и пресекать любыми возможными способами все финансовые источники, способы и каналы поддержки "Даиш" и других террористических организаций, такие как вымогательство, налогообложение, добыча природных ресурсов, контрабанда антиквариата, незаконный оборот наркотиков, ограбление банков, ограбление гражданских лиц и хищение культурной собственности, внешние пожертвования и похищение людей с целью получения выкупа;

12.2. продолжать расширять и поддерживать изучение источников и каналов финансирования терроризма, с тем чтобы располагать информацией в отношении новых альтернативных источников финансирования, таких как виртуальная валюта;

12.3. организовать и развивать взаимодействие и сотрудничество на международном уровне, а также с международными организациями и учреждениями с целью достижения более транспарентного, эффективного и оперативного обмена информацией и данными разведки;

12.4. наращивать меры по укреплению потенциала и техническому содействию, особенно в отношении очагов финансирования терроризма, о чем говорится в Плане действий "Группы двадцати" по противодействию терроризму;

12.5. подтвердить необходимость наращивания на местах потенциала, необходимого для проведения расследований и противодействия финансированию терроризма, включая коррупцию;

12.6. изучать и развивать новые технологии, для того чтобы иметь возможность более эффективно отслеживать, контролировать и при возможности перекрывать каналы финансирования терроризма, а также оценивать могут ли виртуальные валюты и криптовалюты, технологии "блокчейн" и FinTech использоваться для финансирования терроризма и существует ли необходимость их согласованной регламентации;

- 12.7. повысить эффективность применения международных стандартов транспарентности, сформулированных в рекомендациях Организации Объединенных Наций и ФАТФ;
- 12.8. подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма. Она отмечает в этом плане, что Андорра, Чешская Республика, Ирландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария не подписали ее, а Австрия, Эстония, Финляндия, Исландия, Литва, Люксембург и Монако подписали, но не ратифицировали ее;
- 12.9. осуществить инициативы, аналогичные созданию Соединенным Королевством Совместной целевой группы по сбору разведанных об отмывании денег с целью расширения практики обмена разведанными о финансировании терроризма;
- 12.10. разработать по примеру Франции обновленное национальное руководство, основанное на международных стандартах, дать конкретные рекомендации предприятиям и лицам, работающим в отраслях, которые были названы в числе источников финансирования "Даиш";
- 12.11. обязать банки отслеживать предоплаченные дебетовые карты с тем, чтобы обеспечить, чтобы они могли пополняться лишь через банковские переводы и персонализированные счета;
- 12.12. рассмотреть возможность запрета новых деловых отношений с банками в Сирии. Следует проявлять должную осмотрительность, когда речь идет о финансовых трансфертах и операциях в Ираке, Сирии и Ливии, а также в соседних регионах;
- 12.13. создать второй эшелон безопасности для выявления представителей отдельных кланов/племен в аэропортах и на сухопутных границах, принимая во внимание увеличение числа беженцев и расширение в Европе диаспор из Сирии и Северной Африки;
- 12.14. организовать сотрудничество между департаментами правительства и ведомствами, с тем чтобы более эффективно координировать меры по противодействию финансированию терроризма;
- 12.15. обращать пристальное внимание на способность активистов-одиночек, вдохновляемых экстремистскими идеологическими убеждениями, собирать деньги, например, используя платежи по системе социального обеспечения или предоплаченные карты для осуществления террористических актов.
13. И, наконец, Ассамблея призывает государства-члены Европейского союза поддержать предложения, сформулированные в Плане действий 2016 года по усилению борьбы с финансированием терроризма и, в частности: включить платформы по обмену виртуальных валют в сферу применения Директивы по борьбе с отмыванием денег; пересмотреть запрет на создание централизованных реестров, содержащих информацию обо всех банковских счетах, принадлежащих одному лицу; расширить

сферу деятельности подразделений финансовой разведки и повысить эффективность мер по замораживанию активов на основе списков Организации Объединенных Наций.



Резолюция 2212 (2018)¹
Предварительное издание

Защита редакционной этики

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает, что основополагающее право на свободу выражения мнений и информации не отделимо от обязанностей и ответственности. Профессионалы СМИ отвечают перед аудиторией; они обязаны поддерживать высокие редакционные стандарты и принимать кодексы поведения, которые способствуют продвижению важнейших этических принципов, таких как достоверность и точность, независимость, объективность и беспристрастность, гуманизм и ответственность. В этом контексте Ассамблея поддерживает Декларацию принципов поведения журналистов, принятую Международной федерацией журналистов.

2. Ассамблея сознает, что в государствах-членах существует несколько серьезных вызовов редакционной этике и независимости СМИ. Появление новых СМИ, работающих в Интернете, и быстрое распространение псевдомедийных информационных источников привели к резкому падению доходов традиционных СМИ. Сокращение аудитории и применение менее прибыльных устаревших бизнес-моделей, а также нарастание угроз организованной преступности, терроризма и вооруженных конфликтов создают проблемы как для независимости СМИ, так и для их редакционной этики.

3. Уголовные законы о клевете, содержащие положения, предусматривающие тюремное заключение, остаются в уголовных кодексах большинства государств-членов, а опасность наложения высоких штрафов зачастую действует на журналистские расследования как еще один тормоз. В этом плане Ассамблея напоминает о своей резолюции 1577 (2007) "На пути к отмене уголовной ответственности за диффамацию" и еще раз подтверждает, что заявления или утверждения в СМИ, даже если они оказываются неточными, не должны наказываться при условии, что они сделаны журналистами, которые не знали об их неточности и не имели сознательного намерения причинить вред, и что их правдивость была проверена с должной тщательностью.

4. Редакционная этика в СМИ предполагает не только точность, честность и объективность, но и здравое и независимое суждение со стороны редакторов и журналистов. Журналисты и органы СМИ должны иметь возможность свободно расследовать, сообщать и публиковать информацию без ненужных ограничений и не

¹ Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2018 г. (14- и 15-е заседания) (см. док. 14526, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Владимир Арьев). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2018 г. (15-е заседание).

опасаясь насилия или произвольного обращения со стороны государственных властей. В этой связи Ассамблея обеспокоена тем, что среда, в которой некоторые государства-члены взяли на себя дополнительные функции по надзору и применению законодательства во имя противодействия терроризму и защиты общественности, существенно уменьшила возможности СМИ проводить сложные и продолжительные расследования, которые зависят от конфиденциальных источников информации.

5. Журналисты все чаще подвергаются угрозам, преследованиям, запугиванию, за ними следят, произвольно лишают свободы, они подвергаются физическим нападениям, пыткам, их даже убивают. Они вынуждены заниматься самоцензурой, убирая информацию из своих сообщений, а иногда даже нет механизма, которому они могут доверять, для того чтобы сообщить о притеснениях или угрозах. В этом контексте Ассамблея напоминает о рекомендации Комитета министров CM/Rec(2016)4 "О защите журналистики и безопасности журналистов и других работников СМИ", а также о своей резолюции 2179 (2017) "Политическое влияние на независимые СМИ и журналистов", в которой Ассамблея выразила глубокую обеспокоенность по поводу разнообразных приемов, используемых для подрыва свободы СМИ, принуждения журналистов к самоцензуре или захвата контроля над средствами массовой информации и подчинения их частным интересам.

6. Ассамблея также обеспокоена тем фактом, что государственные власти напрямую вмешиваются в сферу деятельности СМИ не только в качестве непосредственных собственников, но и путем назначения своих ставленников на руководящие должности в вещательных компаниях, а также при распределении лицензий на вещание, отдавая предпочтение одним СМИ и ослабляя другие посредством несправедливого распределения рекламного бюджета государственных ведомств и публичных компаний.

7. В некоторых случаях находящиеся в ведении государства СМИ превращаются в инструменты пропаганды и злонамеренно используются для распространения ложных новостей или для разжигания ксенофобии и ненависти в отношении меньшинств и уязвимых групп. Это приводит к отсутствию независимости и к снижению стандартов этики ряда органов массовой информации и объясняет постоянное снижение уровня доверия общественности. В этом плане Ассамблея еще раз подтверждает свою поддержку решения Европейского совета от 2015 года о противодействии потоку дезинформации и подстрекательским фальшивкам, источником которых являются средства массовой информации и интернет-аккаунты в Российской Федерации, путем создания целевой группы "East StratCom". Она также приветствует Совместную декларацию Специального докладчика ООН по свободе выражения мнений и трех региональных докладчиков в 2017 году, в которой говорится, что государственные структуры не должны производить, спонсировать или распространять дезинформацию или пропаганду.

8. Ассамблея полагает, что в нынешней непростой обстановке необходимость защиты журналистами своей редакционной этики и поддержания высоких профессиональных и этических стандартов стала особенно актуальной. Соответственно Ассамблея рекомендует государствам-членам:

8.1. в полном объеме выполнить рекомендацию CM/Rec(2016)4 "О защите журналистики и безопасности журналистов и других работников СМИ" с целью

выполнения своей позитивной обязанности защищать профессиональных журналистов и гарантировать свободу СМИ;

8.2. активно поддерживать цели Плана действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, в котором содержится призыв к государственным властям положить конец безнаказанности физической и вербальной агрессии в отношении журналистов и создать безопасную благоприятную среду для работы СМИ;

8.3. полностью соблюдать стандарты Совета Европы, касающиеся независимости и плюрализма общественных СМИ, и положить конец широко распространенным попыткам влиять на них или превращать их в государственные СМИ;

8.4. пересмотреть свое национальное законодательство, касающееся:

8.4.1. клеветы, и практики применения этого законодательства в соответствии с резолюцией 1577 (2007) Ассамблеи с целью обеспечения его совместимости со статьей 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5);

8.4.2. дополнительных надзорных и правоохранительных функций, выполняемых во имя противодействия терроризму и защиты общественности, с тем чтобы гарантировать СМИ возможность играть свою роль "стража";

8.4.3. органов, регламентирующих деятельность СМИ, с тем чтобы обеспечить на основе их независимости по отношению к политическим и экономическим силам более высокий уровень прозрачности собственности СМИ и разнообразия контента;

8.5. рассмотреть вопрос о чрезвычайной несбалансированности доходов новостных средств массовой информации и интернет-корпораций и найти правовые и практические решения исправления такой несбалансированности, в частности:

8.5.1. направить часть значительных прибылей, получаемых за цифровую рекламу, размещаемую в поисковых системах и социальных СМИ, тем средствам массовой информации, которые вкладывают средства в основном в новостную информацию; это может быть сделано, например, путем внесения изменений в налоговое законодательство и нормы, регламентирующие авторские права;

8.5.2. определить, каким образом интернет-компании могли бы взять на себя больше редакционной ответственности, выступая в качестве издателей, а не просто в качестве цифровых платформ;

8.6. законодательно запретить пропаганду войны, а также национальной, расовой и религиозной ненависти, которая представляет собой побуждение к дискриминации, вражде или насилию;

8.7. рассмотреть возможность создания национальной обсерватории для отслеживания распространения дезинформации, пропаганды и ложных новостей и предложить адекватные меры по противодействию этим явлениям.

