



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



## ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ

Страсбург (в режиме видеоконференции)

28 мая 2021 года

## ДОКУМЕНТЫ, ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ

**Предварительное издание**

## **Содержание**

### **Заключение**

Заключение 298 (2021) Бюджеты и приоритеты Совета Европы на 2022-2025 годы (док. 15282)

### **Рекомендация**

Рекомендация 2203 (2021) Гуманитарные меры в интересах беженцев и мигрантов в странах Северной Африки и Ближнего Востока (док. 15284)

### **Резолюции**

Резолюция 2377 (2021) Расходы Парламентской ассамблеи на двухлетний период 2022-2023 годов (док. 15283)

Резолюция 2378 (2021) Повышение роли молодежи в предотвращении и разрешении конфликтов (док. 15294)

Резолюция 2379 (2021) Роль парламентов в выполнении глобальных договоров Организации Объединенных Наций о миграции и беженцах (док. 15229)

Резолюция 2380 (2021) Гуманитарные меры в интересах беженцев и мигрантов в странах Северной Африки и Ближнего Востока (док. 15284)

**Заключение 298**



## **Заключение 298 (2021)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

# **Бюджеты и приоритеты Совета Европы на 2022-2025 годы**

Парламентская ассамблея

1. Принятие заключения Парламентской ассамблеи по бюджету и приоритетам Совета Европы на четырехлетний цикл 2022-2025 годов происходит в особом контексте, когда Европа и мир уже более года борются с пандемией Covid-19 и погружаются в неопределенность, связанную с многочисленными сложными последствиями беспрецедентного санитарно-эпидемиологического и социально-экономического кризиса. 2020 год дал Совету Европы возможность глубоко обдумать ситуацию и доказать полезность Организации для государств-членов.

2. Ассамблея приветствует разработку Генеральным секретарем Совета Европы Марией Пейчинович Бурич новой стратегической рамочной программы, определяющей приоритеты и конкретные результаты, ожидаемые в течение следующих четырех лет. Ассамблея напоминает, что она сформулировала идею долгосрочного планирования в своей рекомендации 1812 (2007) "Политическое измерение бюджета Совета Европы" и в заключении 272 (2009) "О бюджетах Совета Европы на 2010 финансовый год", в которых она рекомендовала Комитету министров перейти на многолетнее бюджетное планирование.

3. Ассамблея убеждена, что эта новая перспектива формирования программ и определения приоритетов деятельности на четырехлетний период, наряду с реализацией плана цифровой модернизации, позволит Совету Европы и дальше реагировать на потребности государств-членов, сохраняя при этом то, что было его сильной стороной на протяжении более 70 лет – его способность адаптироваться и гибкость, с тем чтобы гарантировать сплоченность, преемственность, стабильность, прозрачность и предсказуемость его деятельности на благо государств-членов и их граждан.

4. Ассамблея считает, однако, что современные технологии, которые широко использовались для видеоконференций и работы в удаленном режиме в течение последнего года и позволили продолжить основную деятельность Организации и повысить ее гибкость, должны дополнять методы работы, использовавшиеся до сих пор. Важно, чтобы в основе деятельности Совета Европы и дальше лежали встречи в очном формате, которые позволяют проводить насыщенный и часто плодотворный обмен мнениями, необходимый для эффективной работы многосторонней организации.

5. В отношении руководящих принципов, изложенных в стратегической рамочной программе Совета Европы, Ассамблея ссылается на свою резолюцию 2369 (2021) и рекомендацию 2199 (2021) "Стратегические приоритеты Совета Европы: видение Ассамблеи", принятые на ее апрельской части сессии 2021 года и содержащие изложение

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 28 мая 2021 года (см. док. 15282, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-н Тини Кокс).

ее позиции по приоритетным вопросам, которые по мнению Ассамблеи имеют стратегическое значение для Организации. В условиях пандемии Covid-19 мы должны быть готовы к социальным вызовам и трудному будущему для народов Европы, что, несомненно, потребует большего внимания со стороны Совета Европы и его Ассамблеи к вопросам обеспечения гарантий соблюдения экономических прав и социальной защиты европейцев.

6. Совет Европы продемонстрировал свою востребованность во время пандемии, о чем свидетельствует пособие Генерального секретаря для государств-членов "Уважение демократии, норм верховенства права и прав человека в контексте санитарного кризиса Covid-19". Ассамблея приняла несколько документов, содержащих рекомендации по широкому кругу вопросов. Власти приняли ряд защитных мер, и Ассамблея особо подчеркнула необходимость обеспечить, чтобы эти меры не подрывали базовые ценности демократии, верховенства права и прав человека. Ассамблея, в частности, обратила внимание на участвовавшие случаи насилия в отношении женщин и бытового насилия в период карантинных ограничений.

7. Анализируя бюджетные проблемы на следующий двухлетний период 2022-2023 годов, Ассамблея признает, что текущий кризис в области здравоохранения, пошатнувший бюджетную ситуацию государств-членов, может затруднить процесс доведения объема финансовых ресурсов до уровня заявленных планов. Тем не менее, в своей резолюции 2369 (2021) "Стратегические приоритеты Совета Европы: видение Ассамблеи" она решительно призвала правительства государств-членов гарантировать устойчивость Организации и обеспечить ее финансовую жизнеспособность, чтобы она сохранила свою полную эффективность и политическую востребованность в глобальном контексте, который делает ее как никогда необходимой.

8. Ассамблея приветствует приверженность государств-членов политике "нулевого реального роста" на текущий двухлетний период, подчеркивая при этом, что в конкретном и практическом плане это не означает "роста". Она еще раз подтверждает свою давнюю позицию: государства-члены, несомненно, должны инвестировать больше средств в демократическую безопасность, воплощением которой является Совет Европы, и, следовательно, улучшить его финансирование путем поддержки бюджета реального роста.

9. Кроме того, Ассамблея, ссылаясь на решение, принятое Комитетом министров на его 129-й сессии (Хельсинки, 17 мая 2019 года) "Общая ответственность за демократическую безопасность в Европе – Обеспечение уважения прав и обязанностей, принципов, стандартов и ценностей", призывает Комитет министров и Российскую Федерацию искать основу для взаимоприемлемого соглашения, позволяющего последней выплатить проценты, причитающиеся Совету Европы.

10. Ассамблея также осознает, что для выполнения своих финансовых обязательств государства-члены должны получать от Организации ощутимые результаты. Этому будут способствовать не только четырехлетняя Стратегическая рамочная программа Генерального секретаря, но и текущие организационные реформы, неотъемлемым элементом которых является новая кадровая стратегия, призванная обеспечить наличие у сотрудников навыков и мотивации, а также высокую производительность их труда для достижения целей, поставленных на четырехлетний цикл, что будет способствовать повышению авторитета Организации.

11. Ассамблея надеется, что эта амбициозная кадровая реформа будет сопровождаться полномасштабными консультациями с персоналом Организации, чья поддержка имеет важнейшее значение для ее успеха. Ссылаясь на свое заключение 297 (2019) "Бюджет и приоритеты Совета Европы на двухлетний период 2020-2021 годов", она ожидает, что проводимая Советом Европы кадровая политика будет достаточно привлекательной для удержания хороших кандидатов, одновременно открывая перед ними перспективы карьерного роста.

12. Тревожная ситуация с Пенсионным резервным фондом – еще одна задача на следующий двухлетний период 2022-2023 годов. Пенсионный резервный фонд, созданный в 2003 году, призван стабилизировать взносы государств-членов в средне- и долгосрочной перспективе, с тем чтобы они могли выполнять свои обязательства по различным пенсионным схемам Совета Европы. Однако система Резервного фонда, которая на момент создания была недофинансирована, должна обеспечивать выход на пенсию больших возрастных групп и справляться с увеличением продолжительности жизни вышедших на пенсию сотрудников. Ее устойчивость требует более высоких взносов со стороны государств, поскольку взносы самих работающих сотрудников и так резко выросли в 2020 году.

