



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire  
Парламентская ассамблея

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE  
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2018 года

Четвертая часть

8-12 октября 2018 года

**ДОКУМЕНТЫ,  
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

**Предварительное издание**



## Содержание

### Рекомендации

- Рекомендация 2140 (2018) Неограниченный доступ органов Совета Европы и Организации Объединенных Наций, осуществляющих мониторинг соблюдения прав человека, на территорию государств-членов, включая "серые зоны" (док. 14619)
- Рекомендация 2141 (2018) Воссоединение семей беженцев и мигрантов в государствах-членах Совета Европы (док. 14626)
- Рекомендация 2142 (2018) Заключение сделок в уголовном процессе: необходимость наличия минимальных стандартов для систем отказа от судебного разбирательства (док. 14618)

### Резолюции

- Резолюция 2236 (2018) Обращение с несовершеннолетними палестинцами в израильской системе правосудия (док. 14583)
- Резолюция 2237 (2018) Регулирование иностранного финансирования ислама в Европе с целью предотвращения радикализации и исламофобии (док. 14617)
- Резолюция 2238 (2018) Радикализация мигрантов и диаспор в Европе (док. 14625)
- Резолюция 2239 (2018) Частная и семейная жизнь: достижение равенства независимо от сексуальной ориентации (док. 14620)
- Резолюция 2240 (2018) Неограниченный доступ органов Совета Европы и Организации Объединенных Наций, осуществляющих мониторинг соблюдения прав человека, на территорию государств-членов, включая "серые зоны" (док. 14619)
- Резолюция 2241 (2018) Ядерная безопасность в Европе (док. 14622)
- Резолюция 2242 (2018) Роль национальных парламентов в успешном проведении децентрализации (док. 14623)
- Резолюция 2243 (2018) Воссоединение семей беженцев и мигрантов в государствах-членах Совета Европы (док. 14626)
- Резолюция 2244 (2018) Миграция с гендерной точки зрения: расширение прав и возможностей женщин как основных участников процесса интеграции (док. 14606)
- Резолюция 2245 (2018) Заключение сделок в уголовном процессе: необходимость наличия минимальных стандартов для систем отказа от судебного разбирательства (док. 14618)
- Резолюция 2246 (2018) Крушение самолета Ту-154М ВВС Польши, перевозившего польскую государственную делегацию, на территории Российской Федерации 10 апреля 2010 года (док. 14607)



**Рекомендации**  
**2140 - 2142**



**Рекомендация 2140 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Неограниченный доступ органов Совета Европы и Организации Объединенных Наций, осуществляющих мониторинг соблюдения прав человека, на территорию государств-членов, включая "серые зоны"**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей резолюции 2240 (2018) "Неограниченный доступ органов Совета Европы и Организации Объединенных Наций, осуществляющих мониторинг соблюдения прав человека, на территорию государств-членов, включая "серые зоны"".

2. Ассамблея призывает Комитет министров безотлагательно обсуждать ситуации всякий раз, когда какому-либо из органов Совета Европы по мониторингу соблюдения прав человека отказывают в доступе или разрешают доступ лишь на условиях, которые являются политически неприемлемыми или несовместимыми с мандатом данного органа, на всю территорию какого-либо государства-члена или на ее часть. Такое обсуждение должно быть направлено на скорейшее нахождение эффективных решений, предполагающих оказание при необходимости дипломатического давления на ответственные власти, действуя, если того требует ситуация, через государство, осуществляющее фактический контроль над данной территорией, и фактические власти.

3. Ассамблея призывает также Комитет министров рассмотреть вопрос о внедрении в Совете Европы презумпции согласия всех государств на посещение органами, осуществляющими мониторинг соблюдения прав человека, когда есть основания считать, что имели место грубые нарушения основных прав человека и достоинства, такие как угроза жизни, пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или отказ в удовлетворении элементарных гуманитарных потребностей. От такой презумпции согласия можно отказаться в исключительных обстоятельствах, например, когда отказ в доступе необходим по причинам, связанным с национальной обороной, общественной безопасностью или серьезными нарушениями общественного порядка в отдельных населенных пунктах. Однако такие возражения государство может выдвигать лишь при получении информации о намерении мониторингового органа посетить страну в обстоятельствах, которые предполагают презумпцию согласия.