9. Ассамблея предлагает работникам СМИ и органам массовой информации:

9.1. расширять практику добровольного присоединения к профессиональным кодексам этики и их соблюдения с целью поддержания высоких журналистских стандартов и редакционной этики и восстановить доверие общественности к СМИ;

9.2. использовать свое фактическое право отказываться от выполнения задач, которые противоречат их профессиональным кодексам этики и редакционной этике;

9.3. сохранять четкое разграничение между деятельностью редакционного персонала и работой рекламных и коммерческих подразделений; следует руководствоваться четкими правилами, для того чтобы не допускать конфликта интересов и самоцензуры;

9.4. создать внутренние надзорные механизмы, такие как читательские редакторы или омбудсмены, а также механизмы саморегулирования, с тем чтобы люди, посчитавшие, что они пострадали от необоснованного вторжения прессы и предоставления неточной информации, имели возможность воспользоваться эффективной системой подачи жалоб и восстановления ситуации при гарантировании редакционной этики и независимости;

9.5. ввести или ужесточить ответственность за распространение ложных новостей, обозначать такую ложную информацию всякий раз, когда она появляется в традиционных либо в социальных СМИ, и в этой связи наладить внутри профессии активное тесное сотрудничество в борьбе с дезинформацией, пропагандой и ложными новостями;

9.6. организовать надлежащую подготовку, с тем чтобы сформировать у журналистов навыки, позволяющие им решать редакционные задачи, включая навыки, касающиеся обращения с данными и другими технологиями, а также познакомить их с правами и обязанностями журналистов, зафиксированными во внутреннем и международном праве.

10. Ассамблея предлагает:

10.1. Европейской федерации журналистов: способствовать повышению уровня информированности о вопросах, поднятых в настоящей резолюции, среди своих членов и облегчить обмен опытом и передовой практикой в том, что касается редакционной этики и качественной журналистики;

10.2. Европейскому вещательному союзу: продолжать продвигать свои Редакционные принципы и руководства, с тем чтобы европейские общественные СМИ в полном объеме соблюдали их, имея в виду их особую роль в

демократическом обществе как независимого источника неискаженной, точной и актуальной информации и различных политических мнений;

10.3. Альянсу независимых советов по прессе Европы: укреплять сотрудничество между своими членами с целью повышения этических и профессиональных стандартов в Европе, облегчить процедуры подачи и рассмотрения жалоб с участием нескольких государств и повышать уровень информированности населения;

10.4. Сети этичной журналистики: продолжать пропагандировать среди журналистов нормы редакционной этики и транспарентности, одновременно предостерегая от непрофессионального и неэтичного поведения, которое противоречит нормам профессиональной этики.



Резолюция 2213 (2018)¹
Предварительное издание

Статус журналистов в Европе

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз напоминает, что свобода выражения мнений и информации является одним из основополагающих прав, гарантируемых статьей 10 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5). Это право включает свободу СМИ, которая является одной из ключевых предпосылок существования и развития демократического общества.

2. Миссия профессиональных журналистов заключается в том, чтобы как можно более ответственно и объективно давать общественности интересующую ее информацию по общим и специальным вопросам. В связи с этим Ассамблея с обеспокоенностью отмечает постепенное сползание профессии журналиста к состоянию неустойчивости, что непосредственно связано с крахом традиционной модели финансирования, используемой многими СМИ, в результате технических преобразований и развития онлайн-СМИ, воздействие которых иногда усугубляется политическими факторами, связанными с нарастанием тенденций популизма, авторитаризма и продвижения частных интересов. Для некоторых СМИ это вылилось в утрату редакционной независимости, а некоторым пришлось увольнять сотрудников. Однако Ассамблея отмечает, что технологические изменения оказали и позитивное влияние на работу журналистов, в частности, облегчая поиск и распространение информации и создание международных сетей, а также глобально доступных баз данных, содержащих источники информации и произведения журналистов.

3. Падение доходов большинства СМИ, поиск издателями новых бизнес-моделей и практически постоянная передача работы "внешним подрядчикам" в значительной степени способствовали резкому увеличению числа независимых журналистов. Последним приходится преодолевать проблему отсутствия профессионального признания: работая на тех же условиях, что и штатные журналисты, они не обладают равными с ними правами, а в некоторых странах они не могут быть представлены профсоюзами и оговаривать свои ставки.

4. Ассамблея также обеспокоена продолжающимся ухудшением условий работы журналистов: их рабочий день превышает стандартный, требование выдавать большое

¹ *Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2018 г. (14-е и 15-е заседания) (см. док. 14505, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Эльвира Дробински-Вайсс, и док. 14535, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Сунна Эварсдоттир). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2018 г. (15-е заседание).*

количество материала отражается на их способности проверять источники информации, изучать деликатные вопросы и анализировать факты в качестве стороннего наблюдателя; многие медийные компании не выделяют достаточных средств на профессиональную подготовку; независимым журналистам зачастую не хватает подготовки и уверенности при работе в районах, где они подвергаются опасности или где происходят конфликты.

5. Кроме того, Ассамблея отмечает неприемлемое неравенство между женщинами и мужчинами в этой профессии: карьера женщин короче, чем карьера мужчин, им гораздо сложнее достичь руководящих должностей; женщины-журналисты больше всего страдают от издевательств в киберпространстве и сексизма. В этой связи Ассамблея напоминает государствам-членам о рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2013)1 о гендерном равенстве и СМИ, а также о необходимости выполнять эту рекомендацию.

6. Учитывая изложенное, Ассамблея рекомендует государствам-членам:

6.1. в полном объеме соблюдать свои обязанности, вытекающие из Статьи 10 Европейской конвенции о правах человека, свободу выражения мнения журналистами и другими работниками СМИ и, в частности, их право не раскрывать журналистские источники и право получать или распространять информацию;

6.2. принять все необходимые меры для усиления безопасности журналистов и других работников СМИ, прекратить их любое притеснение (в частности, судебного, административного или финансового характера) и положить конец безнаказанности нападок на них, в частности, путем проведения эффективного расследования убийств и других преступлений, связанных с физической неприкосновенностью; в этом плане государствам-членам Совета Европы следует применять руководство, включенное в приложение к рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2016)4 о защите журналистики и безопасности журналистов и других работников СМИ;

6.3. пересмотреть свое национальное законодательство, регламентирующее статус журналистов, с тем чтобы:

6.3.1. выявить области, требующие обновления с учетом последних изменений в технической и экономической сфере;

6.3.2. обеспечить, чтобы такое законодательство защищало журналистов от произвольного увольнения или репрессий, а также от нестабильности условий работы, в результате чего они могут подвергаться необоснованному давлению, заставляющему их отходить от общепринятых норм и стандартов журналистской этики;

6.3.3. сформулировать такое юридическое определение понятия "журналист", которое было бы достаточно широким и охватывало все формы современной профессиональной журналистской работы, включая интернет-журналистику;

6.3.4. отменить непропорционально ограничительные законы о клевете и обеспечить надлежащие процессуальные гарантии в ходе судебных разбирательств по обвинениям журналистов в клевете;

6.4. изучить пути альтернативного финансирования новой медийной экосистемы, включая:

6.4.1. перераспределение поступлений от рекламы в поисковых системах и социальных СМИ;

6.4.2. включение независимых журналистов в сферу трудового законодательства, в том что касается минимальной оплаты;

6.4.3. институционализацию инновационных инициатив по коллективному финансированию (краудфандингу), например, путем предоставления донорам, предоставившим более 1% уставного капитала, права на участие в принятии решений;

6.5. поддержать планы действий по решению проблемы гендерного неравенства на рынке труда в медийной сфере, в том числе посредством:

6.5.1. проведения исследований, содержащих статистические показатели;

6.5.2. внедрения механизмов, побуждающих организации работодателей серьезно решать эту проблему на длительную перспективу;

6.6. поддержать привлечение представителей социальных партнеров в медийной сфере с целью организации диалога между штатными и нештатными сотрудниками с одной стороны и работодателями с другой;

6.7. обеспечить соблюдение права журналистов на свободу объединения, в частности право на участие в профсоюзах и ассоциациях журналистов;.

7. Ассамблея призывает профсоюзы и организации журналистов:

7.1. приспосабливаться к быстро происходящим изменениям в обществе, в том числе изменениям, касающимся статуса журналистов, который должен видоизменяться, поскольку суть этого статуса заключается не в юридическом определении, а в выполняемых функциях;

7.2. способствовать вступлению, особенно молодежи и женщин, а также провайдеров и обработчиков контента в профессиональные союзы, многие из которых в настоящее время закрыты для них, обеспечивая, чтобы все члены обладали требуемым профессиональным опытом;

7.3. расширять практику наставничества над молодыми журналистами в целом, предоставляя им возможность воспользоваться профессиональным опытом

своих старших коллег, в частности научить молодых журналисток более эффективно противостоять дискриминационным умонастроениям, домогательствам и сексизму;

7.4. стимулировать диалог между профессиональными журналистами и другими профессиями, связанными с формированием контента, по вопросам качества, профессиональных стандартов и ответственности;

7.5. диверсифицировать тематику и области профессиональной подготовки, адаптируя их к потребностям новой медийной среды, а также создавать для своих членов услуги с учетом их конкретных потребностей;

7.6. представлять всех журналистов в процессе ведения коллективных переговоров и заключения соглашений, прежде всего с целью защиты таких базовых прав, как рабочее время, заработная плата, оплачиваемые отпуска через определенный период работы, а также выплата взносов в системы социального страхования с целью покрытия пенсий, расходов по социальному обеспечению и пособий по безработице;

7.7. включать и защищать права независимых журналистов на рабочем месте и в социальном законодательстве в целом, предоставляя им основные общие права, предоставляемые штатным сотрудникам.

8. Ассамблея предлагает Европейской федерации журналистов способствовать повышению уровня информированности своих членов по затрагиваемым в настоящей резолюции вопросам и способствовать обмену опытом и наиболее эффективными методами работы, в том что касается высокопрофессиональной журналистики, практикуемой в соответствии с кодексами этики и заслуживающей доверие общественности.

