



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



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE  
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2018 года

Третья часть

25-29 июня 2018 года

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 2133 (2018) Защита правозащитников в государствах-членах Совета Европы (док. 14567)
- Рекомендация 2134 (2018) Новые ограничения деятельности НПО в государствах-членах Совета Европы (док. 14570)
- Рекомендация 2135 (2018) Экстерриториальная обработка ходатайств о предоставлении убежища и создание безопасных убежищ для беженцев за рубежом (док. 14571)
- Рекомендация 2136 (2018) Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав? (док. 14575)
- Рекомендация 2137 (2018) Международные обязательства государств-членов Совета Европы: защита жизни на море (док. 14586)
- Рекомендация 2138 (2018) Преследование ЛГБТИ в Чеченской Республике (Российская Федерация) (док. 14572)
- Рекомендация 2139 (2018) Умышленное разрушение и незаконный оборот объектов культурного наследия (док. 14566)

### Резолюции

- Резолюция 2224 (2018) Гуманитарное положение беженцев в соседних с Сирией странах (док. 14569)
- Резолюция 2225 (2018) Защита правозащитников в государствах-членах Совета Европы (док. 14567)
- Резолюция 2226 (2018) Новые ограничения деятельности НПО в государствах-членах Совета Европы (док. 14570)
- Резолюция 2227 (2018) Экстерриториальная обработка ходатайств о предоставлении убежища и создание безопасных убежищ для беженцев за рубежом (док. 14571)
- Резолюция 2228 (2018) Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав? (док. 14575)
- Резолюция 2229 (2018) Международные обязательства государств-членов Совета Европы: защита жизни на море (док. 14586)
- Резолюция 2230 (2018) Преследование ЛГБТИ в Чеченской Республике (Российская Федерация) (док. 14572)
- Резолюция 2231 (2018) Украинские граждане, лишённые свободы Российской Федерацией как политические заключённые (док. 14591)

Резолюция 2232 (2018)	Достижение сбалансированности интересов ребенка и необходимости сохранения семей (док. 14568)
Резолюция 2233 (2018)	Принудительные браки в Европе (док. 14574)
Резолюция 2234 (2018)	Умышленное разрушение и незаконный оборот объектов культурного наследия (док. 14566)
Резолюция 2235 (2018)	Расширение прав и возможностей женщин в сфере экономики (док. 14573)

**Рекомендации**  
**2133 - 2139**





**Рекомендация 2133 (2018)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

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

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2225 (2018) "Защита правозащитников в государствах-членах Совета Европы, Парламентская ассамблея рекомендует Комитету министров:

1.1. продолжать диалог с правозащитниками, в частности, путем регулярного обмена мнениями в рамках работы своих вспомогательных органов;

1.2. поддержать деятельность Комиссара Совета Европы по правам человека, связанную с обеспечением защиты прав человека правозащитников, включая предоставление достаточных финансовых и людских ресурсов, необходимых для выполнения его мандата;

1.3 создать с целью защиты правозащитников платформу, аналогичную платформе действий по защите журналистики и обеспечению безопасности журналистов, или иной механизм мониторинга и реагирования в случаях репрессий против правозащитников в государствах-членах Совета Европы в соответствии с рекомендацией 2121 (2018) "К вопросу о разработке Европейской конвенции о профессии адвоката";

1.4. запросить у Генерального секретаря Совета Европы информацию о том, как к настоящему моменту реализуется его предложение о создании механизма для регулярного информирования о случаях запугивания правозащитников, сотрудничающих с органами Совета Европы, и реагирования на них, а также направить эту информацию Ассамблее;

1.5. оптимизировать свою деятельность в этой области путем совершенствования координации с Комиссаром Совета Европы по правам человека, Конференцией международных неправительственных организаций, Генеральным секретарем, Секретариатом Европейского суда по правам человека и Ассамблеей;

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2018 г. (22-е заседание) (см. док. 14567, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эгидиус Варейкис). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2018 г. (22-е заседание).

1.6. незамедлительно принять Декларацию Комитета министров о необходимости усиления защиты и расширения пространства гражданского общества в Европе, подготовленную Руководящим комитетом по правам человека (CDDH);

1.7. организовать семинар на высоком уровне во ознаменование 10-й годовщины Декларации Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, а также в связи с 20-й годовщиной Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы от 9 декабря 1998 года, в соответствии с рекомендацией CDDH;

1.8. укреплять сотрудничество с целью защиты правозащитников с другими международными организациями, в частности с Европейским союзом, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Организацией Объединенных Наций.





**Рекомендация 2134 (2018)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Новые ограничения деятельности НПО в государствах-членах Совета Европы**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2226 (2018) "Новые ограничения деятельности НПО в государствах-членах Совета Европы", Парламентская ассамблея рекомендует Комитету министров:

1.1. еще раз призвать государства-члены Совета Европы выполнить свою резолюцию CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе и продолжать оценивать достигнутый в этом плане прогресс;

1.2. продолжать свои тематические дискуссии на тему "Роль и функционирование НПО в Совете Европы" и на регулярной основе проводить обмен мнениями с Конференцией международных неправительственных организаций (МНПО);

1.3. укреплять взаимодействие с представителями гражданского общества, сформировав для диалога с ними соответствующий механизм, в частности, путем проведения регулярных заседаний, открытых для публики;

1.4. продолжать продвигать европейские и международные стандарты, касающиеся создания и поддержания безопасной и благоприятной среды для гражданского общества, а также обмениваться передовым опытом в этой области;

1.5. в этом плане продолжать наращивать синергетическое взаимодействие внутри Совета Европы между всеми заинтересованными структурами, такими как Генеральный секретарь, Комиссар по правам человека, Конференция МНПО и Ассамблея;

1.6. создать механизм, который позволил бы получать и анализировать сигналы тревоги о возможных новых ограничениях права на свободу объединения в государствах-членах Совета Европы, а также реагировать на эти сигналы;

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (23-е заседание) (см. док. 14570, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека докладчик: г-н Ив Крюштен). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (23-е заседание).*

*Рекомендация 2134 (2018)*

1.7. разработать и применять руководство по зарубежному финансированию НПО в государствах-членах (на основе исследования, которое в настоящее время завершается Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия)), как предлагается в ежегодном докладе Генерального секретаря Совета Европы за 2016 год.



**Рекомендация 2135 (2018)**<sup>1</sup>  
Предварительное издание

## **Экстерриториальная обработка ходатайств о предоставлении убежища и создание безопасных убежищ для беженцев за рубежом**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея приветствует установленные Европейским союзом более высокие правовые стандарты защиты лиц в поиске убежища, отмечая при этом, что эти стандарты не применяются во многих государствах-членах Совета Европы и что предоставление статуса беженца или выдача гуманитарных виз не относится к законодательной компетенции Европейского союза. В связи с этим Ассамблея полагает, что Совет Европы мог бы оказать услугу всем своим государствам-членам: как тем, кто входит в Европейский союз, так и тем, кто в него не входит, установив общие основанные на правах человека стандарты в этой области и обеспечив взаимную правовую помощь и административное сотрудничество в вопросах, касающихся беженцев и мигрантов.

2. Ссылаясь на свою резолюцию 2227 (2018) "Экстерриториальная обработка ходатайств о предоставлении убежища и создание безопасных убежищ для беженцев за рубежом", Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. поручить своему Европейскому комитету по правовому сотрудничеству (CDCJ) проанализировать вопрос о том, требуется ли и в какой степени пересмотр:

2.1.1. Европейского соглашения об отмене виз для беженцев (СЕД № 31), для того чтобы дать лицам, которые не получили статус беженца через экстерриториальную процедуру, право транзита или въезда на территорию другой стороны без визы;

2.1.2. Главы IV Европейской конвенции о консульских функциях (СЕД № 61), с тем чтобы предоставить консульским работникам направившего их государства возможность выдавать гуманитарные визы или предоставлять статус беженца лицам в принимающем государстве или на борту судна, зарегистрированного в направившем их государстве;

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (24-е заседание) (см. док. 14571, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Домагой Хайдукович, и док. 14585, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эгидиус Варейкис). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (24-е заседание).*

2.2. предложить государствам-членам подписать и ратифицировать Протокол к Европейской конвенции о консульских функциях, касающийся защиты беженцев (СЕД № 61А), и рассмотреть вопрос о целесообразности обновления этого Протокола в свете сегодняшних проблем и требований, связанных с защитой беженцев консульскими службами за рубежом.



**Рекомендация 2136 (2018)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав?**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2228 (2018) "Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав?".

2. Ассамблея напоминает, что делегирование миграционного контроля и процедур странам, находящимся за пределами Европейского союза, имеет целью облегчить миграционную нагрузку на границах государств-членов, упростить переселение в Европу и упорядочить миграционные потоки, не вынуждая мигрантов предельвать долгое и опасное путешествие по суше и по морю.

3. В свете этих целей она подчеркивает, что европейские страны не только должны вложить существенные средства в прием, защиту и интеграцию беженцев в регионе, но и продемонстрировать больше готовности принимать, переселять и интегрировать самих мигрантов.

4. Ассамблея утверждает, что экстернализация процедур пограничного контроля и предоставления убежища, согласованная Европейским союзом или отдельными государствами-членами с третьими странами, должна сопровождаться систематической оценкой того, как эти соглашения отражаются на правах человека мигрантов и гарантиях защиты прав человека мигрантов, предусмотренных в международном праве, с доступом к средствам правовой защиты в случае их нарушения.

5. В свете изложенного, Ассамблея призывает Комитет министров:

5.1. поручить профильным подразделениям межправительственного сектора Совета Европы разработать руководство по внешнему сотрудничеству в области миграции с третьими странами для обеспечения того, чтобы такое

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (24-е заседание) (см. док. 14575, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинекке Стрик, *Текст, принятый Ассамблеей* 27 июня 2018 г. (24-е заседание).

сотрудничество осуществлялось при соблюдении стандартов Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и других правовых инструментов Совета Европы, таких как Конвенция Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев;

5.2. помочь государствам-членам определить объем их ответственности за возможные нарушения прав человека в третьих странах, ставшие косвенным или прямым результатом внешнего сотрудничества по вопросам миграции;

5.3. обеспечить выполнение Копенгагенской декларации о реформировании Системы Европейской конвенции о правах человека, принятой государствами-членами Совета Европы 13 апреля 2018 года, в частности, активно добиваться ратификации Европейским союзом Европейской конвенции о правах человека.



**Рекомендация 2137 (2018)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Международные обязательства государств-членов Совета Европы: защита жизни на море**

Парламентская ассамблея

1. Напоминая о своей резолюции 2229 (2018) "Международные обязательства государств-членов Совета Европы: защита жизни на море", Парламентская ассамблея рекомендует Комитету министров:

1.1. разработать для государств-членов руководство по защите жизни людей на море при проведении поисково-спасательных операций в соответствии с обязательствами, вытекающими из Европейской конвенции о правах человека, и другими международно-правовыми документами;

1.2. обратить особое внимание на опасности, которым подвергаются люди на море, особенно женщины и дети, когда они являются объектом контрабанды или переправки, а также обеспечить, чтобы они пользовались защитой, в частности, в соответствии с Конвенцией Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197);

1.3. провести тематическую дискуссию о европейской политике защиты жизни людей на море, праве на заход в иностранные порты в случае бедствия и праве ходатайствовать о получении статуса беженца.

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (24-е заседание) (см. док. 14586, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Петра де Суттер). *Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (24-е заседание).*







**Рекомендация 2138 (2018)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Преследование ЛГБТИ в Чеченской Республике (Российская Федерация)**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2230 (2018) "Преследование ЛГБТИ в Чеченской Республике". В 2017 году кампания преследования, развернутая на фоне серьезных систематических и широко распространенных проявлений дискриминации и насилия в отношении лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ) в Чеченской Республике, привела к похищениям, произвольному лишению свободы, пыткам, избиениям, запугиванию и притеснениям.

2. Полагая, что любые формы преследования, разжигания ненависти, дискриминации и притеснения на любой почве, включая сексуальную ориентацию и гендерную идентичность, должны быть осуждены самым решительным образом и не должны оставаться безнаказанными, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

2.1. призвать Российскую Федерацию выполнить рекомендации, содержащиеся в резолюции Ассамблеи 2230 (2018);

2.2. в случае, если Российская Федерация не сможет в разумные сроки расследовать кампанию преследования ЛГБТИ, которая имела место в 2017 году в Чеченской Республике, рассмотреть возможность проведения такого расследования Советом Европы.

3. Ассамблея рекомендует, чтобы при пересмотре рекомендации CM/Rec(2010)5 о мерах по борьбе с дискриминацией на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности Комитет министров обратил особое внимание на разжигание ненависти гомофобного и трансфобного характера, в том числе высказывания политиков и их влияние на дискриминацию на почве сексуальной ориентации, гендерной идентичности, а также на преступления против ЛГБТИ на почве ненависти.

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (24-е заседание) (см. док. 14572, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Пиет Де Брюйн. Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (24-е заседание).





**Рекомендация 2139 (2018)**<sup>1</sup>  
Предварительное издание

## **Умышленное разрушение и незаконный оборот объектов культурного наследия**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2234 (2018) "Умышленное разрушение и незаконный оборот объектов культурного наследия", напоминает, что культурное наследие во всех его формах представляет собой уникальное и важное свидетельство истории и самобытности различных народов и является общим достоянием, которое должно быть сохранено при любых обстоятельствах.