13. Чтобы обеспечить выполнение государствами-членами своих обязательств и избежать чрезмерного увеличения их взносов, Ассамблея предложила Комитету министров в своей рекомендации 2124 (2018) "Изменение Регламента (Правил процедуры) Ассамблеи: влияние бюджетного кризиса на список рабочих языков Ассамблеи" несколько решений бюджетного и финансового характера, в частности, создание обязательного резервного счета, финансируемого полностью или в значительной степени за счет неизрасходованных остатков, выявленных при закрытии каждого финансового года или бюджетного цикла. Учитывая сложившуюся ситуацию, Ассамблея повторяет свою просьбу и надеется, что данная рекомендация будет должным образом принята во внимание.

14. Ассамблея с интересом отмечает внедрение в Совете Европы подхода, ориентированного на результаты, который является одним из центральных элементов стратегической рамочной программы Генерального секретаря. Этот подход призван обеспечить соответствие намечаемых мер поставленным целям и должен позволить Организации добиться того, чтобы предпринятые действия способствовали решению выявленных проблем. Для оценки хода достижения ожидаемых результатов будут введены соответствующие показатели. Ассамблея считает, что такой подход позволит Совету Европы продемонстрировать свою полезность и эффективность и обеспечить реальную действенность своей работы. Однако Ассамблея считает, что наглядность деятельности Организации может быть повышена только посредством совершенствования ее коммуникационной политики.

15. Наконец, Ассамблея просит, чтобы работы по модернизации зала пленарных заседаний Дворца Европы, которые были предусмотрены Генеральным планом капитального ремонта и которые были отложены на неопределенный срок из-за бюджетного кризиса 2017-2018 годов, а затем пандемии Covid-19, были проведены быстро, в соответствии с планом, и завершены до того, как Ассамблея вновь будет заседать там в полном составе.

**Рекомендация 2203**



**Рекомендация 2203 (2021)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Гуманитарные меры в интересах беженцев и мигрантов в странах Северной Африки и Ближнего Востока**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2380 (2021) "Гуманитарные меры в интересах беженцев и мигрантов в странах Северной Африки и Ближнего Востока", Парламентская ассамблея подчеркивает важность оказания государствами-членами гуманитарной помощи этому региону. Человеческие страдания, испытываемые беженцами и мигрантами в Северной Африке и на Ближнем Востоке, заставляют многих из них рисковать жизнью на зачастую смертельно опасных маршрутах в Европу через Средиземное море или на не менее опасных сухопутных маршрутах, становясь жертвами торговцев людьми и переправщиков.

2. Ассамблея приветствует присутствие Совета Европы в Тунисе и Рабате, где открыты представительства Совета. Она также приветствует работу Центра "Север-Юг" Совета Европы в Лиссабоне. Многие страны Северной Африки и Ближнего Востока подписали конвенции Совета Европы и сотрудничают в рамках соответствующих частичных соглашений, таких как Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Группа по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом (Группа Помпиду).

3. В Ассамблее статус наблюдателя имеет Израиль, а парламенты Иордании и Марокко, а также Палестинский законодательный совет имеют статус партнеров в укреплении демократии. Ряд других парламентских делегаций регулярно участвуют в заседаниях комиссий и сессиях Ассамблеи.

4. Принимая во внимание наличие такого институционального механизма сотрудничества в Средиземноморье, Ассамблея рекомендует Комитету министров принять меры по улучшению положения беженцев и мигрантов в странах Северной Африки и Ближнего Востока, активизировав свою деятельность в этом регионе в тесном сотрудничестве с Европейским союзом и Африканским союзом, и, в частности:

4.1. шире привлекать страны Северной Африки и Ближнего Востока к сотрудничеству в борьбе с торговлей людьми в рамках Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197);

4.2. разрабатывать проекты, ориентированные на беженцев и мигрантов, в частности, через представительства Совета Европы в Тунисе и Рабате и повышать роль Центра "Север-Юг".

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 28 мая 2021 года (см. док. 15284, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: лорд Александр Данди; и док. 15285, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Дженифер Де Теммерман).



**Резолюции  
2377–2380**



**Резолюция 2377 (2021)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Расходы Парламентской ассамблеи на двухлетний период 2022-2023 годов**

Парламентская ассамблея

1. В соответствии с резолюцией Комитета министров (53) 38 о бюджете консультативной Ассамблеи и статьей 24 Финансового регламента, Парламентская Ассамблея ежегодно публикует заключение о своих расходах. Суммы, выделяемые Ассамблее из регулярного бюджета Совета Европы, предназначены для покрытия расходов на персонал и операционные расходы, включая расходы политических групп. С 2010 года Ассамблея представляет свое заключение по собственным расходам в форме резолюции.

2. Пандемия Covid-19 сделала 2020 год очень сложным для государств – членов Совета Европы и их населения, а самой Ассамблее пришлось столкнуться с серьезными последствиями пандемии для своей работы. Она справилась с этим, адаптировав свои процедуры и методы работы и изменив свой Регламент (Правила процедуры), приняв резолюцию 2349 (2020) "Внесение изменений в Регламент (Правила процедуры) Ассамблеи в отношении альтернативных вариантов организации работы частей сессий Парламентской ассамблеи" и резолюцию 2350 (2020) "Внесение изменений в Регламент (Правила процедуры) Ассамблеи", что позволило ей проводить заседания своих комиссий и расширенной Постоянной комиссии, а также, начиная с января 2021 года, проводить в альтернативном режиме части сессий.

3. Новые технологии проведения видеоконференций (в частности, платформа KUDO с устным переводом на пять языков) позволили Ассамблее эффективно проводить свои мероприятия в 2020 году и преодолеть многочисленные ограничения на передвижение ее членов. Однако организация этих заседаний в удаленном режиме привела к увеличению расходов Ассамблеи. Это дополнительное финансовое бремя было покрыто за счет экономии, достигнутой по другим статьям расходов Ассамблеи.

4. Ассамблея приветствует решение Комитета министров о принятии цифровой стратегии для решения проблем, возникающих в связи с ростом в геометрической прогрессии числа заявок на проведение видеоконференций для обеспечения

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 28 мая 2021 года (см. док. 15283, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитетам и институциональным вопросам, докладчик: г-н Тини Кокс).

непрерывности своей деятельности и деятельности других секторов Совета Европы во время кризиса.

5. Ассамблея надеется, что после внедрения новой цифровой стратегии она будет избавлена от бюджетных ограничений, связанных с использованием платформы KUDO, и получит компьютерные технологии, позволяющие парламентариям работать более эффективно. Она уже предприняла шаги в направлении технологической модернизации онлайн-регистрации участников заседаний комиссий и частей сессий, а также докладчиков и заместителей, обеспечения защиты электронного голосования при избрании судей Европейского суда по правам человека и высших должностных лиц Организации и намерена продолжить эти преобразования с целью перехода Ассамблеи на безбумажный документооборот.

6. Напоминая о своей резолюции 2349 (2020) и о важности сохранения роли Ассамблеи в качестве постоянного общеевропейского форума межпарламентского диалога, Ассамблея также подчеркивает важность продолжения своей работы в формате очных заседаний, которые позволяют осуществлять обмен мнениями по широкому кругу вопросов и необходимы для работы любой многосторонней организации. Онлайн-заседания должны рассматриваться в качестве дополнительных методов работы, позволяющих действовать более гибко, и применяться в качестве исключительной меры в исключительных обстоятельствах.

7. 2020 год стал также годом серьезных размышлений, что привело к разработке новой стратегической рамочной программы, представленной Генеральным секретарем Совета Европы и отражающей приоритеты миссии Совета Европы на 2022-2025 годы. Ассамблея, со своей стороны, приняла на своей апрельской части сессии 2021 года резолюцию 2369 (2021) "Стратегические приоритеты Совета Европы: видение Ассамблеи".