9. Ассамблея призывает государства-члены поддержать Платформу действий по усилению защиты журналистики и обеспечению безопасности журналистов, надлежащим образом участвуя в ее финансировании, а также участвуя в ее работе, в частности реагируя на сигналы тревоги и участвуя в последующих мероприятиях, инициированных генеральным секретарем Совета Европы.

10. Ассамблея решительно осуждает убийства журналистов Дафне Каруаны Галисия на Мальте, Яна Кучака в Словацкой Республике и Максима Бородина в Российской Федерации. Она призывает мальтийские, словацкие и российские власти провести эффективное расследование гибели этих людей в соответствии с процессуальными гарантиями, закрепленными в Статье 2 Европейской конвенции о правах человека.



Резолюция 2214 (2018)¹
Предварительное издание

Гуманитарные потребности и права внутренне перемещенных лиц в Европе

Парламентская ассамблея

1. В связи с 20-й годовщиной принятия Организацией Объединенных Наций Руководящих принципов перемещения внутри страны Парламентская ассамблея выражает тревогу по поводу того факта, что в Европе более 4 млн человек являются перемещенными внутри собственных стран в связи с вооруженными конфликтами и насилием. В результате массового перемещения, вызванного войной на востоке Украины и аннексией Крымского полуострова Украины Российской Федерацией, страдания около 1,7 млн внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) умножили давние страдания ВПЛ, ставших жертвами предыдущих конфликтов в Европе, в частности в Азербайджане, на Кипре и в Грузии.
2. Ассамблея напоминает, что в соответствии со Статутом Международного уголовного суда перемещение, прямо или косвенно, оккупирующей державой части ее собственного гражданского населения на оккупируемую ею территорию, или депортация или перемещение населения оккупируемой территории или отдельных частей его в пределах или за пределы этой территории, является военным преступлением. Любое перемещение лиц должно производиться так, чтобы не нарушались права на жизнь, достоинство, свободу и безопасность перемещаемых лиц. Независимо от этнической принадлежности ВПЛ и их семьи должны иметь возможность в полном объеме пользоваться своими правами человека, включая основные социальные, культурные и экономические права, закрепленные в международном праве. Хотя ВПЛ имеют право на добровольное переселение в другую часть страны, это не отражается на их правах как ВПЛ.
3. Приветствуя огромные усилия, предпринимаемые в интересах ВПЛ государствами-членами, пострадавшими от вооруженных конфликтов или других причин вынужденного перемещения, Ассамблея предлагает этим государствам регулярно оценивать и публиковать гуманитарные потребности своих ВПЛ, по возможности вместе с Организацией Объединенных Наций, Европейским союзом и Международным комитетом Красного креста (МККК), в частности в том, что касается потребностей ВПЛ в жилье, образовании, медицинской помощи, трудоустройстве и

¹ *Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2018 г. (15-е заседание) (см. док. 14527, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Киллион Муньяма). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2018 г. (15-е заседание).*

См. также рекомендацию 2126 (2018).

финансовой помощи. Государства-члены должны соблюдать права, закрепленные в Европейской социальной хартии (пересмотренной) (СЕД № 163), которая в соответствии с решениями Европейского суда по правам человека, касающимися экстерриториальных обязанностей, действует и в отношении тех государств-членов, которые осуществляют контроль за пределами собственной территории.

4. Ассамблея сожалеет, что на гуманитарном положении большинства ВПЛ в Европе в течение слишком долгого времени негативно отражался тот факт, что кризисы, ставшие причиной перемещения, носят затяжной характер, а практика принудительных перемещений, которые зачастую совершались по этническим мотивам, сохранялась таким образом фактическими властями, контролирующими территорию, на которой расположены дома и места обычного проживания ВПЛ. В связи с этим представляется важным, чтобы права человека и гуманитарные потребности ВПЛ были главным элементом всех международных усилий по мониторингу и посредничеству в этих конфликтах.

5. Ссылаясь на резолюции Совета безопасности ООН 193 (1964) и 360 (1974), а также на свою резолюцию 1628 (2008), Ассамблея приветствует значительное улучшение гуманитарной ситуации ВПЛ на Кипре за последние десятилетия и предлагает властям Кипра и Турции:

5.1. продолжать поддерживать работу Комитета по лицам, пропавшим без вести на Кипре, который обслуживает основные гуманитарные потребности ВПЛ, и предоставить всю возможную информацию в отношении судьбы лиц, пропавших без вести, которые либо исчезли на Кипре, либо были перевезены в Турцию в качестве военнопленных;

5.2. призвать стороны кипрской проблемы вернуться за стол переговоров с целью достижения окончательного урегулирования затянувшейся кипрской проблемы, которое, естественно, будет охватывать все имущественные вопросы и средства правовой защиты, которыми смогут воспользоваться все киприоты;

5.3. продолжать работу по разминированию, проводимую Вооруженными силами ООН по поддержанию мира на Кипре в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 2398 (2018), и предоставить доступ к остающимся минным полям в буферной зоне, обеспечив таким образом, чтобы жизнь ВПЛ и других лиц не подвергалась опасности;

5.4. открыть дополнительно несколько пунктов пропуска для киприотов в буферной зоне и поощрять межобщинные контакты и проекты по обеим сторонам буферной зоны, такие как успешный пример восстановления Монастыря апостола Андрея в период с 2013 по 2016 год, и обеспечить, чтобы все религиозные и культурные права ВПЛ соблюдались и защищались в полном объеме, притом что все эти меры по установлению доверия, способствуя созданию климата доброй воли, не могут, тем не менее, существенно способствовать решению проблем ВПЛ на Кипре.

6. Ссылаясь на резолюции Совета Безопасности ООН 822 (1993), 853 (1993), 874 (1993) и 884 (1993), а также на свою резолюцию 1416 (2005), Ассамблея, выражает сожаление по поводу того, что нагорно-карабахский конфликт тянется с 1994 года,

отмечает при этом огромные гуманитарные усилия, предпринимаемые в интересах ВПЛ в Азербайджане, и призывает власти Азербайджана и Армении:

6.1. считать приоритетными гуманитарные потребности и права ВПЛ в своих действиях и двусторонних переговорах, осуществляемых при посредничестве Минской группы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), и незамедлительно выполнить в полном объеме соответствующие решения Европейского суда по правам человека;

6.2. предоставить МККК доступ на территорию Нагорного Карабаха и прилегающие районы, с тем чтобы продолжить экспертно-криминалистическую работу по делам лиц, пропавших без вести, в частности по массовым захоронениям в Хейвали/Дрмбоне, Ходжалы/Иваняне, Казанчи и Каракенде/Бердашене, а также проанализировать и опубликовать данные, обнаруженные в тесном сотрудничестве с азербайджанским обществом Красного полумесяца и армянским обществом Красного креста;

6.3. сформировать во исполнение соответствующих постановлений Европейского суда по правам человека национальные комиссии по вопросам компенсации и возвращения ВПЛ имущества и собственности, которые были уничтожены или пользование которыми оказалось невозможным в связи с вынужденным перемещением, а также принимать и обрабатывать индивидуальные и коллективные претензии;

6.4. уполномочить ОБСЕ на проведение миссии с целью детальной оценки, включая оценку гуманитарной ситуации, после оценочной миссии 2010 года, посетившей территории, пострадавшие в ходе конфликта, а также продолжать и поддерживать проекты по разминированию в зоне конфликта;

6.5. восстановить личные контакты между армянами и азербайджанцами в соответствии с рекомендацией сопредседателей Минской группы ОБСЕ от 7 декабря 2017 года, включая армян, являющихся уроженцами региона Нагорного Карабаха и близлежащих районов, а также ВПЛ, находящихся в Азербайджане;

6.6. приветствуя сообщения о восстановлении Верхней мечети Гевхар-ага в Шуше, продолжить работу по восстановлению других культурно значимых для ВПЛ объектов.

7. Ссылаясь на резолюции 849 (1993) и 1808 (2008) Совета Безопасности ООН, заключительные декларации саммитов глав государств стран-членов ОБСЕ 1994, 1996 и 1999 годов, а также на резолюции 1633 (2008), 1647 (2009), 1683 (2009), 1664 (2009) и 1916 (2013), принятые Ассамблеей, Ассамблея выражает сожаление по поводу принудительной депортации населения из Абхазии (Грузия) и Цхинвальского района Южной Осетии (Грузия) в 1990-е годы и вновь в 2008 году, а также по поводу того факта, что конфликт в Грузии все еще не разрешен, и отмечает огромные усилия, предпринимаемые в интересах ВПЛ в Грузии. В этой связи Ассамблея:

7.1. подчеркивает важность Координационного механизма по выяснению участи лиц, пропавших без вести, созданного в 2010 году при содействии МККК и призывает его участников к конструктивным действиям;

7.2. призывает Российскую Федерацию, которая фактически контролирует Абхазию (Грузия) и Цхинвальский район Южной Осетии (Грузия):

7.2.1. официально и реально признать право всех ВПЛ на безопасное и достойное возвращение, включая лиц, оказавшихся перемещенными после войны 2008 года, в их прежние места проживания в Абхазии (Грузия) и в Цхинвальском районе Южной Осетии (Грузия) в соответствии с пунктами 9.9 и 9.11 Резолюции 1647 (2009);

7.2.2. приветствуя разминирование в Абхазии (Грузия) организацией "HALO Trust" в период с 1997 по 2011 год и принимая к сведению работу по разминированию в Южной Осетии, проведенную в 2016 году Министерством по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, которое осуществляет фактический контроль на этих территориях, обеспечить также вывод из зон конфликта боеприпасов и оружия, которые создают серьезную угрозу для ВПЛ и других лиц и потенциально могут стать причиной новых перемещений;

7.2.3. открыть больше так называемых пунктов пропуска и положить конец практике установки проволочных ограждений и других искусственных барьеров, охраняемых российскими военнослужащими вдоль линии оккупации, с тем чтобы не препятствовать свободе передвижения;

7.2.4. поддерживать использование грузинского языка и алфавита в школах в зонах конфликта, с тем чтобы не допускать дальнейшей этнической дискриминации и перемещения;

7.2.5. в полном объеме выполнять достигнутое при посредничестве Европейского союза Соглашение о прекращении огня и, в частности, предоставить Мониторинговой миссии ЕС (ММЕС) полный доступ ко всей международно признанной территории Грузии и приступить к выработке нового интернационализованного формата поддержания мира;

7.2.6. начать серьезное расследование актов этнических чисток в отношении грузин из этих регионов и принять меры по аннулированию принятых решений, включая принятие мер по эффективной защите имущества, оставленного ВПЛ, покинувшими свое местожительство в результате недавних и предыдущих конфликтов, с тем чтобы обеспечить реституцию такого имущества в будущем.