2. Ассамблея весьма обеспокоена тем, что культурное наследие с пугающей частотой и в мирное, и в военное время становится мишенью. Она приветствует новую Конвенцию Совета Европы о правонарушениях в отношении культурных ценностей (СДСЕ № 221), и настоятельно призывает обеспечить ее максимально широкую ратификацию и применение.

3. Соответственно, Ассамблея рекомендует Комитету министров поручить профильным органам Совета Европы:

3.1. повысить уровень информированности населения и подготовить в дополнение Конвенции публикацию общего характера, призывающую ратифицировать и применять ее, предупреждающую аудиторию об основных проблемах и разъясняющую этические и правовые вопросы, имеющие жизненно важное значение для признания Конвенции и ее применения;

3.2. организовать региональные и национальные конференции по согласованию уголовного законодательства с целью облегчения обсуждения государствами-членами последствий ратификации и применения Конвенции как в законодательном, так и политическом плане;

3.3. если потребуется, оказать необходимую техническую и консультативную помощь государствам-членам, намеренным ратифицировать Конвенцию, в частности, предоставив в их распоряжение "стандартный типовой закон", призванный помочь государствам адаптировать свое законодательство;

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2018 г. (27-е заседание) (см. док. 14566, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2018 г. (27-е заседание).

3.4. тесно сотрудничать с государствами-членами с целью более эффективного решения транснациональных проблем незаконного оборота культурных ценностей путем укрепления международного сотрудничества в уголовной сфере и формирования, при необходимости, совместных следственных групп с участием экспертов из правоохранительных органов, судебных и таможенных структур, а также экспертов по вопросам культурного наследия;

3.5. в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Европейским союзом и Интерполом:

3.5.1. подготовить технико-экономическое обоснование с целью изучения возможности создания и финансирования Европейской обсерватории в качестве постоянно действующей платформы для систематического мониторинга и координации усилий по борьбе с преступлениями, связанными с культурными ценностями; такую обсерваторию можно было бы создать в формате расширенного частичного соглашения;

3.5.2. способствовать ратификации Конвенции государствами, не входящими в Совет Европы.

**Резолюции  
2224- 2235**





**Резолюция 2224 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Гуманитарное положение беженцев в соседних с Сирией странах**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей ранее проделанной работе, касающейся гуманитарного положения беженцев в Сирии и в соседних с ней странах и регионе в целом, в частности, о резолюции 2107 (2016) "Более энергичный ответ Европы на кризис, связанный с сирийскими беженцами" и резолюции 1971 (2014) "Сирийские беженцы: как организовать и поддержать международное содействие?".
2. Кроме того, она ссылается на свою ранее проделанную работу в отношении прав человека беженцев и общих принципах, определяющих организацию массового перемещения людей, которые остаются полностью актуальными и применимыми к ситуации в соседних с Сирией странах и в близлежащем регионе, в частности, о резолюции 2164 (2017) "Возможные пути финансирования чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами", резолюции 2109 (2016) "Положение беженцев и мигрантов в соответствии с Соглашением ЕС-Турция от 18 марта 2016 года", резолюции 2089 (2016) "Организованная преступность и мигранты", резолюции 2099 (2016) "Необходимость искоренения безгражданства детей" и резолюции 2136 (2016) "Гармонизация защиты несопровождаемых несовершеннолетних в Европе".
3. Регион в настоящее время является и источником, и местом прибытия наибольшего числа беженцев и внутренне перемещенных лиц во всем мире, а соседние с Сирией страны оказались в числе стран как с самым высоким соотношением числа беженцев к численности населения, так и по абсолютному количеству беженцев. По состоянию на 1 июня 2018 года более 3,6 млн беженцев было зарегистрировано в Турции, 2,7 млн – в Иордании, 1,8 млн – в Ливане и 267 тыс. – в Ираке.
4. Уже в течение многих лет весь регион является ареной массовой вынужденной миграции населения в результате вооруженных конфликтов, таких как гражданская война в Ливане, войны в Персидском заливе и война в Йемене. Эта миграция происходит в контексте долгосрочного перемещения третьего и четвертого поколения палестинских беженцев. И хотя главным источником крупномасштабного перемещения людей в настоящее время являются Сирия и Йемен, имеет место продолжительное перемещение людей и из других стран, особенно из Ирака.

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2018 г. (21-е заседание) (см. док. 14569, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Манлио Ди Стефано). Текст, принятый Ассамблеей 26 июня 2018 г. (21-е заседание).*

5. Развязывание военных действий в Сирии в 2011 году и последующий приток беженцев создал чрезмерную нагрузку на инфраструктуру приема и стал серьезным бременем для экономики, социальных служб и населения соседних стран. Более 5,3 млн сирийских беженцев из общего числа 11 млн человек, покинувших страну, в настоящее время зарегистрированы в соседних странах.

6. Столкнувшись с гуманитарной трагедией такого масштаба, соседние страны не всегда были в состоянии, несмотря на международную помощь, обеспечить для беженцев надлежащие материальные условия приема. К их чести следует подчеркнуть, что они оставили свои границы открытыми для сирийских беженцев в течение пикового прибытия беженцев. К сожалению, в настоящее время границы остаются закрытыми, за исключением критически опасных медицинских случаев, а кроме того, поступала информация о недобровольной репатриации беженцев.

7. Правовая база регулирования вопросов, связанных с беженцами, в соседних с Сирией странах совершенно неудовлетворительна. В частности, всем этим странам следует в приоритетном порядке ратифицировать Женевскую конвенцию о статусе беженцев без ограничительных оговорок и Протокол к ней 1967 года, а также ввести в действие, если этого еще не сделано, надлежащее законодательство, регулирующее порядок предоставления услуг беженцам, включая доступ к медицинской помощи, образованию и работе, руководствуясь при этом принципом недопущения дискриминации.

8. По сведениям Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН), от 75 до 90% сирийских беженцев в регионе проживают ниже черты бедности. Более 2,5 млн нуждаются в постоянной продовольственной помощи. Сорок три процента детей сирийских беженцев не посещали школу по состоянию на июнь 2017 года, однако эти цифры следовало бы рассматривать в контексте экономической ситуации соответствующих стран, а также условий жизни местного населения.

9. Для поддержки усилий соседних стран, которые постоянно сталкиваются с притоком беженцев, международному сообществу необходимо увеличить финансовую помощь. Особо следует отметить комплексный подход, на основе которого под эгидой Организации Объединенных Наций был разработан Региональный план помощи беженцам и повышения устойчивости, который позволяет удовлетворять потребности принимающих общин в соседних с Сирией странах, включая беженцев и местное население; именно такой план отвечает вызовам, стоящим перед регионом.

10. Совершенно очевидна необходимость шире использовать новые технологии, включая технологию "EyePay" (оплата товаров и услуг посредством сканирования радужной оболочки глаза) и блокчейновые технологии цифровой идентификации, для того чтобы существенно сэкономить финансовые средства и сделать весь процесс оказания помощи более транспарентным и подотчетным.

11. Хотя главной целью во всем регионе остается улучшение инфраструктуры приема во всех странах региона, еще одним приоритетом должно стать создание легальных каналов переселения, включая гуманитарные визы, учебные стипендии, частное спонсорство и схемы трудовой мобильности. Кроме того, экстерриториальная



обработка заявлений о предоставлении убежища открывает возможности для улучшения ситуации и должна быть тщательно рассмотрена.

12. В связи с этим Ассамблея призывает правительства Ирака, Иордании и Ливана:

12.1. укрепить нормативно-правовую базу, регулиующую вопросы беженцев, в частности ратифицировать Женевскую конвенцию 1951 года о статусе беженцев и протокол к ней 1967 года, а также принять конкретное законодательство, определяющее порядок предоставления убежища, руководствуясь при этом принципом недопущения дискриминации и гарантирования основных свобод;

12.2. принять и применять комплексное внутреннее законодательство, регуливающее льготы, предоставляемые беженцам и лицам в поиске убежища, в частности, касающиеся медицинской помощи, образования и трудоустройства;

12.3. создать правовую базу для приоритетного рассмотрения ситуаций несопровождаемых несовершеннолетних беженцев и представителей иных уязвимых групп беженцев;

12.4. принять и реализовать на практике комплексные меры, касающиеся, в частности, облегчения доступа и подготовки персонала, с целью обеспечения постоянного оказания помощи всем несопровождаемым несовершеннолетним и представителям других уязвимых групп беженцев, особенно женщинам и девочкам;

12.5. выполнять рекомендации УВКБ ООН в отношении апатридов;

12.6. сохранять политику открытых дверей для беженцев и создавать надлежащие центры приема в пограничных районах с Сирией с целью предоставления беженцам временной правовой защиты;

12.7. обеспечить, чтобы во всех случаях репатриация проводилась на добровольной основе с должным обеспечением безопасности и уважением достоинства;

12.8. обеспечить взаимное сотрудничество с УВКБ ООН с целью более эффективного управления потоками беженцев и облегчения предоставления соответствующих услуг беженцам и лицам в поиске убежища.

13. Ассамблея призывает правительство Турции:

13.1. отменить географические ограничения в отношении сферы применения Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев;

13.2. восстановить политику открытых дверей для беженцев и воздерживаться от принудительной репатриации;

- 13.3. обеспечить, чтобы выполнение заявления ЕС-Турция от марта 2016 года осуществлялось при полном соблюдении прав человека нерегулярных мигрантов и беженцев;
- 13.4. обеспечивать соблюдение особых потребностей несопровождаемых несовершеннолетних и всех уязвимых групп беженцев, особенно женщин и девочек.
14. Кроме того, Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:
- 14.1. увеличить финансовую поддержку выполнения Регионального плана помощи беженцам и повышения устойчивости, разработанного под эгидой Организации Объединенных Наций с целью обеспечения необходимого финансирования;
- 14.2. активизировать работу по распределению ответственности посредством существенного расширения практики переселения и других форм региональной адмиссии беженцев из данного региона в свои страны;
- 14.3. использовать все имеющиеся дипломатические средства для достижения более справедливого распределения ответственности между странами, не входящими в Европейский союз, в частности, теми, кто вовлечен в ближневосточный процесс, такими как Соединенные Штаты Америки, Российская Федерация и государства Персидского залива.
15. Ассамблея полагает необходимым поддерживать и стимулировать все инициативы по интеграции и социальной инклюзивности, ориентированные на беженцев в регионе. Хорошим примером в этой связи является осуществляемая при поддержке Совета Европы программа "Межкультурные города".
16. Кроме того, Банк развития Совета Европы мог бы помочь в финансировании проектов по интеграции беженцев в регионе, как это уже рекомендовано Ассамблеей в ее резолюции 1971 (2014).
17. Ассамблея призывает свои государства-члены положительно откликнуться на обращение Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) увеличить взносы в ее бюджет с целью компенсации существенного сокращения финансирования со стороны Соединенных Штатов Америки.
18. Ассамблея отмечает, что расширение возможностей соседних с Сирией стран по преодолению последствий вынужденного перемещения населения в регионе создало бы более благоприятные условия для возвращения беженцев в свои страны, после того как ситуация позволит это. Кроме того, это позволило бы уменьшить опасность того, что они пустятся в гибельное путешествие через Средиземноморье и окажутся добычей контрабандистов и переправщиков, рискуя собственной жизнью.



**Резолюция 2225 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

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

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своих резолюциях 1660 (2009) и 1891 (2012) "Положение правозащитников в государствах-членах Совета Европы" и резолюции 2095 (2016) и рекомендации 2085 (2016) "Усиление защиты и повышение роли правозащитников в государствах – членах Совета Европы". Она отдает дань уважения неоценимой работе правозащитников по защите и продвижению прав человека и основных свобод. Правозащитники – это "те, кто работает во имя прав других" – лица или группы, которые мирным законным путем способствуют продвижению и защите прав человека, будь то юристы, журналисты, члены неправительственных организаций или другие лица.
2. Почти 20 лет тому назад, 9 декабря 1998 года, Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация ООН о правозащитниках). Кроме того, 6 февраля 2008 года Комитет министров принял Декларацию о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности. В обоих этих документах подтверждается, что ответственность за продвижение деятельности и защиту правозащитников несут в первую очередь государства.
3. Ассамблея отмечает, что в большинстве государств-членов Совета Европы правозащитники работают свободно в условиях, благоприятствующих осуществлению их деятельности. Тем не менее, она отмечает, что последние несколько лет количество случаев притеснения правозащитников возрастало. Приняты новые ограничительные законы о регистрации и финансировании НПО. Многие правозащитники подвергаются судебному, административному или налоговому преследованию, в отношении них проводятся кампании очернения и уголовные расследования, начатые по сомнительным обвинениям, зачастую якобы связанным с террористической деятельностью или предположительно в интересах национальной безопасности. Некоторые из них подвергаются угрозам, физическим нападениям, произвольному задержанию, лишению свободы или тюремному заключению. Некоторые из них были убиты. В результате

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 26 июня 2018 г. (22-е заседание) (см. док. 14567, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эгидиус Варейкис. *Текст, принятый Ассамблеей* 26 июня 2018 г. (22-е заседание).

См. также рекомендацию 2133 (2018).

пространство для деятельности правозащитников постоянно сужается и становится все менее безопасным.