4. Ассамблея призывает также Комитет министров подготовить детальный системный анализ состояния сотрудничества между механизмами мониторинга соблюдения прав человека Совета Европы и Организации Объединенных Наций с целью усиления координации и достижения максимального синергетического эффекта. Такой анализ должен включать изучение возможностей усиления общего мониторинга прав человека в "серых зонах" (территории государств, которые находятся под

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 10 октября 2018 г. (33-е заседание) (см. док. 14619, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Франк Швабе). Текст, принятый Ассамблеей 10 октября 2018 г. (33-е заседание).*

*Рекомендация 2140 (2018)*

контролем фактических властей) в государствах-членах Совета Европы, в том числе путем проведения совместных мероприятий органами, отвечающими за мониторинг сопоставимых правозащитных вопросов, с должным учетом особенностей мандатов этих органов, их состава, структуры и методов работы. Такой анализ мог бы также проводиться с участием соответствующих мониторинговых механизмов других международных организаций, включая Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе.

**Рекомендация 2141 (2018)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

## **Воссоединение семей беженцев и мигрантов в государствах-членах Совета Европы**

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2243 (2018), Парламентская ассамблея подчеркивает важность защиты семейной жизни в соответствии со Статьей 8 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и рекомендует Комитету министров:

1.1. разработать руководящие принципы применения права на воссоединение семей беженцев и мигрантов, а также взаимной правовой помощи и административного сотрудничества между государствами-членами и с третьими странами в этой области;

1.2. предложить государствам-членам заключить двусторонние соглашения, для того чтобы представлять друг друга с целью сбора заявлений о предоставлении визы и выдачи виз;

1.3. предложить государствам-членам, которые еще не сделали этого, присоединиться к Шенгенской визовой информационной системе Европейского союза или наладить с ней сотрудничество с целью обмена данными для ускорения процесса воссоединения семей;

1.4. сотрудничать с Международным комитетом Красного Креста с целью пропаганды механизмов и деятельности, связанной с поиском пропавших без вести членов семей беженцев, действуя совместно с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и национальными парламентами;

1.5. активизировать деятельность Совета Европы по борьбе с торговлей детьми-беженцами, обеспечив, чтобы несопровождаемые дети-беженцы имели возможность воссоединиться со своими родителями, за исключением тех случаев, когда это в первую очередь противоречит интересам самого ребенка, например, когда сами родители участвовали в торговле этим ребенком.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 11 октября 2018 г. (35-е заседание) (см. док. 14626, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Улла Сандбек). Текст, принятый Ассамблеей 11 октября 2018 г. (35-е заседание).*



**Рекомендация 2142 (2018)<sup>1</sup>**

Предварительное издание

**Заключение сделок в уголовном процессе: необходимость наличия минимальных стандартов для систем отказа от судебного разбирательства**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на свою резолюцию 2245 (2018) "Заключение сделок в уголовном процессе: необходимость наличия минимальных стандартов для систем отказа от судебного разбирательства".

2. Она предлагает Комитету министров:

2.1. провести комплексное исследование вопроса использования систем отказа от судебного разбирательства в государствах-членах и государствах-наблюдателях Совета Европы;

2.2. подготовить набор рекомендаций для государств-членов, призванный обеспечить, чтобы при использовании систем отказа от судебного разбирательства угроза нарушения прав человека, в частности, права на справедливое судебное разбирательство, была сведена к минимуму.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 12 октября 2018 г. (36-е заседание) (см. док. 14618, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Борис Цилевич), Текст, принятый Ассамблеей 12 октября 2018 г. (36-е заседание).*



**Резолюции  
2236 - 2246**



**Резолюция 2236(2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Обращение с несовершеннолетними палестинцами в израильской системе правосудия**

Парламентская ассамблея

1. Напоминая о своей резолюции 2202 (2018) "Израильско-палестинский мирный процесс: роль Совета Европы", Парламентская ассамблея еще раз заявляет, что она поддерживает решение израильско-палестинского конфликта, предполагающее существование двух государств в границах 1967 года. Ассамблея убеждена, что обе стороны конфликта и международное сообщество (включая Совет Европы и его Ассамблею) должны совместно преодолеть препятствия, мешающие мирному процессу.