8. Напоминая о своей резолюции 2198 (2018) о гуманитарных последствиях войны России против Украины, Ассамблея призывает также власти Российской Федерации и Украины:

8.1. поддержать проекты по восстановлению семейных связей, осуществляемые Обществом Красного креста Украины и Российским Красным крестом, а также обеспечить МККК возможность посещения с надлежащей охраной и защитой районов, пострадавших от конфликта, с тем чтобы продолжить экспертно-криминалистическую работу по делам лиц, пропавших без вести;

8.2. создать комиссию по вопросам компенсации или возврата имущества и собственности ВПЛ в соответствии с постановлением Европейского суда по правам человека на основании статьи 1 Протокола к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 9);

8.3. поддержать работу по разминированию в районах, пострадавших от конфликта, в частности работу Датской группы по разминированию Датского совета по делам беженцев, правительства Японии и Управления ООН по обслуживанию проектов, Программы НАТО "Наука ради мира и безопасности", предусматривающей проведение работ по гуманитарному разминированию на Украине, Женевского международного центра по гуманитарному разминированию, а также организации "HALO Trust";

8.4. воздерживаться от любых действий, которые могли бы продлить ситуацию или стать причиной увеличения количества внутренне перемещенных лиц и усугубить гуманитарную ситуацию ВПЛ в нарушение международного гуманитарного права.

9. Выражая сожаление по поводу того факта, что Южный военный округ вооруженных сил Российской Федерации действует за рамками своих границ, Ассамблея призывает российское правительство соблюдать права ВПЛ и, в частности:

9.1. воздерживаться от поставки оружия, боеприпасов и направления военнослужащих, что ведет к продолжению нарушений международного гуманитарного права и прав человека ВПЛ в соответствующих зонах конфликта;

9.2. предоставить международным гуманитарным миссиям наблюдателей возможность посещения соответствующих зон конфликтов, с тем чтобы проанализировать гуманитарные потребности ВПЛ и оказать гуманитарную помощь.

10. Ссылаясь на доклад о соблюдении прав человека на юго-востоке Турции, подготовленный Верховным комиссаром ООН по правам человека в феврале 2017 года, Ассамблея призывает власти Турции организовать международную миссию по оценке гуманитарной ситуации в зонах, пострадавших от антитеррористических операций в Турции.

11. Напоминая о постановлениях Европейского суда по правам человека, касающихся прав человека ВПЛ, Ассамблея призывает все государства обеспечить полное и незамедлительное исполнение этих постановлений и действовать соответственно в случаях, когда государство-ответчик отказывается исполнять постановления и выплачивать финансовую компенсацию ВПЛ или выжившим членам их семей.

12. Напоминая о своей резолюции 1613 (2008) "Использование опыта "комиссий правды"", Ассамблея рекомендует государствам-членам сформировать национальные, двусторонние или международные комиссии, которые регистрировали бы и обнародовали информацию о реальных жизненных ситуациях и страданиях ВПЛ, анализировали отношения между различными этносами до внутреннего перемещения и способствовали осуществлению будущих проектов по межэтническому сотрудничеству с целью достижения стабильного примирения.

13. Ассамблея призывает Комиссара по правам человека сотрудничать с государствами-членами и Комитетом министров в их работе в интересах ВПЛ и выполнить рекомендации, содержащиеся в опубликованном в 2012 году правозащитном комментарии "Внутренне перемещенные лица в Европе: еще одно потерянное поколение?".



Резолюция 2215 (2018)¹
Предварительное издание

Ситуация в Ливии: перспективы и роль Совета Европы

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея выражает сожаление по поводу того, что "Революция 17 февраля", которая произошла в Ливии в 2011 году в продолжение "арабской весны", не позволила успешно провести политические преобразования, а иностранное вооруженное вмешательство отнюдь не способствовало восстановлению стабильности в стране. Она отмечает, что выборы, проведенные в 2012 и 2014 году, не позволили избежать серьезного раздробления страны по институциональному, региональному и социальному признаку. Эта раздробленность погрузила страну в хаос, а для европейского континента выразилась в усилении угроз безопасности и появлении миграционных потоков. Ассамблея отмечает, что крах Ливийской Арабской Джамахирии привел к полному исчезновению единого государственного аппарата и служебной инфраструктуры.

2. Принимая во внимание, что первыми жертвами этой ситуации в Ливии стали в первую очередь сами ливийцы, Ассамблея призывает все стороны предотвращать и прекращать нарушения прав человека и гуманитарного права, а также защищать права человека и основные свободы лиц, относящихся к уязвимым группам, таким как перемещенные лица, женщины, дети, правозащитники и журналисты.

3. Ассамблея также осуждает любую дискриминацию в отношении женщин, будь то их свобода передвижения или право передавать гражданство своим детям.

4. Ассамблея отмечает, что такая ситуация в Ливии способствовала и по-прежнему непосредственно способствует дестабилизации региона. Изначально это была крупномасштабная экономическая проблема, затронувшая такие страны, как Тунис и Египет, которые потеряли крупного торгового партнера и были лишены средств, переводимых гражданами этих стран, работавших в Ливии. Скоро это ситуация превратилась в проблему безопасности в связи с расхищением ливийских арсеналов, распространением террористических группировок в Сахеле-Сахарском регионе и возвращением в свои страны наемников, работавших на режим Каддафи.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 25 апреля 2018 г. (15-е заседание) (см. док. 14519, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Аттила Короди, и док. 14534, заключение Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинеке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 25 апреля 2018 г. (15-е заседание).*

См. также рекомендацию 2127 (2018).

5. Ассамблея отмечает и приветствует успехи в борьбе с терроризмом в Ливии, особенно с группировкой "Даиш", которая не смогла надолго закрепиться в этой стране, как в Сирии и Ираке. В этой связи она отмечает, что эта борьба должна проводиться с должным учетом суверенитета, независимости и территориальной целостности Ливии.

6. Ассамблея прекрасно сознает, что в период с 2014 по 2016 год одно из ее государств-членов – Италия – было вынуждено принимать огромное количество мигрантов из Ливии, причем некоторые из них прибывали из стран, где соблюдению прав человека ничего не угрожало. Она отмечает, что реакция Европейского союза, в частности проведенные им воздушные и морские операции "Тритон" и "София", позволили почти на 32% сократить количество лиц, прибывших на побережье Италии в период с ноября 2016 по ноябрь 2017 года, что в ходе этих операций начиная с 2014 года было спасено более 200 тысяч жизней, и что Европейский союз обеспечивает значительную часть финансирования мероприятий, проводимых Верховным комиссаром ООН по делам беженцев и Международной организацией по миграции с целью оказания помощи беженцам и мигрантам.

7. Тем не менее, Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы выполнять свои обязанности по Статье 3 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), которая требует воздерживаться от возвращения мигрантов в страны, где они могут подвергаться пыткам, а также бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

8. Ассамблея признает, что такая опасность реально существует в Ливии, о чем свидетельствуют регулярные доклады Генерального секретаря ООН Совету Безопасности, доклады и исследования Верховного комиссара ООН по правам человека, доклады Миссии ООН по поддержке в Ливии (МООНПЛ), доклады неправительственных организаций и различные документальные фильмы, подтверждающие факты рабства.

9. Ассамблея настоятельно призывает государства-члены Совета Европы и, в частности, те из них, которые являются членами Европейского союза, не просто стремиться решить проблему миграции применительно к Ливии, а разработать новый механизм, который позволил бы защищать мигрантов, рассматривать ходатайства о предоставлении убежища в достойных условиях и уважать государственный суверенитет в том, что касается доступа на территорию.

10. В этой связи Ассамблея поддерживает недавние шаги, имеющие целью:

10.1. рассматривать ходатайства о предоставлении убежища от лиц, признанных Верховным комиссаром по делам беженцев "чрезвычайно уязвимыми", в более безопасных соседних странах, как это недавно сделало Французское управление по защите беженцев и апатридов. В этом контексте Ассамблея обращается к государствам-членам и к международному сообществу с просьбой подготовить для Верховного комиссара по делам беженцев предложения в отношении контингента защищаемых лиц, что стало бы предварительным условием для работы с теми лицами в Ливии, которые потенциально попадали бы в эту категорию;

10.2. предотвратить проникновение нерегулярных мигрантов в Ливию посредством закрытия южной границы в Феццане;

10.3. создать целевую группу с участием европейских и африканских государств для борьбы с переправщиками людей в соответствии с решением, принятым на саммите Африканского союза и Европейского союза в Абиджане 29-30 ноября 2017 года.

11. Одновременно с созданием такого нового механизма Ассамблея призывает государства-члены Европейского союза:

11.1. обусловить свое сотрудничество с Береговой охраной Ливии соблюдением основных прав беженцев и мигрантов, в частности, воздерживаясь от создания для них ситуаций, в которых они рискуют подвергнуться жестокому обращению, как это предусмотрено в ее резолюции 2174 (2017) "Правозащитные последствия мер, принимаемых Европой в связи с транзитом мигрантов через Средиземное море";

11.2. обеспечить, чтобы сотрудничество с Береговой охраной Ливии обуславливалось наличием системы мониторинга и санкций, которые обеспечивали бы соблюдение международного права в ливийских водах, и чтобы такое сотрудничество немедленно прекращалось в случае неоднократного нарушения прав человека;

11.3. обеспечить, чтобы сотрудники Береговой охраны Ливии были ознакомлены с международным правозащитным правом и морским правом, включая принципы невысылки и соблюдали нормы поведения в открытом море, с тем чтобы поддерживать спасательные миссии и облегчать сотрудничество с гуманитарными НПО при проведении гражданских спасательных операций, не допуская создания угрозы для жизни беженцев и мигрантов;

11.4. отложить создание в Ливии нового центра по координации спасательных операций на море до тех пор, пока меры по укреплению потенциала не позволят успешно повысить эффективность управленческих структур;

11.5. предложить альтернативные решения использованию центров временного содержания, официально управляемых Министерством внутренних дел, где мигрантов держат взаперти в условиях, характеризующихся МООНПЛ как бесчеловечные, и которые, по сведениям Верховного комиссара по правам человека уже не подлежат ремонту. Одним из приемлемых решений могла бы стать ликвидация центров временного содержания и создание объектов для транзита и отправки, позволяющих направлять беженцев на добровольной основе в третьи страны при условии, что назначенные ливийскими властями руководители этих центров будут реально соблюдать права человека;

11.6. провести исчерпывающую финансовую и результативную оценку успешных примеров применения принципов, изложенных в Мальтийской декларации 2017 года.