4. Ассамблея осуждает эти явления и еще раз подтверждает свою поддержку деятельности правозащитников, которые часто жертвуют своей безопасностью и жизнью в интересах продвижения и защиты прав других, включая наиболее уязвимые и угнетаемые группы (мигранты, беженцы и представители меньшинств – национальных религиозных или сексуальных) и с целью борьбы с безнаказанностью государственных чиновников и коррупцией. В частности, она осуждает тот факт, что некоторые наиболее серьезные посягательства на правозащитников, включая убийства, похищения и пытки, до сих пор не были реально расследованы.

5. В связи с изложенным Ассамблея призывает государства-члены:

5.1. соблюдать права человека и основные свободы правозащитников, включая их право на свободу и безопасность, на справедливое судебное разбирательство и свободу выражения мнения, собрания и объединения;

5.2. воздерживаться от любых актов запугивания или репрессий в отношении правозащитников и защищать их от нападок и притеснения со стороны негосударственных структур;

5.3. обеспечивать правозащитникам доступ к реальным внутренним средствам правовой защиты в случае нарушения их прав, особенно прав, связанных с их работой;

5.4. более активно предлагать мировые соглашения в соответствии со Статьей 39 Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5) в случаях очевидных нарушений, в частности нарушений прав правозащитников и прав адвокатов, представляющих заявления в Европейский суд по правам человека;

5.5. эффективно расследовать все факты запугивания или репрессий в отношении правозащитников, особенно случаи убийств, физического нападения и угроз;

5.6. обеспечить наличие благоприятной атмосферы для деятельности правозащитников, в частности, пересмотреть законодательство и привести его в соответствие с международными стандартами прав человека, воздерживаясь от организации кампаний очернения правозащитников и других активистов гражданского общества, и решительно осуждая такие кампании, когда они организуются негосударственными структурами;

5.7. призывать правозащитников принимать участие в общественной жизни и обеспечивать проведение с ними консультаций по законопроектам, касающимся прав человека и основных свобод, а также по законопроектам, касающимся регулирования их деятельности;

5.8. воздерживаться от произвольного надзора за правозащитниками в сети Интернет и в других коммуникационных сетях;

5.9. содействовать предоставлению в чрезвычайных ситуациях виз, разрешений на проживание или убежища правозащитникам, которые оказываются под угрозой в своих странах, и предоставлять им в случае необходимости временное убежище;

5.10. в полном объеме сотрудничать с Комиссаром Совета Европы по правам человека при рассмотрении индивидуальных дел, связанных с преследованием и репрессиями в отношении правозащитников;

5.11. оценить, исходя из конкретных результатов, практическую эффективность своих усилий по защите правозащитников после принятия Декларации ООН о правозащитниках и Декларации Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности.

6. Ассамблея приветствует и поддерживает парламентские инициативы, такие как инициатива Бундестага Германии по предоставлению отдельным парламентариям возможности отслеживать случаи, связанные с угрозами, запугиванием или преследованием правозащитников.





**Резолюция 2226 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Новые ограничения деятельности НПО в государствах-членах Совета Европы**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 2096 (2016) и рекомендации 2086 (2016) "Как предотвратить введение необоснованных ограничений на деятельность НПО в Европе?", ранее принятых резолюциях 1660 (2009), 1891 (2012) и 2095 (2016) и рекомендации 2095 (2016) о положении правозащитников в государствах-членах Совета Европы, а также о резолюции 2060 (2015), рекомендации 2073 (2015), резолюции 1729 (2010) и рекомендации 1916 (2010) о защите разоблачителей.
2. Ассамблея подчеркивает значение неправительственных организаций (НПО) для развития и осуществления демократии, верховенства права и прав человека, в частности их роль в информировании общественности, участие в общественной жизни и обеспечении прозрачности и подотчетности органов государственной власти, а также участие НПО в культурной жизни и их содействие социальному благополучию демократических обществ. Она отдает дань уважения всем НПО, работа которых способствовала укреплению прав человека, демократии и верховенства права в государствах-членах Совета Европы.
3. Ассамблея напоминает, что, присоединяясь к Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), государства-члены Совета Европы договорились обеспечивать без какой-либо дискриминации соблюдение свободы собрания и объединения, а также свободы выражения мнения, которые неразрывно связаны друг с другом и являются жизненно важными для надлежащего функционирования гражданского общества. Любые ограничения этих прав должны быть "предусмотрены законом", "необходимы в демократическом обществе" и пропорциональны предполагаемой легитимной цели.
4. Ассамблея с обеспокоенностью отмечает, что в некоторых государствах-членах Совета Европы последние несколько лет пространство для гражданского общества сужается, особенно для НПО, работающих в сфере прав человека. Это обусловлено главным образом ограничительными законами и нормативными актами, касающимися требований по регистрации и финансированию, административными преследованиями,

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (23-е заседание) (см. док. 14570, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека докладчик: г-н Ив Крюштен). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (23-е заседание).*

См. также рекомендацию 2134 (2018).

кампаниями очернительства некоторых групп, а также угрозами и запугиванием лидеров и активистов НПО.

5. Ассамблея напоминает о своей резолюции 2184 (2017) "Функционирование демократических институтов в Азербайджане" и осуждает отсутствие благоприятной среды для деятельности НПО, а также репрессии против активистов гражданского общества в Азербайджане. Она призывает Азербайджан внести изменения в свое законодательство об НПО в соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека и рекомендациями Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) (заклучения №№ 636/2011 и 787/2014).

6. Напоминая о своей резолюции 2162 (2017) "Тревожные события в Венгрии: разработка проекта закона об НПО, ограничивающего деятельность гражданского общества, и возможность закрытия Центрально-Европейского университета", Ассамблея выражает обеспокоенность по поводу вступления в силу Закона о прозрачности организаций, получающих поддержку из-за рубежа, и призывает Венгрию отменить те его положения, которые не согласуются с рекомендациями Венецианской комиссии (заклучение № 889/2017). Она также обеспокоена принятием парламентом Венгрии пакета законов "Стоп-Сорос", которые ограничивают свободы НПО, занимающихся правами беженцев и мигрантов, а также членов этих НПО, и призывает Венгрию пересмотреть его в соответствии с заключением Венецианской комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ), принятым 22 июня 2018 года.

7. Ассамблея по-прежнему обеспокоена применением так называемого "Закона об иностранных агентах" и "Закона о нежелательных организациях", в результате применения которых были закрыты десятки отечественных НПО, которые получали финансирование из-за рубежа, а также прекратили свою деятельность крупные международные и иностранные организации-доноры, которые поддерживали деятельность российских НПО. Ассамблея еще раз обращается к Российской Федерации с призывом внести изменения в законодательство об НПО в соответствии с заключением Венецианской комиссии №№ 716/2013, 717/2013 и 814/2015.

8. Напоминая о своих резолюциях 2156 (2017) "Функционирование демократических институтов в Турции" и 2209 (2018) "Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека", Ассамблея особенно обеспокоена тем, что на основании мер, принятых в условиях чрезвычайного положения, было закрыто большое число объединений и фондов (почти 1600). Она призывает Турцию как можно скорее отменить чрезвычайное положение и обеспечить, чтобы закрытые НПО располагали эффективными средствами правовой защиты для обжалования решения в отношении их окончательного закрытия, а также пересмотреть необходимость и пропорциональность мер, ограничивающих свободу объединения, собрания и выражения мнения в свете прецедентной практики Европейского суда по правам человека и рекомендаций Венецианской комиссии (заклучение 865/2016).

9. Ассамблея призывает Румынию и Украину отозвать недавно предложенные проекты законов, предусматривающих введение для НПО дополнительных обязательств по представлению финансовой информации или же внести в них изменения в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ



(см., соответственно, заключения № 914/2017 и 912/2018) и вынести их на широкое общественное обсуждение. Она также призывает Украину как можно скорее отменить требования о представлении электронных деклараций активистами, занимающимися вопросами борьбы с коррупцией, введенные Законом № 1975-VIII от 23 марта 2017 года.

10. Ассамблея призывает все государства-члены:

10.1. в полном объеме выполнить рекомендацию CM/Rec(2007)14 Комитета министров о правовом статусе неправительственных организаций в Европе;

10.2. пересмотреть и отменить или изменить законодательство, которое препятствует свободной и независимой работе НПО, и обеспечить, чтобы это законодательство соответствовало международным правозащитным документам, в том что касается права на свободу объединения, собрания и выражения мнения (включая совместно разработанные Венецианской комиссией и БДИПЧ ОБСЕ "Руководящие принципы по свободе объединений" и "Руководящие принципы по свободе мирных собраний"), используя для этого экспертный потенциал Совета Европы, в частности возможности Венецианской комиссии и Совета экспертов по законодательству об НПО Конференции международных неправительственных организаций;

10.3. воздерживаться от принятия новых законов, которые могли бы привести к ненужным и непропорциональным ограничениям деятельности НПО или созданию для них финансового бремени;

10.4. обеспечить, чтобы НПО могли искать, получать и использовать финансирование из прозрачных источников и иные ресурсы как внутри страны, так и за рубежом без какой-либо дискриминации и необоснованных препятствий;

10.5. обеспечить, чтобы НПО реально привлекались к процессу обсуждения нового законодательства, которое касается их и других вопросов, имеющих особенно важное значение для общества, таких как защита прав человека;

10.6. обеспечить создание благоприятной среды для работы гражданского общества, в частности, воздерживаться от любых притеснений (судебных, административных или налоговых), негативной публичной риторики, кампаний очернительства НПО и запугивания активистов гражданского общества;

10.7. подписать и/или ратифицировать, если это еще не сделано, Европейскую конвенция о признании правосубъектности международных неправительственных организаций (СЕД №124).

11. Ассамблея, памятуя о сужении пространства для гражданского общества во многих государствах-членах Совета Европы, постановляет продолжать отслеживать этот вопрос.





**Резолюция 2227 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Экстерриториальная обработка ходатайств о предоставлении убежища и создание безопасных убежищ для беженцев за рубежом**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея серьезно обеспокоена по поводу того, что большое число мигрантов все еще гибнет в пути на лодках переправщиков людей, отправляющихся, в частности, из Турции, Ливии и Марокко, в отчаянных попытках добраться до европейских стран на другом берегу Средиземного моря. Ассамблея осуждает жестокое насилие, которому подвергаются мигранты в Ливии и в регионе острова Чад. Исключительно важно, чтобы все государства-члены продолжали осуществлять согласованные усилия для прекращения этой человеческой трагедии.
2. Значительное число этих мигрантов имеют право на убежище или иные формы международной защиты. Поэтому они не должны оказываться быть вынужденными добираться на лодках или использовать иные средства нелегальной транспортировки, которые угрожают ее жизни, помимо существующих угроз у них на родине. Вместо этого им следует предложить безопасные пути обращения за получением убежища в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев.
3. Напоминая об исторических примерах экстерриториальной выдачи виз по гуманитарным основаниям Раулем Валленбергом и другими выдающимися дипломатами в Будапеште в конце Второй мировой войны, Ассамблея призывает государства-члены принять законодательные и практические меры, позволяющие людям обращаться за получением такой защиты через экстерриториальные процедуры в качестве исключительной меры по гуманитарным основаниям.
4. Ассамблея еще раз подтверждает, что в соответствии с общим принципом международного права предполагается, что лица должны обращаться за получением статуса беженца в первой безопасной стране прибытия, при условии, что эта страна может гарантировать эффективную защиту в соответствии с международными стандартами, и что любая страна, оказавшаяся первой страной прибытия, должна

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (24-е заседание) (см. док. 14571, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Домагой Хайдукович, и док. 14585, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эгидиус Варейкис). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (24-е заседание).*  
См. также рекомендацию 2135 (2018).

принимать и должным образом обрабатывать такие обращения. Она подчеркивает, что от этой важнейшей обязанности нельзя отступать на том основании, что одна из третьих стран предусматривает возможность обработки ходатайств о предоставлении убежища экстерриториально в данной стране первого прибытия. Беженцам не следует отказывать в праве на убежище ни в какой стране по той причине, что другая страна разрешает экстерриториальное рассмотрение обращений о предоставлении убежища.

5. Ссылаясь на рекомендацию (97) 22 Комитета министров, содержащую "Руководство по применению концепции безопасной третьей страны", Ассамблея напоминает, что когда какая-либо третья страна считается безопасной, ходатайство о предоставлении убежища как правило рассматривается по ускоренной процедуре. Поэтому такие рассмотрения не по существу можно было бы проводить через дипломатические или консульские миссии государств-членов в безопасных третьих странах при условии соблюдения критериев, разработанных Управлением Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН), и наличия у заявителей возможности оспорить статус безопасной страны. Такая экстерриториальная обработка ходатайств о предоставлении убежища помешает переправщикам людей обманывать их относительно перспектив получения убежища.

6. Ссылаясь на Руководство по защите прав человека в контексте ускоренных процедур предоставления убежища, принятое Комитетом министров 1 июля 2009 года, Ассамблея напоминает, что в соответствии с нормами международного права, включая соответствующие положения Европейской конвенции о правах человека (СЕД №5), Конвенцию ООН о статусе беженцев 1951 года и протокол к ней 1967 года, а также традиционное международное право, государства, получающие ходатайства о предоставлении убежища, обязаны обеспечить, чтобы репатриация лиц в поиске убежища на родину или в возвращение в любую другую страну не подвергали их реальной опасности смертной казни, пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, преследования или грубого нарушения иных основных прав, которые в соответствии с международным или национальным законодательством являются основанием для предоставления защиты.