2. Одним из препятствий, мешающих мирному процессу, является ужесточение позиций обеих сторон, в частности в ущерб детям и молодому поколению. В своей резолюции 2204 (2018) "Защита детей, пострадавших от вооруженных конфликтов", Ассамблея подчеркнула важность обучения детей и молодежи, которые пережили травмировавшие их психику вооруженные конфликты, ненасильственными методами прекращения агрессии или конфликтов, с тем чтобы сделать их невосприимчивыми к межпоколенческой передаче насилия и дать им возможность вырасти в позитивном диалоге культур.

3. Парламентская ассамблея всегда считала защиту прав человека, в частности прав детей (в возрасте от 0 до 18 лет), своим приоритетом. В своей резолюции 2010 (2014) "Дружественная к детям ювенальная юстиция: от риторики к реальности" она еще раз подтверждает, что поддерживает разработанные Комитетом министров Совета Европы "Руководящие принципы, касающиеся дружественного к детям правосудия" в котором учтены уникальные потребности детей, когда они вступают в контакт с системой правосудия. Ассамблея является одним из тех редких форумов, которые сочетают опыт в отношении прав ребенка и знание Ближнего Востока при широкой представленности парламентов.

4. Приведение законодательства и правоприменительной практики в соответствие со стандартами прав человека при определении параметров ювенальной юстиции на международном и европейском уровне не только отвечает интересам ребенка, что является главным соображением, но и обходится дешевле и с большей вероятностью может обеспечить общественную безопасность и помочь молодежи реализовать свой потенциал. В контексте израильско-палестинского конфликта такой шаг способствовал бы также мирному процессу, поскольку обращение с несовершеннолетними палестинцами в израильской системе правосудия ложится черным пятном на репутацию

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 9 октября 2018 г. (31-е заседание) (см. док. 14583, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Лилиан Мори Паскье). Текст, принятый Ассамблеей 9 октября 2018 г. (31-е заседание).*

Израиля как демократического государства, соблюдающего права человека и обеспечивает верховенство права. Весьма сожалая по поводу отсутствия прогресса в разрешении этого глубинного конфликта, Ассамблея, тем не менее, не хотела бы занимать в отношении данного конфликта ту или иную позицию, а хотела бы встать на сторону детей, опираясь на международные и европейские правовые нормы и стандарты.

5. По данным Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и подавляющего большинства неправительственных организаций (НПО) (международные, палестинские и израильские), жестокое обращение с несовершеннолетними палестинцами в местах лишения свободы, находящихся в ведении армии, представляет собой широко распространенное систематическое и институционализированное явление в течение всего процесса с момента задержания до уголовного преследования и возможного осуждения и тюремного заключения ребенка. Израильская система военных судов к тому же не отвечает базовым стандартам, применяемым в отношении детей, в том что касается надлежащего соблюдения процессуальных требований. Хотя противоправное поведение некоторых несовершеннолетних палестинцев заслуживает решительного осуждения, не может быть оправдания жестокому обращению с ребенком, поскольку никто, в том числе и дети, не могут быть лишены своих прав человека, независимо от того, что они совершили.

6. В связи с этим Ассамблея призывает израильские власти сотрудничать с ЮНИСЕФ, Международным комитетом Красного Креста, гражданским сообществом и всеми заинтересованными сторонами, с тем чтобы изменить, при необходимости, законы, правоприменительную практику и поведение и в полном объеме защитить права палестинских детей в израильской системе правосудия. Ассамблея готова оказать помощь кнессету и палестинским властям в этом плане. В частности, Ассамблея рекомендует:

6.1. в полном объеме применять положения международного права, касающиеся прав ребенка (включая детей, которые не в ладах с законом), а также предпринимать усилия с целью применения более высоких стандартов Совета Европы, включенных в его Руководящие принципы, касающиеся дружественного к детям правосудия, что позволит в первую очередь исходить из интересов ребенка;