12. Ассамблея также настоятельно призывает государства-члены увеличить свои взносы в рамках сотрудничества в целях развития со странами, расположенными к югу от Ливии, что поможет уменьшить количество лиц, покидающих страны, не вовлеченные в конфликт.

13. Ассамблея безоговорочно поддерживает План действий, который Специальный представитель Генерального секретаря ООН по Ливии представил 20 сентября 2017 года. Она полагает, что Ливийское политическое соглашение, подписанное в Схирате 17 декабря 2015 года, по-прежнему является единственным механизмом, который может помочь положить конец ливийскому кризису, что лишь созданные на его основе институты, в частности Правительство национального единства, на законных основаниях получили международное признание, и что это соглашение продолжает действовать и после 17 декабря 2017 года.

14. Ассамблея приветствует тот факт, что Специальный представитель хотел бы повысить эффективность этого Соглашения, призвав различные стороны внести изменения в положения, которые в настоящее время препятствуют его применению в полном объеме.

15. Ассамблея приветствует усилия Специального представителя по организации максимально широкого диалога между ливийцами без вмешательства извне. Она полагает, что национальная конференция, предусмотренная Планом действий, должна позволить ливийским структурам, которые подвергались остракизму или сознательно дистанцировались от Ливийского политического соглашения, принять участие в текущих политических переговорах. Ассамблея призывает Специального представителя и ливийские власти:

15.1. обеспечить, чтобы в этой национальной конференции могли принять участие представители не только соответствующих политических и вооруженных сил, но и социальных движений, племен и местных структур;

15.2. провести четкую линию между инклюзивным характером этой национальной конференции, в которой могли бы принять участие неджихадистские вооруженные формирования, и признанием некоторых форм действий этих вооруженных формирований, особенно тех, которые объявляют себя "мадхалитами", преследующими цель установить ограничения на публичные свободы во имя радикальных трактовок ислама.

16. Ассамблея полагает, что создание ливийского конституционного механизма является предварительным условием проведения парламентских и президентских выборов. Она считает, что в случае возникновения трудностей с согласованием всех положений проекта конституции следует принять по крайней мере те положения, которые касаются функционирования лишь институциональных властей, в частности, положений главы 3 проекта конституции. Минимальный конституционный механизм следует создать до проведения парламентских и президентских выборов.

17. Ассамблея согласна со Специальным представителем в том, что выборы следует проводить лишь в том случае, если их результаты не могут быть оспорены ни одной из многочисленных ливийских структур и что это соображение должно преобладать над любым желанием провести выборы как можно скорее. В этом случае Ассамблея готова

оказать ливийским властям помощь посредством наблюдения за выборами, когда они посчитают это целесообразным.

18. Ассамблея хотела бы отметить, что наряду с диалогом между ливийцами национальное примирение может быть достигнуто лишь если свершится правосудие: через временные суды, через международные суды за наиболее тяжкие преступления или через так называемые гибридные суды, другими словами частично национальные суды со значительным международным присутствием.

19. Сознавая, что лишь создание единых государственных структур поможет положить конец повсеместным и ежедневным нарушениям прав человека и гуманитарного права в Ливии и позволит на длительную перспективу снизить террористическую угрозу и обуздать миграционные потоки, которые представляют собой реальность, непосредственно влияющую на государства-члены, Ассамблея полагает, что Совету Европы следует поддерживать с этой целью усилия Миссии ООН по поддержке в Ливии, имея в виду его опыт в институциональных вопросах и цели, поставленные Специальным представителем Генерального секретаря ООН по Ливии в его Плана действий от 20 сентября 2017 года. Такая поддержка могла бы быть, в частности, направлена на:

19.1. разработку проекта конституции Ливии с привлечением Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия);

19.2. организацию поддержки выборных процедур при подготовке конституционного референдума и затем для парламентских и президентских выборов, на которых Ассамблея готова со своей стороны выступить в качестве наблюдателя;

19.3. создание медийной среды, позволяющей информировать об указанных выше выборах и функционирующей, насколько это возможно, в соответствии с международными стандартами этики для журналистов.



Резолюция 2216 (2018)¹
Предварительное издание

По итогам доклада Независимого органа по расследованию сообщений о коррупции в Парламентской ассамблее

Парламентская ассамблея

1. В январе 2017 года Парламентская ассамблея сделала решительный шаг в ответ на сообщения о коррупции и продвижении интересов среди членов и бывших членов Ассамблеи и разработала стратегию продвижения принципов этики и транспарентности при функционировании, а также более эффективного соблюдения норм этики ее членами. В этой связи Ассамблея обращает внимание на свою резолюцию 2182 (2017) "Выполнение резолюции 1903 (2012): продвижение и повышение уровня транспарентности действий, подотчетности и соблюдения морально-этических норм членами Парламентской ассамблеи", которая способствовала совершенствованию ее правил поведения, и, в частности, позволила сделать более последовательными положения, касающиеся конфликта интересов.
2. 24 апреля 2017 года Ассамблея утвердила круг ведения Независимого внешнего органа по расследованию сообщений о коррупции (ИВАС), которому было поручено провести детальное независимое расследование сообщений о коррупции и продвижении интересов, с тем чтобы положить конец безнаказанности и восстановить доверие к Парламентской ассамблее, ее деятельности и решениям.
3. Ассамблея приняла к сведению доклад, представленный ИВАС, который был опубликован 22 апреля 2018 года. Сведения, которые публиковались неправительственными организациями, а также СМИ в форме докладов, сообщений или журналистских расследований, вплоть до последнего времени подвергались критике, оспаривались или отрицались, в настоящее время являются бесспорными.
4. Ассамблея выражает искреннюю признательность членам ИВАС: сэру Николасу Брацу, г-ну Жан-Луи Брюгьеру и г-же Элизабет Фура и секретариату ИВАС за бесценную помощь Ассамблее в этот критический период. Она также отмечает их превосходную работу, которая была проведена в сложных условиях, учитывая необходимость работы в условиях ограниченности времени, а также конкретную и ограниченную сферу расследований, равно как и тот факт, что ИВАС не получил

¹ *Обсуждение в Ассамблее 26 апреля 2018 г. (16-е заседание) (см. док. 14540, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Петра де Суттер, и док. 14543, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-ж Елена Сотник). Текст, принятый Ассамблеей 26 апреля 2018 г. (16-е заседание).*
См. также рекомендацию 2128 (2018).

обширных полномочий по проведению расследований, аналогичных тем, которыми обладают национальные парламентские комитеты по проведению расследований и судебные органы.

5. В связи с этим Ассамблея не могла ожидать и не ожидала, что ИВАС представит судебные доказательства каких-либо коррупционных проявлений, о которых ей стало известно, не говоря уже о каких-либо возможных уголовных нарушениях. Это – задача компетентных национальных властей. Ассамблея и ее национальные делегации предлагают им дать ход информации, представленной ИВАС. В этом контексте Ассамблея подчеркивает необходимость осуществления последующих шагов по всем без исключения выводам и иной информации, содержащейся в докладе ИВАС о коррупционных действиях некоторых стран.

6. Ассамблея полагает, что, хотя в данном докладе рассматриваются главным образом сведения и факты, касающиеся Азербайджана, очевидно, что к аналогичной практике прибегали власти и парламентские делегации других государств-членов. Ассамблея отмечает, что доклад, представленный ИВАС, дает основание надеяться на то, что репутация Ассамблеи и доверие к остальным ее 600 членам могут быть восстановлены, принимая во внимание, что сведения касаются поведения лишь нескольких членов или бывших членов. Ассамблея пользуется жизненно важной поддержкой значительного числа честных, приверженных своему делу парламентариев, репутация которых была необоснованно поставлена под сомнение в связи с этими сведениями о коррупции, касающимися ряда их коллег. Тем не менее, в докладе вскрывается практика, о которой знали практически все парламентарии, но благодаря молчанию которых, их безразличию или пассивному соучастию такого рода практика могла благополучно существовать в течение длительного времени.

7. Ассамблея, стремясь восстановить доверие к себе, обязалась создать атмосферу абсолютной нетерпимости к коррупции или любым действиям, которые могут оставить какие-либо сомнения в отношении возможного конфликта интересов; сами члены призваны обеспечить, чтобы это было достигнуто без каких-либо компромиссов.

8. ИВАС было предложено в рамках своего круга ведения не только рассмотреть поведение и действия, не совместимые с правилами поведения Ассамблеи, но и подготовить рекомендации в отношении мер, необходимых для устранения любых недоработок и недостатков в этих правилах. Ассамблея принимает к сведению рекомендации ИВАС, касающиеся методов и процедур своего функционирования. Она отмечает, что в докладе указаны проблемы, связанные с назначением членов Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу) и Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, а также при назначении докладчиков.

9. В докладе названы три бывших члена Ассамблеи, которые "осуществляли действия коррупционного характера" и "грубо нарушили Кодекс поведения членов Парламентской ассамблеи". В докладе также говорится об использовании финансовых средств и коррупционных действий, для того чтобы повлиять на работу Ассамблеи в отношении Азербайджана, а также указаны имена бывших членов, которые в нарушение Кодекса принимали участие в лоббировании в Ассамблее.

10. В докладе также вскрывается целый ряд фактов нарушения некоторых положений Кодекса поведения докладчиков Ассамблеи и/или Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи членами или бывшими членами Ассамблеи.

11. Кроме того, ИВАС составил список членов и почетных членов Ассамблеи, которые отказались сотрудничать со следствием. Это серьезный вопрос, который требует дальнейшего рассмотрения Комиссией по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам.

12. Ассамблея полагает, что выводы ИВАС в отношении поведения отдельных упомянутых в докладе членов Ассамблеи требуют соответствующих мер. Она отмечает, что в кодексе поведения, который был пересмотрен в октябре 2017 года, установлена точная, детальная процедура, включая соблюдение принципа состязательных слушаний и право на защиту, которое она намерена соблюдать при осуществлении мер с учетом этих выводов.

13. В ответ на доклад ИВАС и в связи с содержащимися в нем общими рекомендациями и выводами, Ассамблея:

13.1. настоятельно призывает политические группы Ассамблеи пересмотреть свою практику, в частности свою позицию и решения в отношении назначений в Комиссию по мониторингу и Комиссию по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, а также в Комиссию по назначению судей Европейского суда по правам человека, равно как и в специальные комиссии по наблюдению за выборами при выдвижении кандидатов на должности докладчика или при выборах бюро комиссий и подкомиссий;

13.2. поручает Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам подготовить необходимые изменения в Правила процедуры и в Сборник норм этики Ассамблеи, имея в виду необходимость обеспечения транспарентности и подотчетности;

13.3. особенно отмечает необходимость обеспечения анонимности сотрудников аппарата, которые будут давать свидетельские показания при проведении дальнейших расследований.