7. Приветствуя инициативу, с которой выступило в 2017 году французское правительство, по предоставлению 3000 виз и доставки во Францию беженцев из Чада и Нигера, Ассамблея с сожалением отмечает, что многие государства-члены не имеют законодательства, которое разрешает экстерриториальную обработку ходатайств о предоставлении убежища по гуманитарным основаниям.

8. Ассамблея приветствует также тот факт, что УВКБ ООН возобновило эвакуацию уязвимых беженцев и лиц в поиске убежища из Сирии и выдает сирийским беженцам, зарегистрированным в Египте, официальные удостоверения лица в поиске убежища, выражая при этом сожаление по поводу того, что в 2013 году оно прекратило свою глобальную программу определения статуса беженцев в связи с существенным увеличением количества ходатайств. С помощью этой программы УВКБ ООН помогло примерно 50 государствам в рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища и непосредственно оказало помощь заявителям еще в 20 государствах мира. Этот пример показывает, что такие программы могут облегчить положение беженцев и лиц в поиске убежища лишь в том случае, если эти программы получают существенную государственную поддержку.

9. Если бы в странах первого прибытия или в третьих странах принимались надлежащие меры по установлению статуса беженца и оперативному предоставлению доступа к эффективной защите, мигрантам не пришлось бы подвергать свою жизнь опасности в дороге или отдавать себя в руки переправщикам. Поэтому Ассамблея призывает государства-члены:

9.1. рассмотреть возможность предусмотреть в своем внутреннем законодательстве, если такие положения еще не существуют, возможность обращения с ходатайством о предоставлении убежища или о выдаче гуманитарных виз в дипломатические или консульские миссии за рубежом;

9.2. определить условия, которые должны быть выполнены этими экстерриториальными заявителями, такие как особая гуманитарная срочность, невозможность безопасно добраться до территории соответствующего государства-члена, квоты на заявления или соображения безопасности, включая предоставление документов, удостоверяющих личность;

9.3. предусмотреть специальные экстерриториальные процедуры для ускоренного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища:

9.3.1. когда их компетентные национальные органы приняли общее решение о предоставлении определенной категории беженцев убежища в качестве исключительной меры по гуманитарным и иным основаниям;

9.3.2. в контексте воссоединения семей беженцев;

9.3.3. для заявителей из безопасных стран или находящихся в третьих странах, которые считаются безопасными, в соответствии с рекомендацией № R (97) 22;

9.4. в случае необходимости предоставлять заявителям базовые социальные услуги, такие как кров, пища и медицинская помощь, по возможности в сотрудничестве с УВКБ ООН или Европейским союзом;

9.5. предоставлять заявителям полную информацию на понятном им языке относительно процедуры ходатайства о предоставлении убежища или о получении гуманитарных виз, а также в отношении обычных въездных виз, на получение которых они могут иметь право, таких как временные, рабочие и учебные визы;

9.6. оказывать заявителям, ходатайство которых было удовлетворено, помощь в организации поездки в государства-члены, которые предоставили убежище;

9.7. обеспечить, чтобы лица, ходатайство которых было отклонено, имели доступ к механизму апелляции и располагали эффективными средствами правовой защиты для обжалования отклонения ходатайства в соответствии со статьей 13 Европейской конвенции о правах человека;

- 9.8. существенно увеличить количество заявлений о принятии на себя обязательств в рамках организуемых УВКБ ООН программ по переселению и гуманитарной адмиссии;
- 9.9. обеспечить, чтобы никакие средства гуманитарной адмиссии или переселения не отражались на праве ходатайствовать о получении убежища в государствах-членах.
10. Ссылаясь на резолюцию 2000 (2014) "Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье" и на резолюцию 2147 (2017) "Необходимость реформирования европейской миграционной политики" Ассамблея признает, что экстерриториальная обработка ходатайств о предоставлении убежища по-прежнему носит исключительный характер и представляет собой ограниченный способ предоставления международной защиты. Поэтому безотлагательно необходимо принять дополнительные меры по обеспечению безопасности и защиты беженцев и мигрантов за рубежом в соответствии со стандартами, требуемыми Конвенцией о статусе беженцев.
11. В прошлом, например в рамках Организации Объединенных Наций или Организации Североатлантического договора (НАТО), успешно создавались защитные убежища или зоны, для лиц, которые были принудительно перемещены в результате насилия или вооруженных конфликтов. Эти убежища временно обеспечивали безопасность лицам, которые в противном случае имели бы право на получение убежища в других странах. Поэтому Ассамблея призывает государства-члены помогать в создании таких защитных убежищ в странах, пострадавших от насилия или конфликта или в соседних с ними странах, с тем чтобы люди не были вынуждены бежать в другие страны, проделывая длительный и опасный путь.
12. Упомянув о лагерях, успешно созданных для сирийских беженцев в Турции и Иордании, Ассамблея призывает государства-члены и Европейский союз оказать этим лагерям финансовую и логистическую помощь.
13. Приветствуя проекты итальянского Совета по делам беженцев и УВКБ ООН в отношении беженцев и мигрантов в Ливии, включая создание защищенных зон для детей, Ассамблея призывает государства-члены и Европейский союз поддержать аналогичные программы.
14. Ассамблея предлагает УВКБ ООН и Международной организации по миграции (МОМ) оказывать помощь мигрантам, которые того пожелают, регистрируя их в качестве лиц в поиске убежища, и организовать в сотрудничестве с безопасными странами первого прибытия и безопасными третьими странами, которые предлагают экстерриториальную обработку ходатайств о предоставлении убежища, программы по определению статуса беженца.
15. Ассамблея призывает Европейский союз и его государства-члены финансово и через программы технического сотрудничества поддержать те государства, которые принимают у себя лиц, находящихся под международной защитой, или по гуманитарным основаниям.



**Резолюция 2228 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Правозащитные последствия "внешнего измерения" проводимой Европейским союзом политики предоставления убежища и миграционной политики: не на виду, значит без прав?**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея внимательно следит за проводимой Европейским союзом политикой, предусматривающей осуществление контроля процесса предоставления убежища и миграции, а также управление границами за внешними границами с начала нынешнего кризиса в 2011 году.

2. Позиция Ассамблеи в отношении осуществления процедур за пределами европейских стран была адаптирована с учетом изменения ситуации. В резолюции 2147 (2017) "Необходимость реформирования европейской миграционной политики" Ассамблея обратилась к государствам и учреждениям Европейского союза с призывом "изучить возможности более точного установления лиц, нуждающихся в международной защите, и организации обработки ходатайств о предоставлении убежища за пределами Европы путем использования безопасных процедур в безопасных третьих странах при условии гарантирования прав человека лиц в поиске убежища". В резолюции 2000 (2014) "Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье" Ассамблея высказалась в поддержку создания лагерей для обработки заявок о предоставлении убежища в Северной Африке. В резолюции 2109 (2016) "Положение беженцев и мигрантов в соответствии с Соглашением ЕС-Турция от 18 марта 2016 года" она выразила обеспокоенность по поводу того, что "и содержание Соглашения ЕС-Турция, и его выполнение сейчас и в будущем, связаны с серьезными вопросами правозащитного характера".

3. Заявленные цели делегирования миграционных процедур странам за пределами Европейского союза включают облегчение миграционной нагрузки на государства-члены, находящиеся на границах Европейского союза, и последующее облегчение расселения мигрантов по всем странам Европы, а также упорядочение их притока, с тем чтобы мигрантам не приходилось совершать потенциально смертельно опасные морские путешествия, и активизация сотрудничества с соседями в Европе в сфере

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (24-е заседание) (см. док. 14575, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинекке Стрик, *Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (24-е заседание)*).

См. также рекомендацию 2136 (2018).

управления миграцией. В самой последней своей резолюции 2215 (2018) "Ситуация в Ливии: перспективы и роль Совета Европы" Ассамблея отмечает, что проведенные Европейским союзом 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.

4. Однако передача ответственности и подключение третьих стран к процессу укрепления пограничного контроля Европейского союза сопряжены с серьезными правозащитными рисками: возрастает опасность того, что мигранты могут "застрять" в транзитных странах в процессе реадмиссии, расширяется применение карательных и ограничительных мер, таких как высылка, произвольное лишение свободы и жестокое обращение. Кроме того, таким образом многие государства-члены Европейского союза дистанцируются от политически неоднозначной проблемы оказания помощи беженцам и их интеграции. Удержание мигрантов на большем расстоянии фактически может стать средством избежать высылки внутри Европы. В упомянутой выше резолюции 2215 (2018) Ассамблея призвала государства-члены Совета Европы выполнять свои обязательства по статье 3 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), которая обязывает их воздерживаться от возвращения мигрантов в страны, где они подвергаются опасности пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, и не сотрудничать со службами миграционного контроля в третьих странах, если это может привести к нарушению статьи 3.

5. Несмотря на то, что можно охарактеризовать как успех проводимой Европейским союзом политики экстернализации с точки зрения сокращения количества мигрантов, попадающих в Европу, стало очевидно, что вовлечение третьих стран в управление миграцией во многих случаях ставит под угрозу права лиц в поиске убежища. Государствам-членам следует больше делать для обеспечения защиты и сохранения этих прав, особенно в тех случаях, когда отступление от этой обязанности является прямым следствием мер, решение о которых принято в Европе. Европа несет и моральную, и политическую ответственность.

6. Ассамблея полагает, что мигранты, которые уже попали или попадут в систему рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища за пределами Европейского союза, могут оказаться в некоем "правовом чистилище", в том что касается гарантий основных прав, вытекающих из Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев и Европейской конвенции о правах человека. Это обусловлено тем, что соответствующие страны не руководствуются аналогичными стандартами прав человека или не имеют юридических служб для их соблюдения, в связи с чем лица в поиске убежища сталкиваются с трудностями, возлагая на Европейский союз или отдельные государства ответственность за возможные нарушения прав человека.

7. Обеспечивать соблюдение прав особенно сложно, поскольку этим лицам чаще отказывают в этих правах: в экстремальных ситуациях отсутствуют доказательства того, что мигранты подвергались высылке, пыткам и бесчеловечному или унижающему обращению и даже, как выяснилось, рабству в Ливии; другими словами, они постоянно



подвергаются дискриминации, произвольному лишению свободы; они лишены социальной защиты и не имеют экономических возможностей.

8. Меры по экстернализации были введены без должного учета необходимости обеспечения их применения таким образом, чтобы не создавать угрозу для прав человека. Кроме того, нарастает тенденция обуславливать помощь в целях развития выполнением странами-получателями помощи миграционных процедур. Для стран, которые по определению не располагают возможностями удовлетворения этих потребностей для своего собственного населения, это равнозначно нарастанию напряженности и трудностей.

9. В связи с этим Парламентская ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

9.1. совместно обеспечивать, чтобы усиление внимание к мерам сдерживания не отвлекало европейские государства от своей главной обязанности – соблюдать и защищать права человека во всем мире и не сокращать ресурсы, выделяемые на сотрудничество в целях развития, которое направлено на долговременное сокращение масштабов нищеты;

9.2. воздерживаться от переноса миграционного контроля в страны, законодательство, политика и правоприменительная практика которых не отвечают стандартам Европейской конвенции о правах человека и Конвенции о статусе беженцев и где государственные учреждения не в состоянии эффективно обеспечить защиту этих прав. Для достижения этого государствам, прежде чем вступать в такое сотрудничество, следует провести на национальном и региональном уровне оценку правозащитных последствий;

9.3. включить во все соглашения и документы, касающиеся организации предоставления убежища, условия, обеспечивающие защиту прав человека мигрантов и лиц в поиске убежища, включая:

9.3.1. стандарты для лиц в поиске убежища и беженцев, эквивалентные Конвенции о статусе беженцев и Протоколу к ней 1967 года;

9.3.2. соблюдение стандартов Европейской конвенции о правах человека, включая обязательство соблюдать принцип невысылки и проводить индивидуальную предметную оценку ходатайств о предоставлении убежища, право на эффективную правовую защиту, свободу передвижения (включая право покинуть страну), человеческое достоинство и на недопущение дискриминации, а также право на получение информации и правовой помощи;

9.3.3. безопасные и соответствующие санитарным нормам условия приема и эффективные надлежащие процедуры подачи ходатайств о предоставлении убежища, позволяющие избегать произвольного лишения свободы и обеспечивать возможность воссоединения семей;

9.3.4. обеспечение того, чтобы внешнее сотрудничество в сфере миграционного контроля и репатриации обуславливалось наличием

системы независимого мониторинга, позволяющей обеспечивать соблюдение международного законодательства в области прав человека и приостановку сотрудничества в случае неоднократных нарушений прав человека.

9.4. поддержать внесение изменений в Дублинский регламент Европейского парламента и Совета на основе резолюции 2072 от 29 сентября 2015 года и в соответствии с одобренными в ноябре 2017 года предложениями Комитета по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам Европейского парламента, предусматривающими отказ от критерия "страны первого въезда" и распределение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, между всеми государствами-членами в рамках постоянной системы квот и в соответствии со Статьей 80 Договора о функционировании Европейского союза.