6.2. тщательно рассматривать все конкретные случаи прежде, чем предпринимать какие-либо действия, с тем чтобы убедиться, что задержание, лишение свободы или тюремное заключение ребенка является реально необходимым, памятуя о положениях Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка (КПР ООН), которая гласит, что арест, задержание или тюремное заключение ребенка используются лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого необходимого периода времени;

6.3. избегать задержания детей (или вручения им повесток) по месту жительства в ночное время и проведения допросов в ночное время;

6.4. свести к минимуму применение наручников и личные обыски детей с раздеванием, а также запретить применение повязок на глазах или колпаков;

- 6.5. оперативно уведомлять родителей о задержании, его причинах и месте, где содержится ребенок;
- 6.6. положить конец всем формам физического, психологического или иного жестокого обращения с детьми во время задержания, перевозки и ожидания, а также в ходе самих допросов (включая тактику принуждения несовершеннолетних к признанию или подписанию признаний на языке, которого они не понимают), а также принять меры по недопущению таких злоупотреблений;
- 6.7. в обязательном порядке вести аудио-, видеозапись всех допросов, а также информировать детей об их правах на понятном для них языке и в доступной форме, с тем чтобы они могли реально воспользоваться своими правами, включая право хранить молчание и общаться с адвокатом до допросов;
- 6.8. пересмотреть правила ведения допросов, с тем чтобы привести их в соответствие с Руководящими принципами Комитета министров Совета Европы, касающимися дружественного к детям правосудия, а также пересмотреть и привести в соответствие с КПП ООН условия освобождения под залог и заключения досудебных соглашений;
- 6.9. ни по каким причинам не лишать детей свободы в административном порядке и не содержать их в одиночной камере;
- 6.10. содержать палестинских детей на объектах, расположенных на оккупированных палестинских территориях, и на практике в полном объеме соблюдать права членов семей на посещение;
- 6.11. создать систему эффективного надзора, с тем чтобы предупреждать и пресекать случаи жестокого обращения с палестинскими детьми в израильской системе правосудия, включая восстановление прав и выплату надлежащей компенсации детям, ставшим жертвами жестокого обращения, а также положить конец безнаказанности лиц, виновных в таких злоупотреблениях.
7. Ассамблея призывает Израиль повысить в соответствии с резолюцией 2010 (2014) возраст уголовной ответственности для всех детей, находящихся под его юрисдикцией, по крайней мере до 14 лет.
8. Ассамблея призывает парламентские и палестинские власти познакомить детей и молодежь в своих общинах с ненасильственными путями прекращения агрессии и конфликта, с тем чтобы вдохнуть новую жизнь в мирный процесс.



**Резолюция 2237 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Регулирование иностранного финансирования ислама в Европе с целью предотвращения радикализации и исламофобии**

Парламентская ассамблея

1. Вопрос финансирования ислама в Европе уже в течение целого ряда лет занимает важное место в общественной дискуссии во многих государствах-членах Совета Европы и может порождать определенную обеспокоенность. Парламентская ассамблея считает, что в чем бы ни заключалась эта обеспокоенность, государства-члены должны обеспечить, чтобы она не порождала повсеместную подозрительность в отношении иностранного финансирования в целом.
2. Напоминая, что, по мнению Европейской комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия), право запрашивать и получать добровольные пожертвования, каково бы ни было происхождение этих пожертвований, является неотъемлемым элементом религиозной деятельности, Ассамблея призывает государства-члены еще раз четко подтвердить, что не все зарубежное финансирование религии представляет само по себе проблему и что, напротив, оно может помочь активизировать межконфессиональный диалог и большую открытость религиозной жизни.
3. Ассамблея отмечает, что, абстрагируясь от различных ситуаций, в отношениях между государствами и религиями и в организации самого ислама и его финансирования, вопросы, возникающие в некоторых случаях вокруг зарубежного финансирования ислама, имеют под собой реальную почву, и это невозможно отрицать, несмотря на отсутствие глобальной сводной статистики.
4. Прежде всего, обеспокоенность вызывает использование некоторыми государствами религии как средства оказания влияния в зарубежных странах, что становится проблемой, когда речь идет уже не просто о поддержке религиозной общины, с тем чтобы она имела возможность свободно исповедовать свою религию, а об экспорте радикальных форм ислама или насаждении своего рода исламского национализма в адресных общинах.
5. В этой связи Ассамблея ссылается на свою резолюцию 1743 (2010) "Ислам, исламизм и исламофобия в Европе", в которой еще восемь лет тому назад она с обеспокоенностью отметила, что "деятельность ряда исламских организаций, функционирующих в государствах-членах Совета Европы, инициирована иностранными правительствами, которые предоставляют им финансовую помощь и