14. В отношении рекомендаций и выводов, касающихся поведения отдельных членов или бывших членов, Ассамблея:

14.1. напоминает о принципе личной политической ответственности, включая возможность отзыва мандатов избранных представителей;

14.2. предлагает политическим группам Ассамблеи, а также политическим группам в национальных парламентах сделать выводы из всех сообщений в отношении своих членов;

14.3. предлагает национальным парламентам государств-членов и их национальным делегациям в Парламентской ассамблее, а также национальным правительствам изучить доклад ИВАС и принять необходимые меры по

упомянутым делам, которые требуют их полного внимания, и доложить Ассамблее до конца 2018 года;

14.4. поручает Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам как можно скорее применить процедуру, предусмотренную в пункте 20 и последующих пунктах Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи в отношении членов, упомянутых в докладе, включая тех, кто отказался сотрудничать с ИВАС, имея в виду, что Комиссия полномочна оценивать степень серьезности предполагаемых нарушений Кодекса поведения в отношении каждого заинтересованного члена.

15. Ассамблея призывает Европейский парламент и парламентские ассамблеи других международных организаций, в частности Парламентскую ассамблею Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), последовать примеру Парламентской ассамблеи и воспользоваться рекомендациями ИВАС.

16. Никакие принятые или будущие меры, связанные с рассмотрением отдельных дел, ни последующие изменения в правилах и нормах не должны быть единственной целью дискуссии. Ассамблея должна воспользоваться этой возможностью, для того чтобы взяться за дело с новыми силами и принять все необходимые последующие меры в отношении любых сообщений о возможных нарушениях; она нуждается в полной ревизии, а это требует глубокого и реального изменения умонастроений и практики деятельности парламентариев. В связи с этим Ассамблея настоятельно призывает своих членов поставить интересы 825 миллионов европейских граждан, которых они представляют, выше частных интересов, с тем чтобы полностью восстановить политическое доверие к Ассамблее в строгом соответствии с принципами и ценностями, на которых основан Совет Европы, в период, когда Совет Европы больше, чем когда-либо нуждается в сильном парламентском органе.



Неофициальный перевод

Резолюция 2217 (2018)¹
Предварительное издание

Правовые проблемы, связанные с гибридной войной, и обязательства по соблюдению прав человека

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 2133 (2016) "Средства правовой защиты при нарушениях прав человека на украинских территориях, не контролируемых украинскими властями" и резолюции 2132 (2016) "Политические последствия российской агрессии на Украине", а также о своих резолюции 2198 (2018) и рекомендации 2119 (2018) "Гуманитарные последствия войны на Украине", которые касаются военных действий на Украине. Она также напоминает о своей резолюции 2190 (2016) "Судебное преследование и наказание сторонников "Даиш", совершивших преступления против человечности и, возможно, преступления геноцида".
2. Ассамблея напоминает о ранее принятых ею документах, в частности о рекомендации 2077 (2015) "Расширение сотрудничества в борьбе с кибертерроризмом и другими широкомасштабными агрессивными действиями в Интернете", резолюции 1986 (2014) "Повышение уровня защиты и безопасности пользователей в киберпространстве" и резолюции 1565 (2007) "Как предотвратить киберпреступность в отношении государственных институтов в государствах-членах и государствах, имеющих статус наблюдателя". Содержащиеся в этих документах стратегические рекомендации сохраняют свою актуальность в качестве важных инструментов предотвращения последствий гибридных войн.
3. Ассамблея с обеспокоенностью отмечает, что сегодня государствам все чаще приходится сталкиваться с таким явлением, как "гибридная война", которая представляет собой новый вид угрозы, основанной на сочетании военных и невоенных средств, таких как кибератаки, кампании массовой дезинформации, включая "ложные новости", распространяемые, в частности, через социальные СМИ, вмешательство в избирательные процессы, нарушение работы коммуникационных систем и других сетей, а также многие другие действия. Особенно опасны кибератаки, поскольку они могут поразить стратегическую инфраструктуру страны, в частности, энергоснабжение, систему управления воздушным движением или атомные электростанции. Поэтому

¹ *Обсуждение в Ассамблее 26 апреля 2018 г. (17-е заседание) (см. док. 14523, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Борис Цилевич, и док. 14536, заключение Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Владимир Арьев). Текст, принятый Ассамблеей 26 апреля 2018 г. (17-е заседание).*

См. также рекомендацию 2130 (2018).

"гибридная война" может дестабилизировать и подрывать жизнь всего общества и привести к многочисленным людским потерям. Постоянное расширение использования такого рода тактических действий, особенно в сочетании с друг другом, порождают обеспокоенность в отношении адекватности существующих правовых норм.

4. Ассамблея также выражает глубокую озабоченность в связи с многочисленными кампаниями массовой дезинформации, имеющими целью подрывать безопасность, общественный порядок и мирные демократические процессы. Представляется жизненно необходимым разработать инструменты для защиты демократии от "информационного оружия" при сохранении свободы выражения мнений и свободы СМИ в странах, подвергшихся нападению.

5. Ассамблея отмечает, что не существует какого-либо общепринятого определения "гибридной войны" и не существует какого-либо "права гибридных войн". Однако общепризнанно, что главной особенностью этого явления является "правовая асимметрия", поскольку стороны, ведущие гибридную войну, как правило отрицают свою ответственность за гибридные операции и пытаются избежать правовых последствий своих действий. Они пользуются пробелами в законодательстве и правовой сложностью, действуют через правовые границы и в нерегулируемых пространствах, используют правовые пороги и готовы идти на грубое нарушение правовых норм и порождать путаницу и двусмысленность, для того чтобы замаскировать свои действия.

6. Несмотря на сложность гибридной войны, Ассамблея подчеркивает, что стороны гибридной войны действуют не в правовом вакууме и что соответствующие нормы внутреннего и международного права, включая международные правозащитные нормы, применяются к их действиям, хотя при установлении и, соответственно, привлечении их к ответственности могут возникнуть сложности. Если в ходе гибридной войны какое-либо государство прибегает к применению силы против другого государства, то последнее имеет право прибегать к силе для самозащиты на основании статьи 51 Устава Организации Объединенных Наций и в этом случае будут применяться нормы международного гуманитарного права. Однако на практике стороны гибридной войны избегают открытого применения силы, которое означало бы достижение порога, необходимого для начала применения вышеуказанных норм, в результате чего создается "серая" правовая зона.

7. Ассамблея отмечает, что в случаях, когда сторона гибридной войны воздерживается от применения военных средств, ее действия должны рассматриваться в свете внутреннего уголовного законодательства и при необходимости, в зависимости от ситуации, соответствующих международно-правовых документов, охватывающих конкретные сферы (например, морское право или нормы, регламентирующие борьбу с киберпреступностью, терроризмом, разжиганием ненависти или отмытием денег).

8. Ассамблея напоминает, что, противодействуя гибридным войнам, государства обязаны соблюдать правозащитные нормы. Она обеспокоена тем, что некоторые государства Совета Европы уже приняли меры (такие, как вынесение приговоров в рамках уголовного законодательства за высказывания в Интернете, меры по надзору, блокирование веб-сайтов или выдворение), которые порождают вопросы в отношении соблюдения прав человека, таких как право на свободу выражения мнения, включая право на информацию, право на уважение личной жизни и свободу передвижения.

9. Ассамблея напоминает также о статье 15 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"), которая разрешает Сторонам отступить от соблюдения некоторых обязательств "в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации", причем любое отступление от соблюдения зафиксированных в Конвенции прав осуществляется с соблюдением определенных существенных и процессуальных требований. При противодействии угрозе гибридной войны Стороны Конвенции могут указывать "национальную безопасность" в качестве "законной цели" ограничения некоторых прав: права на уважение частной и семейной жизни (статья 8), свободы выражения мнения (статья 10), свободы собраний и объединений (статья 11), права на свободу передвижения (статья 2.3 Протокола № 4 к Конвенции (СЕД № 46)) и процессуальных гарантий в случае высылки иностранцев (статья 1.2 Протокола 7 к Конвенции (СЕД № 117)). Любые ограничения указанных выше прав должны быть "предусмотрены законом", "необходимы в демократическом обществе" и пропорциональны. Накопленный государствами опыт противодействия терроризму может оказаться полезным при определении ограничений, устанавливаемых в международном праве в отношении мер по противодействию угрозам гибридной войны.

10. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены:

10.1. воздерживаться от развязывания гибридных войн в международных отношениях и в полном объеме соблюдать положения международного права, в частности принципы суверенитета, территориальной целостности и нерушимости границ, в соответствии с их предметом и целью, не злоупотребляя при этом якобы имеющимися лазейками или неопределенностями;

10.2. активизировать международное сотрудничество с целью установления сторон, ведущих гибридную войну и всевозможных угроз, связанных с гибридными войнами, а также сформировать применимую нормативно-правовую базу;

10.3. продолжать обмен информацией о гибридных агрессиях в Европе и обмениваться опытом и эффективными методами противодействия гибридным угрозам;

10.4. принять меры по повышению уровня информированности населения об угрозах гибридных войн, а также расширить возможности общественности в плане оперативного реагирования на такие угрозы;

10.5. выполнять Конвенцию Совета Европы о преступности в киберпространстве (СДСЕ № 185), подписать и ратифицировать ее, если этого еще не сделано, и способствовать ее ратификации государствами, не входящими в Совет Европы.

11. Ассамблея приветствует меры, принятые Европейским союзом и Организацией Североатлантического договора (НАТО) по противодействию угрозам гибридных войн и установлению сотрудничества в этой области. Она также призывает все государства-члены Совета Европы, которые являются членами Европейского союза и НАТО,

поделиться положительным опытом противодействия гибридным войнам с другими государствами-членами, которые могут пострадать от этого явления.

12. В связи с мерами, направленными на противодействие гибридным войнам, Ассамблея напоминает о своей резолюции 1840 (2011) "Права человека и борьба с терроризмом". Она призывает государства-члены обеспечить, чтобы при осуществлении таких мер соблюдались требования, вытекающие из Европейской конвенции о правах человека в соответствии с интерпретацией Европейского суда по правам человека. В частности, в отношении прав, которые, в соответствии с Конвенцией, могут быть ограничены, следует исходить из того, что любые ограничения должны опираться на закон, быть соразмерными законной преследуемой цели (например, обеспечение национальной безопасности) и быть "необходимыми в демократическом обществе".