8. Ассамблея удовлетворена тем, что эта новая четырехлетняя стратегическая рамочная программа стала практической реализацией концепции многолетнего бюджетного планирования, к которому она призывала более десяти лет назад в своем заключении 272 (2009) "Бюджеты Совета Европы на 2010 финансовый год", указав, что Совету Европы следует планировать свою работу на более отдаленную перспективу. Это способствует большей сплоченности, преемственности, стабильности, прозрачности и предсказуемости.

9. Являясь одним из двух уставных органов Совета Европы и политической движущей силой Организации, Ассамблея намерена играть свою роль эффективно, для чего ей необходимы дополнительные ресурсы, особенно после нескольких лет сокращения расходов. Именно поэтому особое внимание следует уделить потребностям Ассамблеи в бюджете на следующий бюджетный период. Дополнительные средства должны рассматриваться не как дополнительные расходы, а как инвестиции, необходимые для обеспечения эффективности работы Совета Европы.

10. В этом контексте Ассамблея принимает к сведению, что ремонт зала пленарных заседаний, предусмотренный в инвестиционном плане, но отложенный на неопределенный срок из-за пандемии Covid-19, будет проведен в течение двухлетнего периода 2022-2023 годов, с тем чтобы зал можно было использовать в нормальном режиме во второй половине четырехлетнего цикла 2022-2025 годов.

11. Бюджет Ассамблеи должен также способствовать стабильной работе политических групп, которые считаются основой Ассамблеи. В Ассамблее следует обсудить, как выработать гибкий подход к формированию бюджетов политических групп и гарантировать их финансовую жизнеспособность, чтобы создание или исчезновение политической группы не повлияло на работу существующих групп. Создание одной или нескольких новых политических групп увеличит операционные расходы Ассамблеи настолько, что такое увеличение может быть покрыто только за счет увеличения бюджета Ассамблеи. Тем временем, следует как можно скорее изучить и другие решения.

12. В качестве многосторонней политической платформы Ассамблея объединяет членов парламентов 47 государств-членов, государств-наблюдателей и партнеров в укреплении демократии для выявления новых проблем и возникающих вызовов, а также выработки рекомендаций и обобщения передового опыта их решения. В этом контексте она активизирует свои усилия в динамичном треугольнике своей нормативной деятельности, мониторинга и правоприменительной работы/сотрудничества, наращивая синергию между своей процедурой мониторинга и процедурами других мониторинговых или консультативных органов или механизмов в других секторах Организации.

13. Ассамблея намерена и далее уделять в своей работе повышенное внимание последствиям пандемии Covid-19 для жизни граждан Европы. Социальные проблемы, с которыми сегодня сталкивается население Европы в результате пандемии, потребуют, от Совета Европы и его Ассамблеи повышенного внимания, с тем чтобы обеспечить сохранение гарантий экономических прав и социальной защиты людей. Ассамблея также продолжит фокусировать свое мышление и свою работу на новых вызовах, возникающих в связи с появлением новых технологий, особенно искусственного интеллекта, чтобы предотвратить любое возможное негативное воздействие, которое они могут оказать на права человека, верховенство права и демократию. Она уже подготовила для Комитета министров и государств-членов широкий спектр аналитических материалов, предложений и руководств по этим вопросам.

14. Ассамблея также сохранит свои нынешние приоритеты, включая выполнение Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и контроль за исполнением решений Суда во всех государствах-членах. Она вновь заявляет о своей решительной поддержке целей в области устойчивого развития (ЦУР), определенных в Повестке дня ООН на период до 2030 года. Ссылаясь на свою резолюцию 2271 (2019) и рекомендацию 2150 (2019) "Укрепление сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в выполнении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года", она намерена своими идеями и предложениями способствовать ускорению достижения ЦУР государствами-членами и успеху Повестки дня на период до 2030 года.

15. Наконец, Ассамблея полностью готова активизировать внутриорганизационное сотрудничество с Генеральным секретарем и Комитетом министров, а также с межправительственным сектором в целом, изучить все возможные пути для усиления глобального влияния Совета Европы в его государствах-членах, а также в государствах, имеющих статус наблюдателей и партнеров в укреплении демократии.

16. К настоящей резолюции прилагается краткое пояснение основных расходов Ассамблеи.

## Приложение - Расходы Ассамблеи

### Расходы на персонал

1. Данный раздел бюджета предназначен для покрытия расходов, связанных с базовой заработной платой, пособиями (разовыми и регулярными) и социальным обеспечением постоянных сотрудников секретариата Ассамблеи, а также временного персонала.

2. Приведенная в настоящем документе информация основана на нынешней структуре Ассамблеи, которая включает девять комиссий. По состоянию на 1 апреля 2021 года в секретариате было 82 постоянных сотрудника, один специально назначенный сотрудник (Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи), при этом должностная структура секретариата выглядела следующим образом:

<i>Постоянные должности</i>	
2 A6	6 B5
7 A5	9 B4
9 A4	17 B3
26 A2/A3	6 B2

3. В настоящее время секретариат Ассамблеи организован таким образом, что работу девяти комиссий Ассамблеи обеспечивают 43 сотрудника (в т.ч. 27 постоянных сотрудников категории "А" и 16 постоянных сотрудников категории "В").

4. Остальные 39 штатных сотрудников обеспечивают работу Бюро Ассамблеи, Личной канцелярии председателя Ассамблеи, Службы обеспечения заседаний Ассамблеи, Отдела по наблюдению за выборами, Отдела по поддержке парламентских проектов, Центрального отдела, Отдела коммуникации и Группы по информационным технологиям.

### Оперативные расходы

1. В последние годы Ассамблея добилась значительной экономии средств за счет рационализации своей работы в целях сокращения оперативных расходов. С 2020 года возобновление нулевого реального роста бюджета Организации (то есть увеличения бюджета только для покрытия инфляции) позволило стабилизировать ресурсы, имеющиеся в распоряжении Ассамблеи на бюджетный период 2020-2021 годов. На следующий четырехлетний бюджетный период (двухгодичные бюджеты 2022-2023 и 2024-2025 годов) рабочей гипотезой должна оставаться гипотеза нулевого реального роста.

2. Функционирование Ассамблеи включает в себя следующие задачи:

- проведение очередных сессий, разделенных на четыре части (в январе, апреле, июне и сентябре/октябре каждого года);
- проведение заседаний Постоянной комиссии три раза в год между сессиями Ассамблеи;
- проведение заседаний вне рамок четырех частей сессий Ассамблеи каждой из девяти общих комиссий, подкомиссий и специальных комитетов Ассамблеи или Бюро;

- проведение заседаний комиссий и подкомиссий за пределами Страсбурга или Парижа;
- проведение конференций, симпозиумов, семинаров и парламентских слушаний;
- проведение мероприятий, связанных с программой межпарламентского сотрудничества Ассамблеи;
- поездки докладчиков для подготовки докладов, включая поездки в страны, в отношении которых проводится процедура мониторинга соблюдения обязательств государствами-членами или в рамках постмониторингового диалога;
- наблюдение за выборами;

а также модернизацию методов работы с целью перехода Ассамблеи на безбумажный документооборот.

3. В 2022-2025 годах Ассамблея продолжит выполнение своих приоритетных задач и достижение своих целей, установленных в резолюции 2277 (2019) "Роль и миссия Парламентской ассамблеи: основные вызовы на будущее" и резолюции 2369 (2021) "Стратегические приоритеты Совета Европы: видение Ассамблеи", в частности:

- оставаться политическим двигателем Организации, решая проблемы прав человека, верховенства права и демократии на национальном и на региональном уровне, отдавая приоритет мерам, гарантирующим бесперебойное функционирование демократий в условиях верховенства права;
- содействовать эффективному применению ряда новых стандартов Совета Европы на национальном уровне, в частности, посредством информирования общественности;
- обеспечивать участие парламентариев в продвижении и выполнении ключевых договорно-правовых документов Совета Европы, включая Конвенцию о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210) и Конвенцию о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201);
- содействовать реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года;
- содействовать реализации различных многолетних межсекторальных стратегий Совета Европы (например, в области прав детей, гендерного равенства и регулирования Интернета);
- участвовать в реализации Стратегии обеспечения гендерного равенства на 2018-2023 годы Совета Европы, в том числе в рамках Ассамблеи, делая упор на права человека и гендерное измерение, а также на ликвидацию насилия в отношении женщин;



- помогать национальным парламентам повышать эффективность мониторинга законодательства своих стран в соответствии с положениями Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), а также укреплять их потенциал, необходимый для мониторинга надлежащего исполнения решений Суда.