10. В соответствии со своей резолюцией 2109 (2016) и резолюцией 2224 (2018) "Гуманитарное положение беженцев в соседних с Сирией странах" Ассамблея отмечает усилия правительства Турции по приему (по состоянию на июнь 2018 года) 3,6 млн сирийских беженцев, а также большого числа беженцев и лиц в поиске убежища из других стран и:

10.1. признавая усилия властей Турции, просит обеспечить, чтобы Соглашение ЕС-Турция выполнялось при полном соблюдении прав человека всех мигрантов, включая нерегулярных мигрантов и беженцев;

10.2. признавая усилия властей Турции, просит гарантировать лицам в поиске убежища доступ к эффективной процедуре предоставления убежища с соблюдением принципа невысылки и положений о надлежащих условиях приема;

10.3. для того чтобы сирийские беженцы имели возможность построить стабильное будущее, просит обеспечить их право на воссоединение семей, а также права, предусмотренные Конвенцией о статусе беженцев, включая эффективный доступ к образованию и, особенно, средства к существованию, т.е. реальный доступа к рынку труда, не теряя при этом возможности пользоваться мерами защиты или возможностями переселения;

10.4. просит предоставить доступ в Турцию сирийским беженцам, покидающим свою страну, и обеспечить, чтобы меры пограничного контроля не мешали им воспользоваться своим правом на защиту;

10.5. признавая усилия властей Турции, просит обеспечить, чтобы мигранты, лица в поиске убежища и беженцы всегда имели доступ к эффективным средствам правовой защиты для обжалования решений о депортации, включая приостанавливающее действие, а также полный и оперативный пересмотр, с тем чтобы никакие меры, принятые в условиях чрезвычайного положения, не отразились на этих основных правах;

10.6. просит предоставлять лицам в поиске убежища полную информацию об их возможностях получения убежища, а также о статусе защиты и обеспечивать прямой доступ к правовой помощи на всех этапах процедур

предоставления убежища, включая обжалование решений, а также психологическую поддержку.

11. Ассамблея просит правительство Италии:

11.1. обусловить как сейчас, так и в будущем любое сотрудничество с ливийской береговой охраной соблюдением основных прав беженцев и мигрантов, в частности, не допускать создания ситуаций, вынуждающих их идти на риск жестокого обращения, о чем говорится в ее резолюции 2174 (2017) "Правозащитные последствия мер, принимаемых Европой в связи с транзитом мигрантов через Средиземное море";

11.2. в соответствии с ее резолюцией 2215 (2018) "Ситуация в Ливии: перспективы и роль Совета Европы" отложить создание в Ливии нового центра по координации спасательных операций на море до тех пор, пока за счет мер по наращиванию потенциала не будут улучшены структуры управления, в частности, обеспечить надлежащее ознакомление сотрудников ливийской береговой охраны с международным законодательством в области прав человека, а также поддерживать и совершенствовать сотрудничество с неправительственными организациями (НПО), осуществляющими поисково-спасательные операции в Средиземноморье в соответствии с международными правилами и соглашениями, заключенными отдельными странами;

11.3. в полном объеме расследовать сообщения экспертов и международных НПО, таких как "Эмнисти интернешнл", о фактах возвращения в Ливию мигрантов, подобранных в море в итальянской зоне поисково-спасательных операций, а также о сговоре между ливийской береговой охраной и лицами, переправляющими людей в Средиземноморье.

12. Ассамблея просит далее государства-члены и институты Европейского союза, наряду с обеспечением всех гарантий, при описанном выше переносе за пределы Евросоюза миграционного контроля:

12.1. добиться прогресса в процессе ратификации Европейским союзом Европейской конвенции о правах человека, с тем чтобы устранить правовой вакуум, препятствующий обжалованию мер, связанных с внешним взаимодействием Европейского союза;

12.2. активизировать распределение обязанностей в первую очередь посредством выполнения своих обязательств по переселению 50 тысяч беженцев (из которых лишь 4 252 были переселены в мае 2018 года), отдавая предпочтение наиболее уязвимым группам беженцев;

12.3. в контексте Соглашения ЕС-Турция обеспечить более гибкое выполнение программы Европейского союза с целью более оперативного и адекватного реагирования, а также выполнить обязательства, взятые Европейским союзом по данному соглашению;

12.4. постоянно совершенствовать, расширять и сохранять поддержку принимающим странам и общинам, особенно тем, кто пострадал от

значительного притока беженцев, с тем чтобы обеспечить защиту, помощь и стабильные решения для беженцев. Такая поддержка не должна зависеть от сотрудничества с целью репатриации или осуществления пограничного контроля. Европейский союз должен в полном объеме поддержать проект глобального договора о беженцах;

12.5. обеспечить, чтобы Европейский союз проводил тщательную оценку правозащитных последствий, в частности, оценивал соблюдение принципа невысылки как до заключения соглашений, которые могли бы отразиться на правах человека, так и после того, как такие соглашения вступили в силу. Оценка должна охватывать прямые и косвенные последствия, а также намеренные и непреднамеренные последствия для прав человека;

12.6. признать и усилить ответственность за нарушения прав человека в третьих странах, если они являются результатом официальных или неофициальных договоренностей в отношении миграционного контроля между Европейским союзом или государствами-членами и этими странами, и обеспечить, чтобы мигранты, пострадавшие от такого сотрудничества, имели доступ к эффективным правовым средствам восстановления своих прав через учреждения и государства-члены Европейского союза;

12.7. воздерживаться от обуславливания финансирования программ сотрудничества с развивающимися странами их согласием на делегирование миграционного контроля, за который должны отвечать государства-члены Европейского союза;

12.8. осуществлять более строгий надзор за расходованием средств на финансирование миграционного контроля и обеспечивать, чтобы значительная часть этих расходов выделялась на обеспечение благополучия мигрантов и соблюдение прав человека при осуществлении всех процедур;

12.9. обеспечить большую прозрачность отчетов о расходовании средств, получаемых от Европейского союза, и создать дополнительные механизмы оценки и ответственности за расходование средств в контексте внешнего измерения миграционной политики Европейского союза;

12.10. обеспечить, чтобы все механизмы сотрудничества с третьими странами в области миграции, как официальные, так и неофициальные, включая соглашения политического характера, рассматривались согласно принципам и ценностям, содержащимся в международных договорах и в Хартии об основных правах Европейского союза;

12.11. в контексте Соглашения ЕС-Турция обеспечить, чтобы лица в поиске убежища имели в Турции доступ к эффективным процедурам предоставления убежища, чтобы беженцы могли эффективно пользоваться всеми правами, предусмотренными Конвенцией о статусе беженцев, включая доступ к рынку труда, и чтобы сирийские беженцы имели возможность, при необходимости, покинуть свою страну;

12.12. регулярно проводить тщательную оценку соблюдения прав человека в рамках Соглашения ЕС-Турция, в соответствии с решением Омбудсмана Европейского союза от января 2017 года о проведении совместного рассмотрения жалоб №№ 506-509-674-784-927-1381/2016/МНЗ против Европейской комиссии, касающихся правозащитных последствий в контексте выполнения Соглашения ЕС-Турция "поскольку выполнение Соглашения в достаточной степени и неизбежно отражается а) на правах человека мигрантов (прямо или косвенно) и б) на способности Европейского союза и заинтересованных государств-членов выполнять свои обязанности, касающиеся соблюдения прав человека". Для выполнения своих обязанностей Европейскому союзу следует обеспечить лицам, пострадавшим от Соглашения, возможность восстановления своих прав правовыми средствами;

12.13. гарантировать, чтобы стандарты, касающиеся концепции безопасной третьей страны в новом регламенте, определяющем процедуру предоставления убежища, соответствовали международным нормам защиты прав человека, потребовав, чтобы третьи страны выполняли все обязательства, предусмотренные Европейской конвенцией о правах человека и Конвенцией о статусе беженцев, как на законодательном, так и на правоприменительном уровне, и чтобы беженцы имели полноценную связь с соответствующей третьей страной.



**Резолюция 2229 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Международные обязательства государств-членов Совета Европы: защита жизни на море**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 1872 (2012) "Гибель людей в Средиземном море: кто виноват?", резолюции 1999 (2014) ""Судно, брошенное на произвол судьбы": действия и реакция", резолюции 2000 (2014) "Массовое прибытие смешанных миграционных потоков на итальянское побережье", резолюции 2050 (2015) "Человеческая трагедия в Средиземном море: требуются неотложные действия", резолюции 2072 (2015) "После Дублина: настоятельная необходимость создания реальной европейской системы предоставления убежища" и резолюции 2088 (2016) "Средиземное море: главные ворота нерегулярной миграции". Ассамблея обеспокоена тем фактом, что прибрежные государства-члены отказываются предоставлять доступ в свои порты иностранным судам, имеющим на борту пассажиров, спасенных в море.
2. Ассамблея потрясена большим количеством погибших в Средиземном море лиц в поиске убежища, которые пытались добраться до Европы на не приспособленных для этого судах. Она призывает государства-члены выполнять свои международные обязательства и координировать усилия по защите жизни людей на море.
3. Спасение жизни на море и на суше является моральной, а также юридической обязанностью государств-членов, закрепленной юридическими положениями, которые призваны регламентировать соблюдение основополагающей обязанности – соблюдать права человека, включая право на жизнь. Ассамблея призывает государства-члены должным образом учитывать эту обязанность в своей деятельности.
4. Подчеркивая, что европейские государства не несут прямой ответственности за возникшие сегодня значительные миграционные потоки, Ассамблея отмечает, что закрытие границ ставит лиц в поиске убежища в условия, которые даже сильнее угрожают их жизни, поскольку поездки стали длиннее, а маршруты – опаснее. Усиление внимания Европейского союза к вопросу безопасности границ, а также усиление требований к странам-партнерам повысить уровень этой безопасности не согласуются с обязательством в первую очередь соблюдать права и достоинство человека.

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (24-е заседание) (см. док. 14586, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Петра де Суттер). *Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (24-е заседание).*  
См. также рекомендацию 2137 (2018).

5. В свете необходимости соблюдения государствами-членами Совета Европы своих обязанностей по спасению жизни людей на море Парламентская ассамблея призывает их:

5.1. четко установить зоны географической ответственности при проведении международных поисково-спасательных операций на море и высадки на берег в соответствии с Международной конвенцией по поиску и спасанию на море, например, в рамках Международной морской организации или же на основе двусторонних или многосторонних соглашений;

5.2. разрешить торговым и негосударственным судам заходить в порты прибрежных государств и оказывать этим судам помощь в проведении ими спасательных операций;

5.3. отделить спасательные операции, проводимые государствами-членами, от рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, которые впоследствии подают спасенные на море лица, поскольку речь идет о разных видах обязательств государств-членов;

5.4. помочь странам, находящимся на границах Европы, более эффективно использовать механизмы распределения затрат, ресурсов и инфраструктуры, предназначенные для управления миграционными потоками;

5.5. подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, поправки 2004 года к Международной конвенции по поиску и спасанию на море, а также Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

6. Ассамблея призывает государства-члены Европейского союза:

6.1. взять на себя инициативу, с тем чтобы наконец обеспечить реализацию справедливых и регулярных программ переселения в соответствии с резолюцией 2072 (2015) "После Дублина: настоятельная необходимость создания реальной европейской системы предоставления убежища";

6.2. продолжать борьбу с контрабандой и переправкой людей, с тем чтобы сократить угрозы, связанные с длительным нахождением в море, предоставив мигрантам возможность перемещаться в нормальных условиях;

6.3. обеспечить, чтобы миссии Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза (Frontex) могли эффективно способствовать проведению поисково-спасательных операций;

6.4. соблюдать международные стандарты защиты жизни людей на море при разработке и осуществлении совместных действий.



*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2230 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Преследование ЛГБТИ в Чеченской Республике (Российская Федерация)**

Парламентская ассамблея

1. 1 апреля 2017 года российская "Новая газета" опубликовала первое сообщение о кампании преследования лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ) в Чеченской Республике, которая проходила с конца февраля указанного года. "Новая газета" привела случаи похищения, произвольного лишения свободы и пыток мужчин, предположительно являющихся геями, при непосредственном участии сотрудников правоохранительных органов Чечни по приказу вышестоящих чеченских властей. Эта кампания преследования проходила на фоне серьезных систематических и широко распространенных проявлений дискриминации и притеснения ЛГБТИ в Чеченской Республике.
2. Ассамблея самым решительным образом осуждает любые формы преследования, разжигания ненависти, дискриминации и притеснения по каким бы то ни было основаниям, включая сексуальную ориентацию и гендерную идентичность. Она напоминает, что обращение с уязвимыми группами населения является признаком демократических систем и отражает их уровень уважения прав человека. В этой связи она выражает обеспокоенность по поводу заявлений чеченских и российских официальных лиц, отрицающих существование в Чеченской Республике ЛГБТИ.
3. И хотя крупномасштабная кампания преследования прекратилась, ее последствия сохраняются. ЛГБТИ, которые остались в Чеченской Республике, остаются невидимыми. Они знают, что информирование чеченских властей о жестоком обращении будет бесполезным; а с другой стороны, это могло бы подвергнуть их самих и их семьи репрессиям.
4. На сегодняшний день более 114 ЛГБТИ и членов их семей бежали из Чеченской Республики в другие регионы Российской Федерации, в другие государства-члены Совета Европы и за его пределы. Ассамблея положительно отмечает меры, принятые странами, которые согласились рассмотреть их ходатайства о предоставлении убежища, и призывает другие страны последовать их примеру посредством предоставления

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2018 г. (24-е заседание) (см. док. 14572, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Пиет Де Брюин. Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2018 г. (24-е заседание).*

См. также рекомендацию 2138 (2018).