Резолюция 2218 (2018)¹

Предварительное издание

Борьба с организованной преступностью посредством облегчения конфискации незаконно приобретенного имущества

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея с глубоким сожалением отмечает, что по оценкам Всемирного банка и Европейского союза, доходы организованной преступности ежегодно составляют сотни миллиардов евро. Накопленные преступниками незаконно приобретенные активы позволяют им подкупать политиков, сотрудников правоохранительных органов и свидетелей, оказывать на них давление, а также подрывать целые рынки, нарушая, а иногда и устраняя конкуренцию. Эта сила угрожает стабильности даже наиболее прочных демократий, а также социальному договору между гражданами и государством, на котором зиждутся все свободные общества.
2. Конфискация незаконно приобретенного имущества имеет целый ряд выгод: она делает преступность менее финансово привлекательной, лишает преступников власти, которую дает им богатство, лишает их "стартового капитала", необходимого для совершения преступлений в будущем, и дает ресурсы для выплаты компенсации жертвам и восстановления общин, пострадавших от преступности.
3. Ассамблея отмечает, что конфискации полученного преступным путем имущества зачастую препятствует необоснованно тяжелое бремя доказательств, которое ложится на компетентные национальные органы власти, а также неэффективное сотрудничество между властями различных стран в процессе отслеживания, замораживания и конфискации полученного преступным путем имущества, когда речь идет о нескольких государствах.
4. Она отмечает далее, что Ирландия, Италия, Нидерланды и Соединенное Королевство приняли конкретные законы, облегчающие конфискацию незаконно приобретенного имущества, в частности, путем облегчения возлагаемого на власти бремени доказательства преступного происхождения необъясненного богатства, посредством использования фактической презумпции, а при некоторых обстоятельствах – и фактического перекладывания бремени доказательства.

¹ Обсуждение в Ассамблее 26 апреля 2018 г. (17-е заседание) (см. док. 14516, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Март ван де Вен). Текст, принятый Ассамблеей 26 апреля 2018 г. (17-е заседание).

5. Такие меры (которые называют также "конфискация, вне уголовного производства", "гражданская конфискация", "вещная конфискация" или "ордера на необъясненное богатство") успешно прошли проверку высшими судами в соответствующих странах, а также в Европейском суде по правам человека. Они были признаны совместимыми с правами человека, включая презумпцию невиновности и право на уважение своей собственности.

6. При условии наличия достаточных гарантий, в частности, полного контроля любых, связанных с конфискацией мер независимыми и беспристрастными судами, Ассамблея решительно поддерживает конфискацию вне уголовного производства или аналогичные меры, поскольку они представляют собой инструмент, с помощью которого государства могли бы наиболее реалистично бороться с огромной и неудержимо растущей финансовой мощью организованной преступности, с целью защиты демократии и верховенства права.

7. Эффективное международное сотрудничество в сфере отслеживания, замораживания и конфискации полученного преступным путем имущества зависит от наличия правовой базы, которая обеспечивала бы достаточное согласование процедур, допуская при этом использование различных национальных подходов без какой-либо дискриминации.

8. К числу международных документов, действующих в этой области, относятся Европейская конвенция 1959 о взаимной правовой помощи по уголовным делам (СЕД №30) и два дополнительных протокола к ней (СЕД №№99 и 182), Конвенция 1990 года об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (СЕД №141), Конвенция 2005 года об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма (СЕД №198), и несколько документов Организации Объединенных Наций (включая Конвенцию 1988 года о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, Конвенцию 2000 года против транснациональной организованной преступности и Конвенцию 2003 года против коррупции). Однако не все эти конвенции ратифицированы всеми государствами-членами Совета Европы и другими государствами, имеющими особый статус при Совете Европы или при его Парламентской ассамблее. Такое положение дел оставляет лазейки, позволяющие организованной преступности продолжать избегать конфискации своего незаконно приобретенного имущества.

9. В связи с этим Ассамблея предлагает всем государствам-членам Совета Европы и другим государствам, имеющим особый статус при Совете Европы:

9.1. предусмотреть в своем национальном законодательстве возможность конфискации вне уголовного производства, а также возможность стоимостно-ориентированной конфискации и налогообложения преступных доходов, устанавливая при этом надлежащие гарантии, и применять успешно апробированные методы работы, такие как:

9.1.1. создание возможности для полного контроля независимым и беспристрастным судом в разумные сроки любого решения о замораживании или конфискации незаконно приобретенного имущества;

9.1.2. предоставление компенсации лицам, чье имущество было заморожено или конфисковано ошибочно;

9.1.3. оказание правовой помощи в осуществлении судебного контроля и проведении разбирательств по вопросам компенсации для лиц, которые не могут позволить себе иметь юридического представителя;

9.1.4. создание специализированного органа, который занимался бы вопросами замораживания и конфискации незаконно приобретенного имущества и располагал профессиональным многопрофильным персоналом, имеющим доступ к соответствующей информации, находящейся в распоряжении правоохранительных органов (в частности, полиции и таможни), а также налоговых и социальных служб;

9.1.5. обеспечение того, чтобы данный специализированный орган обращался с замороженным имуществом таким образом, чтобы сохранить его ценность вплоть до окончательной конфискации, и распоряжался конфискованным имуществом таким образом, чтобы обеспечить максимальную пользу для общества в целом и не допускать появления ненадлежащих стимулов;

9.1.6. предоставление этому специализированному органу права использовать специальные инструменты расследования, такие как доступ к финансовой информации, находящейся в распоряжении других государственных органов, проведение операций под прикрытием и мониторинг банковских счетов в режиме реального времени;

9.1.7. регулярное информирование общественности как об успешно проведенных операциях, так и возникших проблемах;

9.2. расширять международное сотрудничество в этой области путем осуществления своевременных мер и взаимодействия по максимально широкому кругу вопросов, связанных с расследованиями и разбирательствами, направленными на конфискацию инструментов преступной деятельности и доходов от нее, в частности:

9.2.1. подписать и ратифицировать все международно-правовые документы, облегчающие отслеживание, замораживание и конфискацию незаконно приобретенного имущества (пункт 8);

9.2.2. применять эти инструменты совместно без бюрократических формальностей, обращая особое внимание на инициативный обмен информацией, не настаивая при этом на взаимности и не исключая из этого процесса или не ставя иным образом в невыгодное положение те государства, которые уже ввели у себя режим конфискации вне уголовного производства;

9.2.3. расширять международные сети компетентных специалистов, таких как CARIN (Камденская межучрежденческая сеть по возвращению

активов Camden) и Платформа ARO (Бюро по возврату активов) и другие профильные форумы;

9.2.4. создавать и чаще использовать совместные следственные группы, такие как группы, создаваемые при содействии Евроюста и Европола, а также поощрять более частое привлечение к работе в таких группах представителей из государств, не входящих в Европейский союз;

9.2.5. использовать специальные следственные методы в том числе и при проведении расследований на территории нескольких государств;

9.2.6. четко определить правила раздела успешно конфискованного имущества между заинтересованными странами.



Резолюция 2219 (2018)¹
Предварительное издание

Лекарственно-устойчивый туберкулез в Европе

Парламентская ассамблея

1. В 2016 году в мире от туберкулеза умерло 1,7 млн человек, в результате чего туберкулез стал самым смертоносным в мире инфекционным заболеванием. В европейском регионе Всемирной организации здравоохранения, где, как казалось, это заболевание ушло в прошлое, наблюдается самый высокий уровень мультирезистентного туберкулеза в мире. Лечить эти штаммы чрезвычайно сложно и дорого.

2. Туберкулез представляет собой "социальное" заболевание, от которого непропорционально страдают люди, оказавшиеся в сложной социальной и экономической ситуации, в частности бездомные и наркоманы. Зачастую эта болезнь пагубно отражается на жизни пациентов, поскольку в течение месяцев, а иногда и лет, им приходится проходить сложное лечение с многочисленными побочными эффектами, а многие, в конечном итоге, страдают от долгосрочных физических и психологических последствий этого заболевания.

3. Высокий уровень заболеваемости мультирезистентными формами туберкулеза в европейском регионе обусловлен целым рядом факторов, которые зависят от конкретной страны, включая устаревшие подходы к сфере здравоохранения, слабость и недофинансирование медицинской инфраструктуры и большое количество невыявленных пациентов, которые также способствуют распространению заболевания. Стигматизация больных туберкулезом и обусловленная ею социальная изоляция зачастую приводят к несоблюдению режима лечения, что является одним из основных факторов устойчивости к лекарственным средствам. ВИЧ-инфицированные, заключенные, беженцы и мигранты относятся к наиболее уязвимым группам в этом регионе и в большей степени подвергаются опасности заболевания туберкулезом и смерти.

4. Отмечается значительная нехватка инвестиций в научные исследования и разработку новых противотуберкулезных препаратов, диагностического инструментария и вакцин. Нынешняя модель инноваций в фармацевтической промышленности не обеспечивает достаточных стимулов для инвестирования в такое заболевание, как туберкулез: эта модель сопряжена с рисками и является весьма

¹ *Обсуждение в Ассамблее 27 апреля 2018 г. (18-е заседание) (см. док. 14525, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Сергей Кираль).
Текст, принятый Ассамблеей 27 апреля 2018 г. (18-е заседание).*

дорогостоящей, поскольку в идеале она требует инвестиций в новые комбинации различных видов лечения, а не в какой-то один новый продукт, а кроме того такая модель не приносит прибыли, поскольку большую часть бремени этого заболевания несут на себе беднейшие слои населения в мире.

5. Парламентская ассамблея приветствует тот факт, что туберкулез станет предметом беспрецедентного внимания на совещании высокого уровня в рамках Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций, которое пройдет в сентябре 2018 года. Это будет исторической возможностью, для того чтобы заняться этой предотвратимой и (в большинстве случаев) поддающейся лечению, но все еще не получающей достаточного внимания болезнью и спасти миллионы жизней, а также сэкономить значительные средства для мировой экономики. Поэтому следует приложить все возможные усилия для того, чтобы предстоящее совещание высокого уровня оказалось максимально действенным.