4. В области межпарламентского сотрудничества Ассамблея намерена продолжать осуществление различных программ помощи и сотрудничества, адаптированных к потребностям парламентских институтов, в тесном сотрудничестве с секретариатами своих комиссий. Здесь стоит отметить, что она участвует в совместной программе сотрудничества с Европейским союзом, касающейся парламента Марокко (который является партнером Ассамблеи в укреплении демократии), с целью укрепления его роли как гаранта парламентской демократии.

5. Ассамблея тепло благодарит государства-члены и их парламенты (в частности Австрию, Армению, Бельгию, Грузию, Кипр, Люксембург, Португалию, Финляндию, Францию и Швейцарию), взносы которых позволили профинансировать деятельность Ассамблеи в 2020-2021 годах, а также правительство Чешской Республики, Библиотеку им. Вацлава Гавела и Фонд "Хартия 77" за их щедрый взнос на финансирование широко известной Премии им. Вацлава Гавела в области прав человека.

6. Кроме того, в течение следующего четырехлетнего периода Ассамблея продолжит поиск источников финансирования важных конкретных проектов, которые намерены осуществить некоторые из ее комиссий:

- парламентская деятельность по укреплению здоровья населения, расширению прав и возможностей и защите детей;
- парламентская сеть за право женщин жить без насилия;
- Парламентский альянс "Нет ненависти" и его пять приоритетных тем: разжигание ненависти, антисемитизм, исламофобия, антицыганизм и трансфобия.

7. В связи с избирательным процессом Ассамблея продолжит наблюдение за парламентскими и президентскими выборами в странах, находящихся под ее процедурой мониторинга, действуя в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия).

8. Наконец, Ассамблея намерена и далее поддерживать свои политические группы, выделяя им бюджетные пособия, которые складываются из базовой фиксированной суммы, выделяемой каждой группе для покрытия административных расходов, и дополнительного пособия, рассчитываемого в зависимости от количества членов группы. Ассамблее следует подумать о вариантах перехода на гибкое формирование бюджетов политических групп при обеспечении их финансовой жизнеспособности таким образом, чтобы создание или исчезновение группы не влияло на функционирование существующих групп. Создание одной или нескольких новых политических групп будет означать дополнительную нагрузку на оперативный бюджет Ассамблеи, которая может быть покрыта только за счет увеличения бюджета Ассамблеи.



**Резолюция 2378 (2021)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Повышение роли молодежи в предотвращении и разрешении конфликтов**

Парламентская ассамблея

1. На земле Европы протекает несколько активных и затяжных конфликтов, которые лишают поколения молодых людей шансов на лучшее будущее. В то же время молодежь остается одной из наиболее уязвимых групп населения в странах, затронутых вооруженными конфликтами. Ни одно соглашение, обеспечивающее установление прочного мира не может быть достигнуто без позитивного участия молодежи, однако потенциал и вклад молодых людей в эффективное урегулирование конфликтов и миростроительство не получают должного внимания и поддержки.

2. Бытуют упрощенные стереотипы, изображающие молодых людей как злодеев или жертв, при том что их истинный потенциал как проводников мира остается практически неиспользованным. Данные о количестве молодых людей, которые вовлечены в непосредственную миротворческую деятельность, деятельность по поддержанию мира и миростроительство, весьма ограничены. В ходе мирных переговоров редко возникает вопрос, как вовлечь молодежь в конструктивные процессы.

3. Многие молодежные инициативы реализуются на низовом уровне. Однако молодые люди сталкиваются с многочисленными препятствиями, пытаясь включиться в политическую жизнь и заявить о себе: отсутствие признания и предметного участия, ограниченное финансирование и сужение гражданского пространства – все это мешает работе и выходу на политическую арену молодежных организаций, сетей и инициатив.

4. Мир и безопасность значат для молодых людей гораздо больше, чем просто отсутствие насилия или прекращение вооруженного конфликта: им необходима позитивная концепция свободного и демократического общества, которое поддерживает развитие и достоинство и решает проблемы социального, политического и структурного неравенства. Поэтому простого вовлечения молодежи в мирные процессы недостаточно; она должна активно участвовать во всех политических процессах и в принятии решений, затрагивающих ее и общество в целом, в частности, когда речь идет о глобальных вызовах, таких как пандемия Covid-19, от которой она особенно сильно пострадала,

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 28 мая 2021 года (см. док. 15294, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Инка Хопсу, и док. 15296, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Кристиана Эротокриту).

изменение климата, права человека или Цели в области устойчивого развития ООН (ЦУР) на период до 2030 года.

5. В этом контексте Парламентская ассамблея выражает сожаление по поводу того, что доля молодых людей в законодательных органах с годами уменьшается. Только 3,9% депутатов национальных парламентов в Европе моложе 30 лет. Отчасти это связано с негативным отношением к способностям молодых людей, а также с различными структурными, индивидуальными и организационными барьерами, препятствующими попаданию в систему. Соответственно, молодые люди ищут альтернативные варианты участия: они выходят на улицы или взаимодействуют через социальные сети. Для привлечения молодежи политические лидеры должны использовать существующие инструменты, такие как Пересмотренная европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне Конгресса местных и региональных властей Европы, и создавать структуры, способные реально влиять на ситуацию. Расширение участия молодежи в принятии решений на местном и региональном уровне через молодежные советы и парламенты является важным шагом в процессе вовлечения молодых поколений в "большую" политику.

6. В то же время Ассамблея хотела бы, чтобы возглавляемые молодежью организации, сети и инициативы, а также молодые борцы за мир получили пространство и возможности для того, чтобы повысить свою активность, претендовать на большую ответственность и лидерские роли и громче заявлять о своем стремлении стать полноправными участниками политических процессов. С этой целью следует поддержать создание местных, региональных и глобальных сетей молодежного посредничества для расширения участия и вовлечения молодежи в мирные процессы.

7. Ассамблея высоко оценивает активную роль, которую играет Совет Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН), содействуя вовлечению и участию молодежи в мирных процессах. В своих последовательно принятых резолюциях 2250 (2015), 2419 (2018) и 2535 (2020) она определила международные обязательства в отношении молодежи, мира и безопасности и предложила план практического вовлечения молодежи, признавая при этом, что основным стратегическим подходом должно стать многоуровневое комплексное вовлечение.

8. При этом Ассамблея глубоко сожалеет, что почти через шесть лет после принятия первой знаковой резолюции СБ ООН по вопросам молодежи, мира и безопасности был достигнут весьма незначительный прогресс, а молодые борцы за мир считают, что их пространство для действий скорее уменьшается, чем увеличивается. В настоящее время Финляндия является единственной европейской страной, представившей План действий по выполнению резолюции 2250 (2015) СБ ООН.

9. Поэтому Ассамблея повторяет недавний призыв Генерального секретаря Организации Объединенных Наций незамедлительно создать условия, которые позволят молодым людям полностью раскрыть свой потенциал, и учредить институты для удовлетворения их потребностей и ожиданий. Новая эра участия молодежи требует механизмов для ее постоянного и предметного привлечения к принятию решений, формированию политики, выработке стратегий и их реализации.

10. Важно обеспечить, чтобы молодые люди были не просто консультантами, а выступали в качестве соавторов проектов, касающихся молодежи, мира и безопасности.