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 10 октября 2018 г. (32-е заседание) (см. док. 14617, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Дорис Фиала). Текст, принятый Ассамблеей 10 октября 2018 г. (32-е заседание).*

руководят ими в политическом плане. ... Национальная политическая экспансия в другие государства под прикрытием ислама должна быть разоблачена. ... государства-члены должны требовать прозрачности и подотчетности как от исламских, так и от иных религиозных объединений, например, требуя раскрытия информации об их уставных целях, руководстве, членском составе и источниках финансирования".

6. В связи с разного рода мерами, принимаемыми некоторыми государствами-членами для регулирования иностранного финансирования ислама, Ассамблея настоятельно призывает государства-члены:

6.1. положить конец всем формам финансирования ислама, которые, как свидетельствуют объективные данные, предназначены для национальной политической экспансии в другие государства под прикрытием ислама;

6.2. пресекать любые попытки проникновения на свою территорию иностранных организаций, которые имеют целью создание параллельного общества, и не допускать, чтобы средства из-за рубежа доходили до каких-либо организаций, которые подрывают права и достоинство человека и которые отказываются жить вместе, согласно принципам прав человека, демократии и верховенства права. В частности, следует предотвращать любые попытки индоктринирования молодежи;

6.3. обеспечить соблюдение норм, установленных Европейской конвенцией о правах человека (СЕД № 5), прецедентным правом Европейского суда по правам человека, Венецианской комиссией и Ассамблеей; это предполагает, в частности, что общий запрет на любое зарубежное финансирование несомненно является необоснованным и не является необходимым в демократическом обществе, что нормы, дискриминирующие отдельные религиозные группы по признаку вероисповедания, должны быть отменены, и что любые нормы, регламентирующие финансирование, должны быть пропорциональными;

6.4. нацелить эти меры на повышение транспарентности, например, посредством представления ежегодных финансовых отчетов, в которых четко указывалось бы происхождение любых финансовых средств, поступающих из-за рубежа, и приводилась информация об их использовании, включая финансовые средства, получаемые через неформальные системы перевода денежных средств, такие как денежные брокеры или сети "хавала". Она также рекомендует привлекать исламские организации к работе по повышению транспарентности, осуществляя профилактические меры в отношении доноров и структур, получающих пожертвования.

7. Рассматривая вопрос о принятии более радикальных мер, таких как введение полного запрета на зарубежное финансирование, Ассамблея рекомендует:

7.1. вначале провести широкие консультации с четко определенными целями;

7.2. одинаково подходить ко всем религиям;

7.3. воздерживаться от того, чтобы подозревать всю мусульманскую общину, что может привести к исламофобии, и в более широком плане - от попыток играть на вопросе зарубежного финансирования.

8. Ассамблея отмечает, что регулирование финансирования ислама может иметь положительные последствия в плане интеграции мусульманских общин в европейское общество, стимулируя появление представителей, которые могли бы осуществлять контакты с органами государственной власти. Она также убеждена, что надлежащим ответом на примитивную и буквалистскую салафитскую теологию, которая создает питательную почву для террористических актов, является просвещенный ислам. В этом плане она отмечает достаточно широко распространившуюся в ряде государств-членов тенденцию повышения уровня подготовки имамов, включая теологическую подготовку, а также ограничение приема имамов, получивших образование за рубежом, при согласовании этих вопросов с представителями мусульманских общин.