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

6.1. обеспечить, чтобы каждый страдающий от туберкулеза человек прошел реальную диагностику (в том числе на различные штаммы заболевания) и имел доступ к надлежащему бесплатному, а когда это не возможно, к финансово доступному лечению и уходу, а также к дополнительным вспомогательным услугам и, в частности, к социально-психологической поддержке, с тем чтобы облегчить бремя заболевания для его жизни и обеспечить более тщательное соблюдение режима лечения;

6.2. оказывать комплексные, ориентированные на потребности людей медицинские услуги, в частности:

6.2.1. обеспечить эффективное сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами, связанными с противодействием туберкулезу, включая государственные учреждения, местные власти и организации гражданского общества;

6.2.2. оказывать помощь больным туберкулезом, главным образом в амбулаторных условиях и по месту жительства, в сочетании с надлежащими мерами по борьбе с инфекцией;

6.2.3. привлекать организации гражданского общества к последующему наблюдению за пациентами и к оказанию вспомогательных услуг, в т.ч. с целью облегчения финансового бремени, которое ложится на и без того уязвимые и обездоленные группы нуждающихся пациентов;

6.3. совершенствовать механизмы раннего обнаружения туберкулеза посредством финансирования работы по выявлению случаев туберкулеза в активной форме среди социально-уязвимых групп населения, которым угрожает наибольшая опасность заболевания и инфицирования, включая заключенных, ВИЧ-инфицированных, беженцев и мигрантов, а также ориентировать профилактическое лечение на эти группы, с тем чтобы предотвратить переход латентной фазы туберкулеза в активную;

- 6.4. финансировать научные исследования и разработку новых препаратов, методов диагностики и противотуберкулезных вакцин, в частности, создавая стимулы и выплачивая вознаграждение за инновационные решения;
- 6.5. разрабатывать, финансировать и осуществлять на практике адаптированные к конкретным нуждам национальные стратегии борьбы с туберкулезом;
- 6.6. бороться со стигматизацией больных туберкулезом, разоблачая мифы и повышая уровень информированности в отношении реальных фактов, характеризующих это заболевание;
- 6.7. продолжать уделять внимание воздействию резистентности к противомикробным препаратам на туберкулез и поддерживать международные усилия по предотвращению ее распространения.
7. Ассамблея настоятельно призывает всех глав государств -членов Совета Европы принять участие в совещании высокого уровня по вопросам борьбы с туберкулезом, которое будет проводиться в 2018 году Организацией Объединенных Наций.
8. И, наконец, подчеркивая, что туберкулез и нищета неразрывно связаны, Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы активизировать усилия по уменьшению неравенства в глобальном и региональном плане. В этом контексте она ссылается на свою резолюцию 1575 (2014) "Активизация борьбы с неравенством в мире: вклад Европы в достижение Целей развития тысячелетия (ЦРТ)".



Неофициальный перевод

Резолюция 2220 (2018)¹
Предварительное издание

Интеграция, расширение прав и возможностей, а также защита детей-мигрантов с помощью обязательного образования

Парламентская ассамблея

1. Право на образование и обязанность государств предоставлять его зафиксированы в статье 26 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, в статье 17.2 Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 года (СЕД № 163), в статье 13 Пакта ООН об экономических, социальных и культурных правах и в Конвенции ООН 1989 года о правах ребенка.
2. Несмотря на наличие такой матрицы международно-правовых положений, определяющих обязанность европейских стран предоставлять доступное, приемлемое и адаптируемое образование всем детям, в 2016 году лишь 61% детей-беженцев имел доступ к начальному образованию, тогда как в целом мире среди лиц, не являющихся беженцами, этот показатель составляет 91%. В среднем 23% подростков-беженцев имели возможность получить неполное среднее образование по сравнению с 84% подростков, не являющихся беженцами, и лишь 1% беженцев посещали университеты, тогда как в мире этот показатель составляет 36%. Из 6,4 млн насчитывающихся в мире детей-беженцев школьного возраста, соответствующего начальному и среднему образованию, около 3,5 млн не имели возможности посещать школу.
3. Парламентская ассамблея чрезвычайно обеспокоена тем, что государства-члены Совета Европы не смогли выполнить взятые на себя обязательства в отношении образования для детей-мигрантов, и особенно детей-беженцев, и подчеркивает необходимость безотлагательно исправить такую ситуацию, разработав в приоритетном порядке инклюзивные и эффективные программы образования, а также создав инфраструктуру и подготовив учителей для реализации этих программ. Она призывает государства-члены соблюдать свои международные обязательства, в частности, обязанность обеспечивать доступное и бесплатное начальное и среднее образование всем детям-мигрантам на своей территории, независимо от их происхождения, пола и прошлого. В свете обязанностей, установленных в статье 17.2 Европейской социальной хартии (пересмотренной), Ассамблея настоятельно призывает Германию, Данию,

¹ *Обсуждение в Ассамблее 27 апреля 2018 г. (18-е заседание) (см. док. 14524, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Петра Де Суттер). Текст, принятый Ассамблеей 27 апреля 2018 г. (18-е заседание).*

Исландию, Испанию, Люксембург, Монако, Польшу, Сан-Марино, Соединенное Королевство, Хорватию и Чешскую Республику, ратифицировать этот документ.

4. В регионах, пострадавших от конфликтов, школы должны считаться неприкосновенными и не могут использоваться армией или полицией. В странах, не затронутых непосредственно войнами или напряженной ситуацией, внутреннее законодательство должно запрещать присутствие или доступ полиции или вооруженных сил в классы при любых обычных обстоятельствах (например, для целей высылки из страны). Их присутствие может травмировать не только соответствующих детей, но и детей, которые стали свидетелями нарушения прав, бесчеловечного обращения и запугивания. В этом плане Ассамблея призывает те государства-члены, которые еще не сделали этого, подписать Декларацию о безопасности школ, принятую в мае 2015 года на Международной конференции по безопасности в школах в Осло.

5. После того как дети зачисляются в обычные классы, большинство стран предоставляет детям-мигрантам те же услуги, что и остальным детям. Ассамблея приветствует такой подход и призывает государства обеспечивать равное обращение в самых разных ситуациях, в которых оказываются дети-мигранты и дети-беженцы, начиная с приема до интеграции, включая процессы перемещения и переселения, с тем чтобы обеспечить непрерывность образования, личное благополучие и социальную стабильность в принимающей стране, а также содействовать последующей интеграции. Дети, которым предстоит вернуться на родину, оказавшись дома, будут, кроме того, ощущать пробелы в своем образовании.

6. Проблемы, с которыми сталкиваются семьи мигрантов и беженцев, а также несопровождаемые дети, связаны прежде всего с неопределенностью и непредсказуемостью ситуации, продолжительностью периода ожидания доступа к образованию, языковыми барьерами, географической доступностью, нехваткой информации и рекомендаций для семей, нехваткой или отсутствием финансовой помощи лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища, для покрытия расходов на образование, а также с лечением и интеграцией детей, перенесших психологическую травму. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены:

6.1. сделать начальное и среднее образование доступным для всех детей-мигрантов и бесплатным;

6.2. установить национальные цели охвата школьным образованием детей-мигрантов и детей-беженцев;

6.3. включить расходы на образование детей-мигрантов и детей-беженцев, а также на специализированную подготовку учителей в бюджет министерства образования, а не в бюджет, предназначенный для оказания гуманитарной помощи и помощи в целях развития;

6.4. в системе образования не проводить различий между детьми в зависимости от наличия у них статуса беженца;

6.5. способствовать тому, чтобы все дети посещали среднюю школу вплоть до 18 лет, несмотря на то, что в принимающей стране или в стране происхождения школьное образование может заканчиваться в более раннем возрасте;

6.6. предоставлять полную всеобъемлющую информацию родителям о возможностях образования их детей школьного возраста, а также об их ответственности за то, чтобы разрешать своим детям учиться;

6.7. создать реально функционирующие "брандмауэры" между информационными системами школ и информационными системами иммиграционных властей для защиты данных о мигрантах с неурегулированным статусом, для того чтобы избежать злоупотреблений этим статусом с целью отказать детям-мигрантам в доступе к образованию или усложнить его;

6.8. информировать несопровождаемых несовершеннолетних, предоставлять им доступ к образованию, создавать стимулы к учебе и оказывать им помощь в посещении занятий;

6.9. всегда, когда это возможно, зачислять детей-мигрантов в обычные классы местных школ и обеспечивать соответствующую перевозку и сопровождение детей, размещенных в центрах временного размещения и в лагерях;

6.10. обеспечить, чтобы в тех случаях, когда не представляется возможным зачислять детей в обычные классы местных школ, обучение проводилось в соответствии с признанными методиками и учебными программами, на основании которых впоследствии можно было бы установить уровень образования;

6.11. обеспечить оказание социально-психологической помощи для диагностирования и лечения ситуаций, связанных с психологическим травмированием, а также организовать специализированную подготовку учителей, позволяющую им на раннем этапе выявлять признаки психологического стресса, вызванного событиями, пережитыми детьми-беженцами;

6.12. решить инфраструктурные проблемы, связанные с наличием помещений для образования, что является одним из основных препятствий для повышения уровня охвата школьным образованием детей-беженцев и детей-мигрантов.

7. Дети мигрантов и беженцев должны иметь возможность посещать учреждения дошкольного образования в тех странах, где такие учреждения существуют. Там, где дошкольные учреждения не являются бесплатными, следует оказывать помощь, с тем чтобы дать возможность посещать такие учреждения. Ассамблея приветствует организацию "подготовительных классов" в начальных школах и международных классов в средних школах; эти классы должны быть размещены в обычных школьных помещениях, а не в специальных центрах и не должны использоваться для сегрегации детей-мигрантов (в частности, обучение в таких классах должно завершаться, как только дети готовы перейти в обычные классы).

8. Важным элементом интеграции и предварительным условием развития других учебных способностей является обучение языку. При необходимости для детей (и их родителей) должны быть бесплатно организованы дополнительные языковые занятия.

По возможности следует предоставлять доступ к учебным ресурсам на родном языке. Ассамблея также призывает все государства-члены Совета Европы финансово и структурно поощрять дополнительное и высшее образование для мигрантов, пользуясь такими инструментами, как разработанный Советом Европы "Набор методических рекомендаций по языковой подготовке взрослых беженцев", и поддерживая проекты, такие как начатый Грецией в 2017 году проект по выдаче разработанных Советом Европы Европейских квалификационных паспортов для беженцев.

9. При обучении следует учитывать гендерные аспекты и научить учителей действовать в обусловленных культурными особенностями ситуациях, связанных с гендерными вопросами, распознавать проблемы, вызванные гендерными особенностями, а также отказаться от распространения стереотипов и избегать их. Как правило, таким навыкам следует обучать, однако Ассамблея указывает, что они приобретают особое значение, когда культура, привычки и верования мигрантов и беженцев отличаются от большинства населения в принимающей стране. Принятие различий и стимулирование интереса к другим культурам, а значит и к собственной культуре и истории, начинается в классной комнате.

10. В связи с этим Ассамблея настоятельно призывает государства-члены активно способствовать достижению приведенных выше целей. Невыполнение правовых обязательств, гарантируемых выполнением этих конкретных мер, представляет собой вопиющее нарушение прав детей. Образование является мощным инструментом интеграции мигрантов и беженцев, а также расширения прав и возможностей молодых людей, которые не по своей вине оказались в нестабильной ситуации.