Их вовлечение в процессы принятия решений в рамках предотвращения и разрешения конфликтов должно рассматриваться как многомерное, комплексное и взаимосвязанное с работой по привлечению молодежи к принятию других решений. Это требует создания пространства для их участия в политических процессах и подлинного признания их видения мира, но не менее важно обеспечить их доступ к правам и достойным условиям жизни, а также содействовать межобщинному диалогу и обмену мнениями.

11. В конечном итоге ответственность за предотвращение и разрешение конфликтов лежит на взрослых. Однако, учитывая, что конфликты влияют на общество в целом, Ассамблея призывает учитывать также мнения и опыт детей старшего возраста и подростков в процессах миростроительства и предотвращения конфликтов. Такая практика должна предусматривать должное соблюдение соответствующих принципов защиты и с акцентом на наилучшие интересы ребенка.

12. Сознавая, что для полного осуществления необходимых глубоких преобразований потребуется время, Ассамблея убеждена, что они должны осуществляться быстро. Она отмечает, что для включения положений резолюции СБ ООН 1325 (2000) о женщинах, мире и безопасности в национальные программы действий потребовалось более двух десятилетий. Ассамблея особенно обеспокоена исключением молодых женщин из мирных процессов и требует немедленно обратить особое внимание вопросам их вовлечения на всех этапах урегулирования конфликтов.

13. Качественное образование и наращивание потенциала, в частности по вопросам гражданственности, преодоления конфликтов и защиты прав человека, являются актуальными для формирования мирных обществ. Молодые люди должны быть оснащены полезными и конкретными образовательными инструментами, как в формальном, так и в неформальном контексте, для борьбы с насилием, дискриминацией, ненавистью и экстремизмом. В этом контексте Рамки компетенций Совета Европы в области демократической культуры и его Хартия о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека служат, в частности, хорошим ориентиром для налаживания межкультурного диалога и обучения навыкам примирения с раннего возраста.

14. Молодые люди стремятся продолжать учиться, выступать за мир и менять ситуацию в своих обществах, находящихся в состоянии конфликта, особенно в нынешние времена Covid-19. Активное участие молодежи также будет иметь решающее значение для достижения ЦУР. Прозрачность, подотчетность, инклюзивность и сотрудничество являются краеугольными камнями успешных национальных планов действий. Однако универсальных решений не существует; планы действий и политические программы должны быть привязаны к местным условиям и разрабатываться с учетом их собственных приоритетов.

15. В свете изложенного Ассамблея призывает правительства государств – членов Совета Европы, а также стран, имеющих статус наблюдателя и партнера в укреплении демократии:

15.1. ускорить выполнение резолюций 2250 (2015), 2419 (2018) и 2535 (2020) Совета Безопасности ООН, касающихся молодежи, мира и безопасности, путем составления национальных "дорожных карт" и разработки комплексных целевых стратегий и программ на местном, национальном или региональном уровне,

выделяя достаточные ресурсы, с привлечением заинтересованных сторон, в частности, акцентируя внимание на конструктивное участие молодежи в принятии решений, создавая безопасные пространства для участия молодежи и продвижения прав молодых людей;

15.2. рассматривать молодежь и молодежные организации как незаменимых партнеров в любых мирных или политических процессах; привлекать их к осуществлению мер по преодолению конфликтных ситуаций, а также всех значительных глобальных вызовов;

15.3. выделять достаточные ресурсы организациям и сетям, возглавляемым молодежью и ориентированным на молодежь, на местном и национальном уровне, с тем чтобы обеспечить стабильность вдохновляемых молодежью усилий по налаживанию диалога;

15.4. поддерживать создание национальных коалиций по вопросам молодежи, мира и безопасности, объединяющих молодежные и другие организации гражданского общества, профильные государственные структуры и других соответствующих партнеров для разработки национальных планов действий не для молодежи, а вместе с ней;

15.5. включить, если это еще не сделано, в официальные школьные программы с самого раннего возраста воспитание демократической гражданственности и приверженности делу мира. Такие учебные программы должны, в частности, включать такие темы, как взаимоотношения и работа в коллективе, сопереживание, критическое мышление, медийная грамотность, преодоление конфликтов, примирение, образование в области прав человека, мирное участие в политической жизни и межкультурный диалог, чтобы молодые люди были лучше подготовлены к пониманию глубинных причин насилия, поддержке мира и обеспечению уважения многообразия в мультикультурных обществах;

15.6. поощрять разнообразие точек зрения в преподавании истории как инструмент борьбы с предрассудками и развития взаимопонимания;

15.7. стимулировать постоянный межобщинный диалог и общение между молодыми людьми из разных общин, а также между молодежью и другими слоями общества с целью преодоления существующего дефицита доверия;

15.8. рассмотреть пути увеличения в программах подготовки военнослужащих и полицейских объема курсов, касающихся прав человека и навыков мирного посредничества, разрешения конфликтов и примирения;

15.9. обеспечить выполнение обязательств по международному праву, включая защиту молодежи от насилия в вооруженных конфликтах и в районах, затронутых конфликтами, а также обеспечить права молодых людей в пределах своей юрисдикции без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, инвалидности, рождения или иного статуса их родителей или законных опекунов.

16. Ассамблея высоко оценивает проделанную различными учреждениями системы ООН работу по продвижению проблематики молодежи, мира и безопасности. Она надеется, что они смогут еще более активизировать свои действия в поддержку подлинной смены парадигмы с самого начала разработки и проведения мирных переговоров с участием молодежи и обеспечить тесную связь выполнения резолюции 2250 (2015) СБ ООН с другими программами демократического развития и вовлечения. В частности, Ассамблея предлагает соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций:

16.1. активизировать усилия по сбору объективных эмпирических данных, чтобы правильно оценить число молодых людей, затронутых различными конфликтами в мире, и выявить серьезных партнеров среди молодежных организаций и молодых миротворцев в сообществах, затронутых конфликтами;

16.2. продолжить размышления о том, как создать безопасные пространства для миростроительства, демократии и защиты прав человека для молодых людей при любых обстоятельствах, и, в частности, в контексте активных или "замороженных" конфликтов или при недемократических режимах, а также в районах, затронутых конфликтами, и на оккупированных территориях, в том числе для смягчения негативного воздействия кампаний по индоктринированию и вербовке молодежи.

17. Ассамблея подчеркивает, что национальные парламенты должны играть важную роль в усилении законодательной и надзорной деятельности, разработке национальных "дорожных карт" деятельности по проблематике "Молодежь, мир и безопасность", выделении финансовых ресурсов и поддержке инклюзивного и предметного участия молодежи в предотвращении и разрешении конфликтов, борьбе с вооруженным экстремизмом и т.д. Она призывает парламенты государств – членов Совета Европы установить и/или укрепить связи между молодежью и парламентами, в частности, путем устранения барьеров, препятствующих участию молодежи в политических процессах: снизить возраст для участия в выборах и выдвижения своей кандидатуры, разрабатывать кампании, сформулировать новые стратегии набора, рассмотреть конкретные целевые показатели для партий или молодежные квоты для увеличения числа отбираемых и продвигаемых молодых кандидатов, изучить имеющийся опыт облегчения участия женщин в политической жизни и ценить молодых парламентариев как посредников и организаторов диалога в разделенных обществах.

18. Ассамблея постановляет продолжить осмысление возможностей создания более конкретных и структурированных способов привлечения молодых участников к своей деятельности, прежде всего, путем расширения диалога и сотрудничества между Ассамблеей и различными молодежными форумами, уже существующими в рамках Совета Европы.

19. Ассамблея призывает национальные делегации рассмотреть варианты обеспечения того, чтобы голос Ассамблеи был лучше услышан молодежью в их странах и чтобы эти молодые голоса с мест были лучше услышаны в стенах Ассамблеи.