международной защиты на основании Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев.

5. В своей резолюции 2157 (2017) "Права человека на Северном Кавказе: как выполняется резолюция 1738 (2010)?", в которой рассматриваются тревожные сообщения о похищениях сотен мужчин в Чеченской Республике ввиду их предполагаемой сексуальной ориентации, Ассамблея настоятельно призвала Российскую Федерацию "безотлагательно провести транспарентное расследование этих сообщений, с тем чтобы призвать к ответственности виновных и обеспечить безопасность сообщества ЛГБТИ на Северном Кавказе, а также безопасность правозащитников и журналистов, сообщающих о таких нарушениях".

6. Российская Федерация как государство-член Совета Европы несет за это ответственность и должна обеспечить соблюдение положений Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) на всей своей территории.

7. В свете этих соображений Ассамблея настоятельно призывает Российскую Федерацию:

7.1. провести беспристрастное и эффективное расследование преследования ЛГБТИ в Чеченской Республике и обеспечить, чтобы виновные не остались безнаказанными;

7.2. разрешить одной из международных правозащитных организаций провести независимое международное расследование, если расследование на национальном уровне не будет проведено;

7.3. обеспечить юридическую и физическую защиту жертв, членов их семей и свидетелей преследования ЛГБТИ в Чеченской Республике;

7.4. выполнить постановление Европейского суда по правам человека по делу "Баев и другие против России" и другие соответствующие постановления и отменить, как рекомендует Суд, закон о запрете так называемой пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних, который способствовал усугублению общей атмосферы дискриминации и предубеждений против ЛГБТИ;

7.5. обеспечить на всей территории страны защиту правозащитников, в том числе тех, кто занимается продвижением и защитой прав ЛГБТИ;

7.6. разрешить опубликовать доклад о посещении членами Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (КПП) Чеченской Республики в декабре 2017 года и незамедлительно выполнить его рекомендации;

7.7. в полном объеме выполнить рекомендации Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) в контексте ее пятого цикла мониторинга;

7.8. в полном объеме поддержать процесс пересмотра рекомендации CM/Rec(2010)5 Комитета министров о мерах по борьбе с дискриминацией на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

8. Ассамблея также призывает все государства-члены Совета Европы:

8.1. принимать у себя бежавших из Чеченской Республики лиц, ставших жертвами преследования, мотивированного фактической или мнимой сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью, а также членов их семей и свидетелей такого преследования, предоставляя им международную защиту в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев;

8.2. выполнять подготовленное Управлением Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) Руководство по международной защите № 9, в котором содержатся указания по обработке ходатайств о предоставлении убежища на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности, а также указания по соответствующим случаям переселения;

8.3. предоставлять защиту жертвам и свидетелям преследования ЛГБТИ в Чеченской Республике, которые бежали из нее, а также медицинскую и психологическую помощь этим лицам;

8.4. поддерживать неправительственные организации и правозащитников, помогающих жертвам и свидетелям кампаний против ЛГБТИ;

8.5. решительно осудить насилие и дискриминацию на почве сексуальной ориентации и гендерной идентичности;

8.6. решительно осудить гомофобные высказывания и призывы к насилию в отношении ЛГБТИ со стороны политиков и политических лидеров;

8.7. воздерживаться от использования аргумента защиты так называемых традиционных ценностей в качестве основания для ограничения прав, включая свободу выражения мнения или объединения;

8.8. обеспечить выполнение в полном объеме рекомендации CM/Rec(2010)5 Комитета министров о мерах по борьбе с дискриминацией на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

9. Ассамблея призывает национальные парламенты обсудить меры, которые могут быть приняты на национальном уровне с целью оказания поддержки жертвам и свидетелям кампании преследования ЛГБТИ.





**Резолюция 2231 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Украинские граждане, лишённые свободы Российской Федерацией как политические заключённые**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своих ранее принятых резолюциях, касающихся ситуации на Украине, в частности о резолюции 1990 (2014) "Пересмотр по существенным основаниям ранее утвержденных полномочий российской делегации", резолюции 2034 (2015) "Оспаривание по существенным основаниям неутвержденных полномочий делегации Российской Федерации", резолюции 2063 (2015) "Рассмотрение вопроса об аннулировании ранее утвержденных полномочий делегации Российской Федерации (во исполнение пункта 16 резолюции 2034 (2015))", резолюции 2112 (2016) "Гуманитарная обеспокоенность по поводу положения лиц, захваченных в ходе войны на Украине", резолюции 2132 (2016) "Политические последствия российской агрессии на Украине", резолюции 2133 (2016) "Средства правовой защиты при нарушениях прав человека на украинских территориях, не контролируемых украинскими властями" и о резолюции 2198 (2018) "Гуманитарные последствия войны на Украине".

2. Ассамблея напоминает, в частности, о позиции, занятой ею по вышеупомянутым резолюциям по следующим актуальным в настоящем контексте вопросам:

2.1. Крым был незаконно аннексирован после военной оккупации Российской Федерацией, которая в результате обязана обеспечить соблюдение прав человека для всех жителей Крыма посредством своей экстерриториальной юрисдикции, основанной на фактическом контроле над этим регионом;

2.2. ситуация с правами человека в Крыму ухудшилась: погибают и пропадают без вести политические активисты, критически высказывающиеся по поводу российской оккупации и аннексии; критически настроенные неправительственные организации (НПО) и средства массовой информации подвергаются угрозам и нападкам, продолжаются притеснения и репрессии в отношении коренной крымско-татарской общины;

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2018 г. (25-е заседание) (см. док. 14591, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Эмануэлис Зингерис). *Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2018 г. (25-е заседание).*

2.3. жители Крыма подверглись сильнейшему давлению с целью получения российских паспортов и отказа от своего украинского гражданства после навязывания им российского гражданства фактическими властями;

2.4. многочисленные украинские граждане находятся в местах лишения свободы в Крыму или в Российской Федерации по политически мотивированным или иным образом сфабрикованным обвинениям.

3. В связи с этим Ассамблея выражает серьезную обеспокоенность по поводу сообщений о том, что не менее 70 украинских граждан, считающихся, в том числе Европейским парламентом, о чем говорится в его резолюции от 14 июня 2018 года, политическими заключенными, все еще находятся в местах лишения свободы в Крыму или в Российской Федерации по политически мотивированным или иным образом сфабрикованным обвинениям. Так, она полагает, что дела Олега Сенцова, Владимира Балуха и Павло Гриба, в частности, соответствуют применяемому Ассамблеей определению политических заключенных, приведенному в ее резолюции 1900 (2012) "Определение политического заключенного".

4. В связи с делами г-на Сенцова, г-на Балуха и г-на Гриба Ассамблея выражает обеспокоенность по поводу сообщений об условиях их содержания. Поступали сведения о пытках и бесчеловечном обращении в случае Сенцова и Балуха и об отказе в доступе к элементарной медицинской помощи в связи с потенциально серьезным заболеванием в случае г-на Балуха, который проводит голодовку с марта 2018 года, и г-на Гриба. Г-н Сенцов также проводит голодовку с мая 2018 года, в результате чего, по имеющимся сведениям, у него возникли проблемы с сердцем и почками; есть основания полагать, что он подвергался принудительному кормлению российскими властями, возможно в нарушение статьи 3 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5).

5. Ассамблея также серьезно обеспокоена подробными сообщениями о жестоком обращении и отказе в доступе к медицинской помощи другим предполагаемым политическим заключенным.

6. Ассамблея сожалеет, что механизм мониторинга соблюдения прав человека Совета Европы, в частности, Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего обращения или наказания (КПП), не смог получить доступ в Крым, для того чтобы оценить состояние прав человека лиц, находящихся там в местах лишения свободы, и призывает Российскую Федерацию облегчить такой доступ. Она также выражает сожаление по поводу того, что Комиссару по правам человека украинского парламента Людмиле Денисовой недавно было отказано в посещении г-на Сенцова в колонии, где он содержится.

7. Ассамблея преисполнена решимости продолжать отслеживать ситуацию с правами человека в оккупированном Крыму и следить за положением украинских граждан, лишенных Российской Федерацией свободы в качестве политических заключенных. Кроме того, Ассамблея обязуется отслеживать выполнение решений Европейского суда по правам человека, касающихся нарушения прав человека лиц, находящихся в местах заключения в Крыму и в Российской Федерации.

8. В связи с этим Ассамблея призывает Российскую Федерацию:

8.1. незамедлительно освободить всех украинцев, находящихся в местах лишения свободы в Российской Федерации и в Крыму по политически мотивированным или иным образом сфабрикованным обвинениям, и приложить все усилия для ускорения освобождения украинских граждан, находящихся в заключении на территории Донбасса, который находится под фактическим контролем Российской Федерации;

8.2. вплоть до их освобождения обеспечить полное соблюдение их прав, включая соблюдение запрета на пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, и обеспечить право доступа к необходимой медицинской помощи, с тем чтобы надлежащим образом сохранить их здоровье и благополучие;

8.3. воздерживаться от принудительного кормления г-на Сенцова и любых других заключенных, если только это не является необходимым с медицинской точки зрения для спасения их жизни;

8.4. разрешить проведение мониторинга состояния здоровья и условий содержания этих заключенных независимыми международными наблюдателями, включая КПП и Международный комитет Красного креста, а также разрешить украинским официальным лицам, включая Комиссара по правам человека украинского парламента, посещать их;

8.5. отказаться от политики навязывания российского гражданства проживающим в Крыму гражданам Украины, которые не желают приобретать его, и воздерживаться от принудительного перемещения таких лиц из Крыма в Российскую Федерацию, включая тех, в отношении которых применены уголовно-правовые меры;

8.6. снять с меджлиса запрет, который противоречит международным стандартам свободы объединения, и разрешить вернуться в Крым лидерам меджлиса: Мустафе Джемилеву и Рифату Чубарову;

8.7. прекратить преследование крымско-татарского народа и лиц, которые его представляют, включая юристов и правозащитников, а также давление на них.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2232(2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Достижение сбалансированности интересов ребенка и необходимости сохранения семей**

Парламентская ассамблея

1. Напоминая о своей резолюции 2049 (2015) и рекомендации 2068 (2015) "Социальные службы в Европе: законодательное регулирование и практика изъятия детей из семей в государствах-членах Совета Европы", Парламентская ассамблея подтверждает, что дети имеют право на защиту от всех видов насилия, злоупотреблений и невнимания. Но они имеют и право не разлучаться со своими родителями вопреки своей воле, за исключением тех случаев, когда компетентные органы при судебном надзоре устанавливают, что такое разлучение является абсолютно необходимым для защиты интересов самого ребенка. Даже в тех случаях, когда такое разлучение является необходимым, дети имеют право на сохранение личных отношений и прямых контактов с обоими родителями на регулярной основе, если только это не противоречит интересам самого ребенка.

2. Несмотря на наличие ясных международных и европейских стандартов в области прав ребенка, по-прежнему ощущается нехватка единообразного исполнения решений о изъятии детей из семьи, помещении в учреждения опеки и воссоединении с семьями в разных государствах-членах Совета Европы. Таким образом, необходимо предпринять дополнительные шаги по устранению различий между этими стандартами и их соблюдением, а также повысить качество собираемой информации и научных исследований, которые могли бы позволить директивным органам принимать обоснованные решения в отношении наиболее эффективного соблюдения этих стандартов.

3. Государства-члены Совета Европы, которые ратифицировали соответствующие договоры Организации Объединенных Наций и конвенции Совета Европы, касающиеся прав ребенка, должны применять их и руководствоваться ими при принятии решений об изъятии, усыновлении, помещении в учреждения опеки и воссоединении с семьей.

4. Ассамблея еще раз подтверждает, что интересы ребенка должны оставаться главным соображением при принятии любых шагов, касающихся детей, как это предусмотрено в Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2018 г. (26-е заседание) (см. док. 14568, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Валериу Гилецки). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2018 г. (26-е заседание).*



Однако практическое соблюдение этого принципа зависит от контекста и конкретных обстоятельств. Иногда легче сказать, что не соответствует интересам ребенка: серьезно пострадать, находясь в руках своих родителей, или оказаться изъятым из семьи без веских оснований.