**Резолюция 2379 (2021)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Роль парламентов в выполнении глобальных договоров Организации Объединенных Наций о миграции и беженцах**

Парламентская ассамблея

1. Сегодня число насильственно перемещенных лиц в мире превышает отметку 79,5 миллиона человек, 48% из которых составляют женщины и девочки. Миграция как всемирное явление уже существенно повлияла на жизнь миллионов людей и будет влиять и в последующие годы. Беженцы и мигранты во всем мире ищут лучшего места для жизни, спасаясь от конфликтов, политических преследований, нищеты и деградации окружающей среды. Столкнувшись с критикой за бездействие, которое привело к миграционным кризисам, международное сообщество под эгидой Организации Объединенных Наций решило принять меры по защите жизни и достоинства перемещаемых людей.

2. Глобальный договор Организации Объединенных Наций о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (ГДМ) и Глобальный договор о беженцах (ГДБ), принятые в конце 2018 года, наполнили содержанием Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах, принятую Генеральной Ассамблеей ООН в 2016 году. Эти добровольные, не имеющие обязательной юридической силы международные документы стали беспрецедентным шагом вперед в вопросах защиты прав человека мигрантов и беженцев. Они позволили сформировать более четко очерченный механизм сотрудничества и международного развития и содержат ясные установки в отношении целенаправленных действий и программ поддержки.

3. В ГДМ предусматривается создание механизма, в основу которого положены 23 цели, и по каждой цели определены различные обязательства и действия, основанные на передовой практике. Эти цели касаются, в частности, действий государств-членов по спасению людей и координации усилий международного сообщества, по решению проблемы пропавших без вести мигрантов, по повышению эффективности транснациональных мер противодействия незаконному ввозу мигрантов, по интегрированному и безопасному управлению границами с координацией усилий, по охвату мигрантов базовыми услугами, а также по обеспечению того, чтобы все мигранты имели законные удостоверения личности и надлежащие документы.

4. В основе ГДБ лежат основополагающие принципы гуманизма и международной солидарности. Он направлен на активизацию гуманитарного реагирования. Он также

---

<sup>1</sup> Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 28 мая 2021 года (см. док. 15229, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Никос Торнаритис).

направлен на практическую реализацию принципов распределения бремени и ответственности в целях повышения эффективности защиты беженцев и оказания им помощи, а также поддержки принимающих стран и общин. В рамках Договора преследуются такие цели как ослабление нагрузки на принимающие страны, повышение способности беженцев обеспечивать себя, расширение использования решений, предусматривающих доступ в третьи страны, и содействие созданию в странах происхождения условий для безопасного и достойного возвращения. В основе ГДБ лежит международный режим защиты беженцев, центральным элементом которого является основополагающий принцип недопустимости принудительного возвращения, суть которого сформулирована в Женевской конвенции 1951 года и Протоколе 1967 года к ней.

5. Парламентская ассамблея подчеркивает важность международного сотрудничества в поддержку осуществления ключевых договоров Организации Объединенных Наций и не имеющих обязательной силы многосторонних соглашений, направленных на усиление защиты прав человека и достоинства людей во всем мире. Она вновь обращается с призывом защищать и продвигать права людей, покинувших свои дома, в соответствии с международными стандартами гуманитарной защиты прав человека, демократии и верховенства права.

6. В этой связи Ассамблея призывает национальные парламенты предпринять шаги по принятию и выполнению ГДМ и ГДБ всеми государствами – членами Совета Европы. Ассамблея убеждена, что совместными усилиями парламенты могут добиться перемен на национальном, региональном и глобальном уровне.

7. При этом члены парламентов должны начать с устранения глубинных причин перемещения, оказания странам происхождения беженцев и мигрантов помощи в восстановлении посредством сотрудничества в целях развития и укрепления международной солидарности. Членам парламентов следует, в частности:

7.1. сделать все возможное для понимания и устранения глубинных причин вынужденного перемещения, действуя по таким направлениям, как урегулирование конфликтов, миростроительство и примирение, а также решение проблем, связанных с неравенством, безопасностью и изменением климата, которые могут стать причиной вынужденного перемещения;

7.2. действовать в целях содействия демократии, правам человека и верховенству права, предлагая свой опыт укрепления институциональных структур и оздоровления власти в странах происхождения вынужденных переселенцев; увеличивать вклад своих стран в осуществление программ сотрудничества в целях развития в странах происхождения мигрантов и беженцев;

7.3. содействовать укреплению духа международной солидарности в вопросах миграции и предоставления убежища. Необходимо делать больше, в частности, для ослабления нагрузки на страны, находящиеся на переднем крае, в т.ч. путем оказания поддержки в экстренном размещении лиц в поиске убежища, содействия в добровольном переселении, возвращении и реинтеграции, а также для предотвращения незаконной переправки мигрантов. Парламентам следует также решительнее выступать в поддержку международной солидарности с беженцами и мигрантами, уделяя особое внимание универсальным ценностям



человечества и уважению достоинства всех людей. Следует признать огромные человеческие страдания беженцев и мигрантов и поддержать меры, направленные на их облегчение;

7.4. учитывать другие многочисленные проблемы и трудности, возникающие у беженцев и мигрантов во время пандемий, и принимать конкретные меры для устранения этих трудностей. В этой связи следует руководствоваться рекомендациями, сформулированными Ассамблеей в ее резолюции 2340 (2020) "Гуманитарные последствия пандемии COVID-19 для мигрантов и беженцев".

8. Члены парламентов выполняют множество функций: они представляют своих избирателей, выступают в роли местных или фактических уполномоченных по правам человека, публичных выразителей идей, законодателей и политиков, а также контролируют работу правительства. Они повышают уровень легитимности политических процессов на местном, национальном и международном уровне. Поэтому парламентарии должны способствовать выполнению этих двух договоров, осуществляя свою повседневную работу и функции следующим образом:

8.1. в связи с представительской функцией, парламентариям следует:

8.1.1. стремиться изменить ситуацию, разъясняя своим избирателям смысл обоих глобальных договоров ООН. Они должны повышать осведомленность своих избирателей о договорах, формировать общественное мнение, а также доводить до сведения своих избирателей мнения по вопросам, поднятым в договорах. Они должны конструктивно решать вопросы и проблемы, поднятые теми, кто конструктивно выступал против этих двух договоров;

8.1.2. более энергично бороться с разжиганием ненависти в отношении мигрантов и беженцев в политических дискуссиях. Разжигание ненависти оскорбляет человеческое достоинство и чревато фрагментацией общества, особенно когда оно исходит от политических лидеров;

8.1.3. стать реальными лидерами в вопросах, связанных с правами человека, в условиях изменения общественного мнения в отношении миграции и убежища. Связь парламентариев с гражданами имеет важнейшее значение для обеспечения того, чтобы никто не был забыт и чтобы каждый человек был представлен. Исключительно важное значение имеют формирование общего понимания, работа по созданию благоприятной, открытой, инклюзивной общественной среды, борьба со стереотипами и дискриминацией;

8.2. в связи с законодательной функцией, парламентариям следует:

8.2.1. учитывать в своей законотворческой деятельности достижения последних лет в области защиты прав человека, демократии и верховенства права на мировом уровне, начиная с Целей в области устойчивого развития ООН, содержащихся в Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 года, утвердив которые страны всего мира

обязались "не оставить забытым никого", особенно наиболее обездоленных;

8.2.2. способствовать созданию государственных систем, позволяющих предотвращать трагедии, связанные с перемещением людей, и реагировать на них, защищая тех, кто находится в пути или по месту прибытия. Законодательство и законодательная реформа являются двумя основными механизмами реагирования на потребности людей, покинувших свои дома, а также принимающих общин, и их защиты. Осуществляемые меры должны разрабатываться с учетом мнения принимающих общин;

8.2.3. обеспечить, чтобы разработка законодательства носила инклюзивный характер и осуществлялась с учетом потребностей наиболее уязвимых групп населения, особенно детей-беженцев и детей-мигрантов. В 2018 году из 31,5 миллионов беженцев и перемещенных лиц, по которым имеются данные с разбивкой по возрасту, 16,3 миллионов или 52% составляли дети в возрасте до 18 лет;

8.2.4. принять меры для обеспечения соблюдения международных обязательств своих стран, вытекающих из действующих универсальных договоров по правам человека. В этой связи они должны содействовать соблюдению существенных обязательств Совета Европы по выполнению ГДБ, в частности содействовать присоединению всех его государств-членов к Европейской конвенции о гражданстве (СЕД № 166) и Конвенции о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств (СДСЕ № 200);

8.2.5. создать необходимые правовые механизмы, позволяющие внедрять передовую практику интеграции беженцев и мигрантов посредством инициатив в области образования, занятости и социальной сплоченности. Это включает, например, продвижение и осуществление европейских проектов, таких как пилотный проект Совета Европы "Европейский квалификационный паспорт для беженцев";

8.3. в связи с надзорной функцией, парламентариям следует:

8.3.1. разработать парламентские планы действий по сопровождению выполнения государствами обязательств, взятых на Глобальном форуме по беженцам. Это позволило бы парламентариям планировать и намечать необходимые действия, а также определять потенциал, требуемый для проведения соответствующих законодательных реформ;

8.3.2. принимать участие в выполнении обоих договоров и осуществлять надзор за их выполнением на основе партнерских отношений с различными заинтересованными структурами, рассматривая такие партнерские отношения в качестве основного инструмента распределения бремени и ответственности, способствующего объединению усилий по осуществлению обоих договоров;

8.3.3. поручить своим правительствам учитывать потребности беженцев и насильственно перемещенных лиц при разработке многолетних национальных и региональных планов развития и обеспечивать регулярный мониторинг исполнения соответствующих законов и бюджетных ассигнований;

8.3.4. проводить аудит государственных расходов в ходе ежегодных и других прений по бюджету для обеспечения своевременного выделения финансовых средств, необходимых для исполнения соответствующих международных договоров и других соглашений. Парламентам следует и далее наращивать свой технический экспертный потенциал с целью исполнения международных обязательств;

8.4. в связи с международной парламентской дипломатией парламентариям следует:

8.4.1. использовать международную парламентскую дипломатию для содействия присоединению своих стран к этим двум договорам и участию в работе соответствующих механизмов их применения. Национальные парламенты должны укреплять сотрудничество с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Международной организацией по миграции как с ключевыми организациями, координирующими выполнение этих двух договоров, и участвовать через свои национальные делегации в работе Сети ООН по миграции;

8.4.2. укреплять сотрудничество в целях развития для оказания поддержки странам происхождения и транзита беженцев и мигрантов в создании государственных систем, отвечающих потребностям беженцев и мигрантов и защищающих тех, кто спасается бегством;

8.4.3. определить пути сотрудничества с Европейским парламентом, Европейской комиссией и другими органами Европейского союза в целях осуществления нового пакта Европейского союза о миграции и убежище, по возможности наращивая синергию с соответствующими процессами выполнения обоих договоров ООН;

8.4.4. отслеживать ход выполнения обоих договоров Организации Объединенных Наций на глобальном уровне, а также других инициатив, способствующих достижению поставленных в них целей. Следует активизировать сотрудничество по этим вопросам с Межпарламентским союзом (МПС) и другими региональными парламентскими ассамблеями.



**Резолюция 2380 (2021)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Гуманитарные меры в интересах беженцев и мигрантов в странах Северной Африки и Ближнего Востока**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея весьма обеспокоена серьезной гуманитарной ситуацией с беженцами, мигрантами и внутренне перемещенными лицами во многих странах Северной Африки и Ближнего Востока, где они подвергаются насилию и становятся жертвами эксплуатации и торговли людьми. Эта часть мира является основным транзитным регионом для мигрантов, беженцев и лиц в поиске убежища, направляющихся в Европу, многие из которых рискуют жизнью в Средиземном море, в опасных транзитных странах вдоль южного побережья Средиземного моря или на Атлантике, переправляясь на Канарские острова Испании.

2. Организация Объединенных Наций (ООН), Африканский союз и Европейский союз пытаются улучшить гуманитарную ситуацию, работая вместе со многими частными благотворительными и неправительственными организациями и огромным количеством волонтеров. Их работа во многом зависит от политической поддержки и финансовой помощи, предоставляемой, в частности, государствами – членами Совета Европы и часто объявляемой на международных конференциях доноров. Однако не все эти обещания выполняются в полном объеме.

3. Ассамблея сожалеет, что гуманитарная помощь государств-членов иногда оказывается без тесной координации между европейскими странами-донорами и странами-бенефициарами, что приводит к неравенству регионов при предоставлении гуманитарной помощи, а также к снижению эффективности такой помощи. Некоторым странам уделяется больше внимания, чем другим, что может иметь серьезные гуманитарные последствия. Такое региональное неравенство еще более осложняет положение мигрантов и беженцев, заставляя их перебираться в другие страны.

4. Национальные парламенты обсуждают и утверждают национальные бюджеты, включая финансовую помощь иностранным государствам. Большинство парламентов имеют двусторонние или региональные группы по поддержанию контактов с парламентами зарубежных стран. Поэтому Ассамблея занимает ключевую позицию с точки зрения повышения осведомленности своих членов и их парламентов, а также

---

<sup>1</sup> *Текст, принятый Постоянной комиссией, действующей от имени Ассамблеи, 28 мая 2021 года (см. док. 15284, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: лорд Александр Данди; и док. 15285, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Дженифер Де Теммерман).*

См. также рекомендацию 2203 (2021).

продвижения согласованных европейских действий. Благодаря своим отношениям с парламентами, имеющими статус партнеров в укреплении демократии, и отношениям с другими парламентами стран Северной Африки и Ближнего Востока Ассамблея имеет уникальную возможность активизировать конструктивный диалог для обсуждения на парламентском уровне гуманитарной ситуации и потребностей мигрантов и беженцев в этом регионе.

5. В бюджете Совета Европы не предусмотрены средства на оказание финансовой помощи государствам, не являющимся членами Совета, однако Алжир, Кабо-Верде, Марокко и Тунис являются членами Центра "Север-Юг" Совета Европы в Лиссабоне, призванного содействовать демократическим политическим преобразованиям и помогать продвигать эффективное управление, а также активизировать и расширять деятельность, осуществляемую Советом Европы в регионе для борьбы с трансграничными и глобальными угрозами. В общих интересах государств-членов и соседних стран продолжить формирование общего правового пространства, включающего Европу и южное Средиземноморье, посредством продвижения как конвенций Совета Европы, таких как Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (СЕД № 30), Конвенция о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197) и Конвенция о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210), так и частичных соглашений, а также посредством эффективного применения европейских и международных стандартов (таких как Парижское соглашение, Цели в области устойчивого развития и Международная конвенция о правах ребенка).

6. Ассамблея высоко ценит центральную роль Управления ООН по координации гуманитарных вопросов, а также Межучрежденческого постоянного комитета, объединяющего входящие и не входящие в ООН структуры, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, под руководством заместителя Генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи. Национальная гуманитарная помощь должна предоставляться отдельным заинтересованным странам в рамках таких скоординированных и целенаправленных действий и отвечать установленным потребностям. В этом контексте важно, чтобы государства-члены и их парламенты тесно сотрудничали с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международной организацией по миграции (МОМ), в том числе с их "полевыми" отделениями в соответствующих странах.

7. Государствам-членам следует совместно с УВКБ ООН и МОМ оценивать гуманитарные потребности, выявленные в лагерях беженцев и других лагерях и местах размещения, в том числе для внутренне перемещенных лиц. Наиболее уязвимые лица в этих местах должны в приоритетном порядке получать помощь и защиту от насилия, связанного с процессом миграции, в частности от сексуального насилия и торговли людьми. Непропорционально большое число этих уязвимых лиц составляют сопровождаемые и несопровожаемые дети, которые требуют особого внимания для защиты их интересов и права на воссоединение с семьей.