5. С этой оговоркой Ассамблея напоминает о рекомендациях, которые она сформулировала в резолюции 2049 (2015), и рекомендует государствам-членам Совета Европы сосредоточиться на том, как именно можно обеспечить максимально полное соблюдение интересов как детей, так и их семей. Государствам-членам следует:

5.1. обеспечить наличие благожелательных по отношению к детям процедур изъятия из семьи, помещения в учреждения опеки и воссоединения: это предполагает наличие гарантий полномасштабного участия ребенка посредством надлежащей подготовки и обучения персонала, который разговаривает с ребенком и слушает его; при этом мнение этих сотрудников должно быть не просто услышано, но и принято во внимание, при условии, что такое мнение не идет вразрез с интересами ребенка;

5.2. своевременно и в позитивном духе оказывать семьям необходимую поддержку, с тем чтобы в первую очередь избежать принятия ненужных решений об изъятии из семьи, а также способствовать воссоединению семей, когда это представляется возможным и отвечает интересам ребенка: для этого потребуются наладить более тесное сотрудничество с родителями, с тем чтобы избежать возможных ошибок, обусловленных недопониманием, стереотипами и дискриминацией, ошибок, которые будет сложнее исправить на более позднем этапе, когда утрачено доверие;

5.3. обеспечить, чтобы системы, обеспечивающие благополучие ребенка, были открытыми и транспарентными, с тем чтобы повысить уровень легитимности системы и укрепить доверие к ней; это включает также необходимость того, чтобы принимаемые решения на всех этапах процесса были хорошо задокументированы, а рассмотрение в суде было понятным, благожелательным по отношению к ребенку и доступным; кроме того, необходимо улучшить процесс сбора данных и их изучения;

5.4. обеспечить, чтобы весь персонал, связанный с выполнением решений об изъятии детей из семей и помещении в учреждение опеки, включая судей, обладал надлежащей квалификацией и регулярно проходил обучение (включая ознакомление с международными и европейскими стандартами), располагал достаточными ресурсами для принятия решений в наиболее приемлемые сроки (то есть без спешки и затягивания), и не был перегружен слишком большим количеством дел;

5.5. стремиться сводить к минимуму практику изъятия детей из-под родительской опеки при рождении, использование в качестве основания для принятия решений о помещении ребенка в учреждения опеки факта истечения установленных сроков, а также усыновление без согласия родителей, и прибегать к ним лишь в крайнем случае. В тех случаях, когда это отвечает интересам ребенка, стремиться сохранять семейные связи;

5.6. в тех случаях, когда принимается решение об изъятии ребенка из семьи, обеспечивать, чтобы:

5.6.1. такие решения являлись соразмерным ответом на заслуживающую доверие и проверенную оценку вопроса компетентными органами под судебным контролем, подтвердившим наличие действительной угрозы причинения этим детям реального и серьезного вреда;

5.6.2. подробное решение вручалось родителям, а один экземпляр этого решения передавался на хранение, чтобы решение разъяснялось ребенку с учетом его возраста или чтобы ребенку иным образом предоставлялся доступ к такому решению, и чтобы в судебном постановлении были изложены обстоятельства, обусловившие принятие данного решения и причины изъятия ребенка из семьи;

5.6.3. изъятие детей из семьи являлось крайней мерой и производилось лишь на необходимый срок;

5.6.4. братья и сестры во всех случаях оставались вместе, если только это не противоречит интересам детей;

5.6.5. в тех случаях, когда это отвечает интересам детей, они отдавались на попечение дальним родственникам, с тем чтобы минимизировать разрыв семейных связей для этих детей;

5.6.6. регулярно рассматривать вопросы воссоединения семей и/или контактов с членами семьи, должным образом принимая во внимание интересы и мнение самого ребенка;

5.6.7. порядок посещения и контактов облегчал поддержание семейных связей и работу по воссоединению семьи, если таковое не является очевидно неприемлемым;

5.6.8. все судебные разбирательства проходили независимо, при гарантии равноправия сторон, а также при паритете ресурсов, предоставляемых семье и системе опеки над ребенком;

5.6.9. религиозные, этнические и культурные корни, а также наличие братьев и сестер также принимались во внимание при помещении детей в альтернативные учреждения опеки;

5.7. обеспечивать наличие в системе опеки над детьми надлежащих сдержек и противовесов, включая надзор со стороны регулирующих органов, а в соответствующих случаях – парламентский контроль.



**Резолюция 2233 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## Принудительные браки в Европе

Парламентская ассамблея

1. Ежегодно в мире 39 тысяч девушек выходят замуж, не достигнув совершеннолетия. Более трети из них моложе 15 лет. Столь же частыми являются принудительные браки между взрослыми. Все страны Европы страдают от этой пагубной практики: будь то принудительные браки, заключаемые в Европе, принудительные браки европейских граждан и резидентов, заключенные в других странах, или принуждение вступать в брак до прибытия в Европу. От этих нарушений прав человека прежде всего страдают женщины и девочки, однако страдают от нее также мужчины и мальчики.

2. За этими цифрами стоит множество погубленных жизней, значительный нереализованный потенциал и серьезные угрозы здоровью. Для девочек вступление в брак зачастую означает уход из школы, расставание с семьями, слишком быстрый переход от детства ко взрослой жизни, домашнее рабство, незащищенные и принудительные половые отношения и нежелательные беременности, которые угрожают их здоровью. Принудительные браки в зрелом возрасте лишают женщин возможности свободно, без принуждения, дискриминации или нарушения их прав принимать решения по всем вопросам, касающимся их жизненного выбора, их половой жизни, а также полового и репродуктивного здоровья. Для женщин и девочек принудительные браки часто являются синонимом насилия, а также повторяющихся сексуальных домогательств и изнасилований.

3. Ассамблея осудила эти действия в своей резолюции 1468 (2005) "О насильственных и детских браках", в которой она определила принудительный брак как союз двух лиц, из которых по крайней мере одно не давало своего полного и свободного согласия на брак, а детский брак – как союз двух лиц, из которых по крайней мере одно не достигло восемнадцатилетнего возраста. Эти определения остаются актуальными и сегодня, а детские браки представляют собой одну из форм принудительных браков, поскольку нельзя считать, что ребенок в состоянии в полном объеме, свободно и осознанно дать согласие на брак. Брак, в котором по крайней мере

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2018 г. (26-е заседание) (см. док. 14574, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Беатрис Фреско-Рольфо, док. 14592, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Азаде Роджхан Густафссон; и док. 14593, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Карина Олссон). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2018 г. (26-е заседание).

одна из сторон не имеет возможности аннулировать брак или покинуть своего супруга или супругу, также представляет собой принудительный брак.

4. Принудительный брак – это не просто ситуация принуждения к принятию супруга: он означает еще и целую серию нарушений прав человека, включая нарушения прав детей и насильственные акты против женщин. Такие браки нарушают целый ряд других прав, включая права на физическую неприкосновенность, физическое и психическое здоровье, сексуальное и репродуктивное здоровье, образование, частную жизнь, свободу и самостоятельность.

5. Международные стандарты предупреждения принудительных браков и борьбы с ними существуют уже в течение длительного времени. Недавно принятая Конвенция Совета Европы о предупреждении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция") кроме того определяет принудительный брак как одну из форм насилия и призывает Договаривающиеся Стороны считать их уголовным преступлением. Однако принятые к настоящему времени меры оказались недостаточными для того, чтобы ликвидировать эту пагубную практику в наших государствах-членах.

6. Ассамблея считает исключительно важным, чтобы государства-члены активизировали усилия по предупреждению и пресечению принудительных браков и положили конец сопровождающему таким бракам насилию и нарушению прав. Эти усилия должны охватывать всех, кого это касается: общины, в которых практикуются принудительные браки, низовые общественные организации, социальные службы и учреждения образования, полицию, систему правосудия и медицинских работников. Информационно-образовательные кампании должны быть ориентированы как на женщин, так и на мужчин в соответствующих общинах, с тем чтобы разорвать связь между этой пагубной практикой и гендерными стереотипами, культурой и традициями, включая концепцию так называемой "чести", которые способствуют сохранению такой практики.

7. В свете изложенного, Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

7.1. включить борьбу с принудительными браками в свои национальные стратегии и правоприменительную практику, с тем чтобы предотвращать и пресекать насилие в отношении женщин и девочек, а также создать в системе государственного управления специальный орган, который занимался бы борьбой с принудительными браками;

7.2. проводить информационно-просветительские кампании по борьбе с принудительными браками и поддерживать инициативы неправительственных организаций в этой области;

7.3. продолжать развивать и укреплять структуры, созданные для оказания помощи жертвам и тем, кому угрожает принудительный брак, включая телефонные линии помощи для срочных звонков, а также жилье и убежище для женщин и девочек, которым пришлось уйти из дома;

7.4. активизировать процесс расширения прав и возможностей женщин, в частности, гарантировать им доступ к образованию и на рынок труда;

7.5. в отношении национального законодательства:

7.5.1. признать в качестве отдельного уголовного преступления преднамеренное принуждение взрослого или ребенка к вступлению в брак, а также завлечение взрослого лица и ребенка за рубежом с целью принудить его или ее к вступлению в брак и предусмотреть эффективные санкции в отношении лиц, виновных в совершении таких преступлений, а также лиц, которые помогают совершению таких преступлений, склоняют к ним или пытаются их совершить;

7.5.2. запретить все без исключения детские браки и отменить различия между девочками и мальчиками, в том что касается минимального возраста вступления в брак;

7.5.3. создать механизмы для проверки до вступления в брак наличия подлинного согласия со стороны обоих супругов, имея в виду, что каждая сторона должна быть свободна отказаться от вступления в брак, не страдая при этом от каких-либо негативных последствий;

7.5.4. принять гражданско-правовые меры, такие как запретительные судебные приказы или постановления о защите от принудительных браков, в смысле Стамбульской конвенции, наряду с введением запрета на покидание страны, с тем чтобы предупредить принудительные браки в тех случаях, когда поступает информация о наличии такой опасности;

7.5.5. обеспечить регистрацию рождения детей и браков, а также обеспечить чтобы лица, принужденные к вступлению в незарегистрированный брак, и все дети, рожденные в результате таких браков, получали тот же уровень защиты, что и при зарегистрированном браке;

7.5.6. принять меры по обеспечению признания принудительных браков недействительными, по их аннулированию или расторжению без ненужного финансового и административного бремени для жертвы;

7.6. для обеспечения эффективного применения положений уголовного и гражданского законодательства с целью предупреждения принудительных браков и наказания за них улучшить условия, позволяющие информировать о случаях принудительных браков, и гарантировать защиту жертв, информаторов и иных свидетелей так долго, как это требуется для обеспечения их безопасности;

7.7. в отношении их международно-правовых обязательств:

7.7.1. подписать и/или ратифицировать и в полном объеме выполнять соответствующие документы Совета Европы, в частности Конвенцию Совета Европы о предупреждении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия;

7.7.2. подписать и/или ратифицировать Конвенцию Организации Объединенных Наций о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков, а также поправку и Протокол к Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин;

7.8. признать принудительные браки основанием для предоставления международной защиты;

7.9. воздерживаться от признания принудительных браков, заключенных за рубежом, однако, в тех случаях, когда это отвечает интересам жертвы, признать последствия такого брака, если это позволяет жертвам, обеспечить соблюдение прав, на которые они в противном случае не могли бы претендовать;

7.10. собрать точные, сопоставимые данные по принудительным бракам с разбивкой по полу, возрасту, а также детально проанализировать причины и частоту такой практики и связанные с нею факторы риска;

7.11. для того чтобы гарантировать защиту жертв и лиц, которым угрожает опасность, с момента поступления информации об их ситуации, организовать всестороннее обучение специалистов, работающих в социальных службах и в сфере образования, в полиции и в системе правосудия, а также медицинских работников;

7.12. создать эффективные механизмы координации, а также механизмы отслеживания ситуации жертв и лиц, находящихся под угрозой, и расширить обмен передовым опытом, обращаясь, в частности, в этой связи к разработанному Руководящим комитетом по правам человека Руководству по эффективной и перспективной практике предотвращения и пресечения калечащих операций на женских половых органах и принудительных браков.

8. Ассамблея призывает национальные парламенты поддержать меры, направленные на предупреждение принудительных браков на национальном уровне, а также в рамках осуществляемого ими международного сотрудничества.

9. Ассамблея приветствует и поддерживает принятые Организацией Объединенных Наций Цели в области устойчивого развития, которые предусматривают ликвидацию к 2030 году практики принудительных браков, и призывает все государства-члены Совета Европы внести активный вклад в достижение этих целей.

10. В заключение, Ассамблея признает, что принудительные браки связаны с другими пагубными действиями, такими как калечащие операции на женских половых органах, о чем говорилось в ее резолюции 2135 (2016), и так называемыми "преступлениями чести", с учетом ее резолюции 1681 (2009) и рекомендации 1881 (2009) с которыми государствам-членам Совета Европы также следует твердо и решительно бороться.



**Резолюция 2234 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Умышленное разрушение и незаконный оборот объектов культурного наследия**

Парламентская ассамблея

1. Культурное наследие имеет социальную и политическую ценность, а кроме того объекты сами по себе имеют высокую цену. Культурное наследие олицетворяет идеи и достижения, которые формировали развитие человечества; в течение всей истории оно прославлялось как проявление творчества, а во времена конфликтов оказывалось мишенью как символ самобытности, который подвергался нападению с целью деморализации, нанесения военного поражения и уничтожения населения.
2. Ввиду своей имманентной ценности объекты культурного наследия на законных основаниях создаются по заказу, выставляются на выставках, покупаются и продаются, однако они становятся и предметом кражи, грабежа, незаконного оборота и подделки с целью получения незаконной финансовой прибыли. В частности, в Ираке и Сирии Даиш расхищал культурное наследие региона, сознательно разрушая важные археологические объекты и наживаясь на продаже ценных, извлеченных из земли артефактов.
3. Незаконный оборот объектов культурного наследия всегда носил транснациональный характер, подпитывая черный рынок торговли антиквариатом, предметами искусства и артефактами. Сегодня черный рынок к тому же отходит от традиционных каналов торговли и перемещается в социальные СМИ и Интернет. Кроме того, Ассамблея обеспокоена тем, что эта незаконная финансовая прибыль используется в свою очередь для финансирования коррупции, терроризма и насилия.
4. В этом контексте Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2057 (2015) и рекомендацию 2071 (2015) "Культурное наследие в кризисных и посткризисных ситуациях" и "Намюрский призыв", принятый Конференцией министров стран Совета Европы, отвечающих за вопросы культурного наследия (2015), и приветствует проведенную в соответствии с этим решением работу, результатом которой стало принятие в Никосии в мае 2017 года новой Конвенции Совета Европы о правонарушениях в отношении культурных ценностей (СДСЕ № 221).

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2018 г. (27-е заседание) (см. док. 14566, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Штефан Шеннах.). Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2018 г. (27-е заседание).*

См. также рекомендацию 2139 (2018).

5. Эта новая Конвенция опирается на существующую правовую базу, в частности, на Конвенцию Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаагская конвенция) (1954 год) и протоколы к ней (1999 год), Конвенцию ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (1970 год), Конвенцию Международного института по унификации частного права (УНИДРУА) о похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностях (1995 год), а также на различные регламенты и директивы Европейского союза и поэтому призвана заполнить остающиеся пробелы в уголовном законодательстве.

6. Соответственно, Ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы:

6.1. подписать и ратифицировать Конвенцию Совета Европы о правонарушениях в отношении культурных ценностей;

6.2. подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано Конвенцию ЮНЕСКО о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта и протоколы к ней, Конвенцию ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, и Конвенцию УНИДРУА о похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностях;

6.3. наладить тесное сотрудничество между профильными министерствами с участием государственных учреждений, полиции и таможенных служб, представителей торговли предметами искусства и антиквариатом, а также создать центральный национальный орган, который осуществлял, помимо прочего, координацию международного сотрудничества;

6.4. наладить международное сотрудничество (с целью сбора доказательств, предания суду виновных и возвращения культурных ценностей) между странами источника, транзита и назначения, позволяющее осуществлять обмен информацией, согласовывать законы и стандартизировать процедуры и нормы предполагаемой должной осмотрительности во всех звеньях сбытовой цепочки и, в частности:

6.4.1. создать регулярно обновляемые цифровые реестры для сохранения культурных ценностей с регламентируемым, дифференцируемым доступом и общими стандартами обозначения и описания предметов и объектов с целью облегчения международного сотрудничества, в частности, с помощью базы данных похищенных предметов искусства Интерпола;

6.4.2. ввести обязательные "паспорта" для предметов культуры с целью облегчения идентификации предметов и обмена данными с использованием стандартных паспортов объектов (с приложением к досье предмета фотографий), разработанных Институтом информации Гетти и находящихся на хранении в ЮНЕСКО;



6.4.3. согласовать официальные процедуры ввоза и вывоза (включая требование о фотографировании) для борьбы с широко распространенной практикой фальсификации документов;

6.4.4. разработать сертифицированные учебные программы для тех, кто профессионально занимается вопросами защиты культурных ценностей, включая сотрудников музеев, военнослужащих, сотрудников полиции и таможенных органов, археологов;

6.4.5. создать стимулы для привлечения участников легитимного арт-рынка к обсуждению всех существенных вопросов, связанных с борьбой с незаконным оборотом и формированием более открытого и транспарентного рынка, настоятельно рекомендуя соблюдать установленные нормы и правила, разъясняя надлежащие процедуры широкой общественности и в полной мере содействуя тому, чтобы считать противозаконными любые нелегитимные действия;

6.5. начать сотрудничество с Советом Европы, ЮНЕСКО, УНИДРУА и другими профильными международными организациями с целью:

6.5.1. кодификации международных требований в отношении должной осмотрительности аукционных домов и дилеров (с обязательным ведением архива операций) и отдельных покупателей после создания Международным советом музеев (ИКОМ) Этического кодекса для музеев, а также разработать в сотрудничестве с авторитетными дилерами и аукционными домами рекомендации для частных покупателей;

6.5.2. создания стимулов для торговых платформ в Интернете, таких как eBay, для регулирования операций в Интернете и использования процедур, которые необходимы для легитимного арт-рынка, в частности, с целью обнаружения и предотвращения потенциально нелегитимных операций и введения требования прилагать к объекту документы о происхождении;

6.5.3. разработки стратегий, необходимых для защиты находящихся под угрозой объектов культурного наследия в потенциальных зонах боевых действий, где находятся места археологических раскопок, и по возможности оказания технической и финансовой помощи с целью их практической реализации; принимать участие в начатой ЮНЕСКО и правительством Италии инициативе по подготовке "голубых касок культуры" Организации Объединенных Наций.





*Неофициальный перевод*

**Резолюция 2235 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Расширение прав и возможностей женщин в сфере экономики**

Парламентская ассамблея

1. Несмотря на достигнутый за последние несколько десятилетий существенный прогресс, неравенство между женщинами и мужчинами все еще весьма существенно в государствах-членах Совета Европы и за его пределами, и особенно очевидно оно в сфере экономики.
2. Гендерное неравенство в экономике проявляется в различных формах, включая затруднения в доступе женщин на рынок труда и ограничение возможностей карьерного роста, особенно в высшем эшелоне ("стеклянный потолок"). Необоснованные различия в уровне заработной платы (гендерный разрыв в оплате труда) является наиболее заметной формой дискриминации по гендерному признаку на рынке труда.
3. Женщины недопредставлены на руководящих должностях, но зато перепредставлены на нестандартных должностях, в сфере частичной и нестабильной занятости, что как правило предполагает гораздо меньше возможностей для профессионального развития и карьерного роста. Гендерные различия существуют также среди независимых работников и предпринимателей: так, самозанятых мужчин на 50% больше, чем женщин, и разрыв этот увеличивается с размером предприятий.
4. Неравенству способствует также и гендерное сегментирование экономики, поскольку сектора с преобладанием женской рабочей силы, такие как образование, социальная сфера и здравоохранение, как правило характеризуются более низким уровнем вознаграждения. Женщины недопредставлены, в частности, в сфере точных наук (естественные науки, технологии, техника и математика), где лучше условия найма и больше возможностей для профессионального развития.
5. Парламентская ассамблея постоянно выступает за достижение гендерного равенства в экономике с помощью различных мер, включая такие позитивные действия, как резервирование квот в советах директоров компаний, меры по обеспечению сочетания профессиональной и личной жизни, а также с помощью таких документов, как резолюция 1719 (2010) и рекомендация 1911 (2010) "Женщины и финансово-экономический кризис", резолюция 1825 (2011) и рекомендация 1977 (2011)

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2018 г. (27-е заседание) (см. док. 14573, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Елена Чентемеро). *Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2018 г. (27-е заседание).*

"Увеличение числа женщин в руководящих органах в социально-экономической сфере", резолюция 1921 (2013) "Гендерное равенство, сочетание личной и трудовой жизни, совместное выполнение обязанностей" и резолюция 1939 (2013) "Родительский отпуск как путь к достижению гендерного равенства".

6. В некоторых государствах-членах ситуация улучшилась благодаря разнообразным мерам: от позитивной дискриминации до мер, обеспечивающих сочетание личной и профессиональной жизни, таких как гибкий график работы и предоставление родительских отпусков. Информационно-просветительская работа, профессиональная подготовка и обучение в течение всей жизни также способствовали этим позитивным изменениям. Однако улучшение ситуации проходит медленно и неодинаково в разных странах.

7. Опыт обществ, добившихся больших результатов в обеспечении гендерного равенства, свидетельствует о том, что равенство между женщинами и мужчинами в сфере экономики является одним из предварительных условий достижения успехов в других областях, включая общественную и политическую жизнь. Исходя из этого, Ассамблея признает необходимость поддерживать и защищать на рабочих местах женщин, рожаящих и воспитывающих детей, а не считать детей препятствием для карьеры женщин. Равное отношение к мужчинам и женщинам в сфере экономики имеет важнейшее значение для общества.

8. Ассамблея обеспокоена тем, что неравенство на рабочем месте серьезно отражается на экономическом благосостоянии женщин, причем не только в краткосрочном, но и долгосрочном плане, поскольку сочетание низкой оплаты труда, нестабильной занятости и ограниченности возможностей карьерного роста со временем выливаются в значительно более низкие пенсии и низкий уровень благосостояния. Она отмечает, что различные проявления дискриминации по гендерному признаку в сфере экономики связаны между собой, а также привязаны к гендерному неравенству на уровне домашних хозяйств. Такую корреляцию всегда следует иметь в виду при анализе различных форм неравенства и при разработке возможных мер противодействия.

9. Ассамблея полагает, что образование играет ключевую роль в борьбе с культурными факторами, препятствующими участию женщин в экономике, в частности, с гендерными стереотипами, которые ограничивают свободный выбор женщинами образования и карьерного роста и оставляющими им непропорциональное бремя неоплачиваемой работы по дому и по уходу за членами семьи. Обучение и образование в течение всей жизни, кроме того, могли бы способствовать противодействию гендерной сегрегации на рынке труда. В частности, следует всячески поощрять изучение женщинами и девочками точных наук, учитывая их растущее значение, а также существующую в этой сфере гендерную несбалансированность.

10. В свете этих соображений Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы, а также государства-наблюдатели и государства, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее:

10.1. в отношении женщин, являющихся наемными работниками:

10.1.1. призывать государственные и частные компании проводить политику, направленную на достижение гендерного равенства и равных возможностей на рабочем месте посредством проведения соответствующей кадровой политики при найме, профессиональной подготовке и обеспечении карьерного роста;

10.1.2. потребовать от государственных и частных компаний проведения транспарентной политики в отношении заработной платы посредством обнародования шкалы заработной платы по отдельным отраслям и типам должностей, с тем чтобы гарантировать равную оплату за равный труд;

10.1.3. рассмотреть вопрос о целесообразности введения системы сертификации, подтверждающей, что применяемая той или компанией схема выплаты вознаграждения не является дискриминационной, в частности по гендерному признаку;

10.1.4. признать, что рождение и воспитание детей имеют важнейшее и положительное значение для благополучия общества, и поэтому к ним нельзя относиться негативно или считать их каким-то препятствием для продвижения по карьерной лестнице, и ввести законодательство или меры по достижению сбалансированности профессиональной и личной жизни, включая гибкие графики труда (неполный рабочий день, работа на дому, гибкий график работы), а также привлекательные схемы родительских отпусков;

10.1.5. предоставлять доступные услуги по уходу за детьми для детей всех возрастных групп и призывать компании действовать аналогично;

10.1.6. создать стимулы для тех, кто ухаживает за детьми, такие как налоговые льготы или ваучеры для оплаты расходов, связанных с уходом за детьми;

10.1.7. способствовать также с помощью финансовых и налоговых стимулов осуществлению компаниями мер по стимулированию возвращения женщин на работу после рождения ребенка, включая организацию профессиональной подготовки и профориентации;

10.2. в отношении доступа женщин на руководящие должности: ввести квоты для недопредставленного пола в советах директоров компаний в размере не менее 30% и предусмотреть финансовые и нефинансовые санкции за несоблюдение этого требования, в частности увольнение всего совета директоров в наиболее вопиющих ситуациях;

10.3. в отношении предпринимательства женщин:

10.3.1. обеспечивать женщинам доступ к финансовым ресурсам, необходимым для создания бизнеса и приобретения земли, в частности путем открытия специальных кредитных линий по льготным ставкам;

10.3.2. бесплатно или за доступную плату предоставлять женщинам возможность пройти обучение на разработанных специально для женщин учебно-ориентационных курсах по основам предпринимательства;

10.3.3. поощрять программы наставничества и сопровождения для женщин-предпринимателей, а также добиваться гендерного равенства в деятельности бизнес-инкубаторов;

10.4. рассмотреть в отношении женщин, воспитывающих детей, возможность учитывать в пенсионной системе время неоплачиваемой работы по дому и уходу за близкими, с тем чтобы гарантировать надлежащее отношение к женщинам и мужчинам, которые решили взять на себя функции по уходу за близкими;

10.5. в отношении образования:

10.5.1. включить в школьные учебные программы основы гражданственности, делая акцент на гендерном равенстве на основе целостного подхода, охватывающего гендерное равенство между женщинами и мужчинами в частной и общественной жизни, в том числе в сфере образования и в трудовой деятельности;

10.5.2. организовать подготовку по гендерным вопросам и по гендерному равенству для школьных учителей и преподавательского состава с целью преодоления гендерных стереотипов в сфере образования, в том числе, в том что касается учебной и профессиональной ориентации;

10.5.3. стимулировать изучение девочками точных наук (естественные науки, технологии, техника, математика) посредством учебной ориентации в течение обучения в школе и в университете;

10.5.4. призывать учреждения среднего и высшего образования изыскивать новые подходы для привлечения студентов к изучению точных наук с целью улучшения гендерного баланса среди учащихся;

10.5.5. добиваться равного доступа женщин и мужчин к информационно-коммуникационным технологиям и к обучению в течение всей жизни в этой сфере;

10.5.6. предусмотреть в школьных программах экономики и финансов ознакомление с законодательными и финансовыми инструментами, которые позволили бы женщинам активнее участвовать в экономической жизни и которые могли бы обеспечить гендерное равенство;

10.6. в отношении информационно-просветительской работы: проводить информационно-просветительские кампании для опровержения гендерных стереотипов, в частности, в трудовой сфере, включая рассмотрение соответствующих ролевых моделей и свидетельств конкретных людей;

10.7. в отношении сбора данных: способствовать сбору и анализу данных о влиянии новаторских управленческих решений, ориентированных на достижение гендерного равенства.