8. Ссылаясь на свою резолюцию 2323 (2020) "Согласованные действия по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов", Ассамблея призывает государства-члены способствовать обеспечению безопасности и защиты мигрантов, лиц в поиске убежища и беженцев в странах Северной Африки и Ближнего Востока. В сотрудничестве с УВКБ ООН и МОМ необходимо искоренить торговлю людьми в лагерях.

9. Ссылаясь на свою резолюцию 2299 (2019) "Политика и практика отказа в доступе на территорию государств – членов Совета Европы" и резолюцию 2228 (2018) "Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав?", Ассамблея напоминает о необходимости совершенствования механизмов выполнения государствами-членами своих обязательств по перемещению и переселению для ослабления миграционной нагрузки на страны Ближнего Востока и Северной Африки. Ассамблея подчеркивает, что содействие переселению по всей Европе имеет ключевое значение для более справедливого распределения бремени и помогает смягчить неприемлемую гуманитарную ситуацию для мигрантов и лиц в поиске убежища в граничащих с Европой странах. Ассамблея также повторяет, что государства-члены "первой линии" также должны получать большую поддержку и солидарную помощь с учетом бремени, с которым им приходится справляться. Кроме того, Ассамблея отмечает, что предоставление легальных каналов миграции помогает снизить риск вытеснения мигрантов в Средиземноморье и защитить жизнь и права лиц в поиске убежища.

10. Приветствуя осуществляемые МОМ программы добровольного возвращения лиц в поиске убежища и нелегальных мигрантов, которым отказано в предоставлении убежища, позволяющие обеспечить индивидуальную помощь в реинтеграции, Ассамблея призывает государства-члены принять во внимание, что у стран происхождения, а также у принимающих или транзитных стран региона возникают в этом контексте дополнительные потребности в гуманитарной помощи.

11. Ссылаясь на свою резолюцию 2214 (2018) "Гуманитарные потребности и права внутренне перемещенных лиц в Европе", Ассамблея подчеркивает, что гуманитарная ситуация с внутренне перемещенными лицами в Северной Африке и на Ближнем Востоке требует большего внимания и поддержки. Особое внимание следует уделять произвольно перемещенным лицам, большинство из которых в этих регионах перемещены в пределах своих стран.

12. Осознавая дополнительные проблемы, возникающие в связи с пандемией Covid-19, Ассамблея напоминает о своей резолюции 2340 (2020) "Гуманитарные последствия пандемии Covid-19 для мигрантов и беженцев". Государства-члены не должны сокращать свою гуманитарную помощь мигрантам и беженцам в других странах, в частности в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Они должны попытаться увеличить объем гуманитарной помощи для решения задач, поставленных в рамках Целей в области устойчивого развития ООН (ЦУР). Кроме того, им следует облегчать перевод трудовыми мигрантами и диаспорами денежных средств, которые способствуют удовлетворению гуманитарных потребностей получателей помощи в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Ссылаясь на резолюцию 2361 (2021) "Вакцины против COVID-19: этические, правовые и практические соображения", Ассамблея вновь заявляет о своей поддержке механизма COVAX, управляемого совместно с Всемирной организацией здравоохранения, который охватывает несколько стран региона и призван способствовать справедливому доступу стран к противокоронавирусным вакцинам. Она призывает все государства-члены и соседние страны присоединиться к механизму COVAX.

13. Ассамблея отмечает, что гуманитарная ситуация в странах Северной Африки и Ближнего Востока существенно различается, что требует более адресной гуманитарной помощи и содействия мигрантам и беженцам. В связи с этим Ассамблея рекомендует государствам-членам обратить особое внимание на следующие ситуации:

13.1. страны на североафриканском побережье Средиземного моря принимают большое количество мигрантов из стран к югу от Сахары, причем многие из этих мигрантов являются трудовыми. Однако под воздействием пандемии коронавируса экономический спад сократил возможности трудоустройства рабочих-мигрантов в этих странах, что привело к возникновению проблем. Эти страны также являются центрами транзита нелегальной миграции и незаконного ввоза мигрантов в Европу и, в частности, в Европейский союз, в том числе своих собственных граждан. Чтобы справиться с этими двумя ситуациями, необходимо увеличить помощь как для мигрантов, так и для лиц в поиске убежища. Также требуется активизировать работу по созданию и обеспечению функционирования при поддержке УВКБ ООН эффективных систем предоставления убежища в ряде этих стран. Кроме того, свою роль должен сыграть Европейский союз, в том числе посредством двусторонних соглашений, обеспечивающих соблюдение прав человека;

13.2. страны Ближнего Востока имеют давнюю традицию принимать у себя рабочих-мигрантов из соседних стран. В результате вооруженных конфликтов в Ливии и Сирии очень многие люди стали беженцами или внутренне перемещенными лицами. Хотя многие вернулись в свои страны и дома, общая ситуация в этих странах по-прежнему требует серьезной гуманитарной поддержки, в том числе в контексте сохраняющихся проблем безопасности и пандемии Covid-19;

13.3. терроризм затронул многие страны Северной Африки и Ближнего Востока, что привело к угрозе безопасности и создало в регионе дополнительные трудности для мигрантов и беженцев, многие из которых стали жертвами терроризма. Терроризм не просто делает гуманитарную деятельность международного сообщества в этих странах опасной и трудной, еще и требует увеличения помощи для защиты всего населения, будь то местные жители, мигранты или беженцы. При оценке гуманитарной ситуации следует уделять особое внимание особым потребностям, обусловленным террористическими угрозами. Ассамблея ссылается на резолюцию 2321 (2020) "Международные обязательства в отношении репатриации детей из зон боевых действий и конфликтов" и выражает серьезную озабоченность тревожным положением детей в Сирии и Ираке, чьи родители, предположительно связанные с ДАИШ, являются гражданами государств – членов Совета Европы. Как и в январе 2020 года, столкнувшись с бездействием, Ассамблея призывает как можно скорее репатриировать этих детей;

13.4. страны, заключившие соглашения о реадмиссии нелегальных мигрантов, нуждаются в дополнительной поддержке для их реинтеграции. То же самое относится к программам добровольного возвращения мигрантов и лиц, получивших отказ в предоставлении убежища. Государства-члены должны оценить и предоставить дополнительную гуманитарную помощь, в которой нуждаются эти репатрианты и сообщества, к которым они принадлежат.

14. Ассамблея ссылается на резолюцию 1524 (2006) "О необходимости большей прозрачности в торговле оружием" с целью достижения "наивысшего уровня ... подотчетности". Ассамблея призывает государства-члены принять серьезные меры против незаконного оборота оружия и ограничить продажу оружия, которая надолго дестабилизировала несколько стран на южных границах Европы.

15. Ассамблея призывает парламенты государств-членов обеспечить парламентское измерение во всех решениях, касающихся оказания гуманитарной помощи мигрантам и беженцам в Северной Африке и на Ближнем Востоке. В этом контексте межпарламентское сотрудничество в рамках Ассамблеи также могло бы сыграть важную роль в разработке при активном участии партнеров в укреплении демократии, а также Африканского союза мер по удовлетворению гуманитарных потребностей и соблюдению прав человека беженцев и мигрантов. Ассамблея призывает парламенты увеличить часть нецелевых или ограниченно целевых национальных взносов в гуманитарные организации, а также расширить практику многолетнего финансирования.

16. Приветствуя многолетнюю работу Центра "Север-Юг" Совета Европы, Ассамблея предлагает государствам-членам активнее сотрудничать с Центром, в том числе в связи с наиболее актуальными гуманитарными потребностями мигрантов, лиц в поиске убежища, а также беженцев, находящихся в Северной Африке и на Ближнем Востоке.

17. Напоминая, что несколько стран Северной Африки и Ближнего Востока являются членами Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), Ассамблея предлагает этим странам пересмотреть свое национальное законодательство в отношении мигрантов, лиц в поиске убежища и беженцев в соответствии со стандартами прав человека и международными стандартами обращения с беженцами.