9. В связи с этим Ассамблея предлагает государствам-членам организовывать курсы по пропаганде просвещенного ислама, призывает их выделять для этого достаточные средства, что, помимо прочего, позволяет удовлетворять потребности религиозных общин, а также поддерживает инициативы по созданию европейских теологических факультетов, открытых для изучения ислама.

10. Ассамблея также отмечает недавние исследования, показывающие, что интеграция мусульман в ряде европейских стран, как свидетельствует, например, их сильная привязанность странам проживания, похоже, активизировалась за последние 15 лет, что характерно для них особенности, в том что касается их религиозных верований и связей с их странами происхождения или происхождения их потомков, сохраняются и что они продолжают страдать от весьма масштабных проявлений исламофобии.

11. Ссылаясь на пункты 3, 13 и 20 резолюции 1743 (2010) и на резолюцию 2076 (2015) о свободе религии и общежитии в демократическом обществе, Ассамблея призывает государства-члены учитывать эти особенности и активизировать усилия по борьбе с исламофобией, поскольку если зарубежное финансирование может способствовать радикализации, то исламофобия также является одним из факторов, образующих для него питательную почву.

12. И наконец, Ассамблея предлагает государствам-членам выполнить принятый Комитетом министров План действий по борьбе с воинствующим экстремизмом и радикализацией, ведущими к терроризму, отмечая, вместе с тем, важность, которая придается в содержащихся в Плате предложениях по профилактике, мерам, стимулирующим общежитие на равноправной основе в демократических обществах с многообразием культур.



**Резолюция 2238 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Радикализация мигрантов и диаспор в Европе**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея решительно осуждает недавние террористические акты в Европе, которые вызвали активную дискуссию по поводу проникновения террористов вместе с прибывающими беженцами и мигрантами. И хотя очевидно, что подавляющее большинство беженцев, прибывающих в Европу, бегут от насилия и экстремизма в своих странах и надеются на мирную и безопасную жизнь, существует реальная опасность их радикализации по пути следования, в том числе в лагерях беженцев и центрах временного размещения. Кроме того, мигранты могут оказаться жертвами радикализации в случае их маргинализации или неспособности интегрироваться в новое общество или в новую среду, или, когда они страдают от различных форм дискриминации и насилия по прибытии.
2. Ассамблея напоминает о своих резолюциях, содержащих призывы противодействовать радикализации и воинствующему экстремизму в Европе, включая резолюцию 2103 (2016) "Предотвращение радикализации детей путем устранения ее глубинных причин" и резолюцию 2221 (2018) "Противодействие риторике терроризма", и подчеркивает, что отсутствие комплексной миграционной политики существенно повышает вероятность распространения воинствующего экстремизма и радикализации мигрантов. Однако она убеждена, что мигрантов не следует воспринимать как фактор усиления угрозы терроризма, как утверждают СМИ и политики во многих странах.
3. Ассамблея подчеркивает, что предотвращение радикализации и борьба с ней требуют тесного и согласованного сотрудничества всех заинтересованных сторон на всех уровнях власти (местном, региональном и национальном), в том числе сотрудничества с гражданским обществом.
4. Ассамблея призывает государства-члены продвигать меры, которые высвечивают выгоды многообразия и позволяют сформировать у молодежи позитивное ощущение собственной индивидуальности без каких-либо комплексов неполноценности, с тем чтобы предотвратить отчуждение, отсутствие ощущения принадлежности, маргинализацию и общинный изоляционизм, которые в случае распространения служат питательной почвой для радикализации.
5. Ассамблея обеспокоена новым, быстро распространяющимся явлением радикализации через Интернет и социальные сети. Она полагает необходимым разработать некий комплексный подход, позволяющий охватить всех пользователей

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 10 октября 2018 г. (32-е заседание) (см. док. 14625, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Саиба Гафарова). Текст, принятый Ассамблеей 10 октября 2018 г. (32-е заседание).*

Интернета, включая все заинтересованные структуры, такие как интернет-индустрию и провайдеров услуг, государственные власти и гражданское общество.

6. Ассамблея убеждена, что важную роль в профилактике радикализации призваны играть СМИ. К сожалению, некоторые СМИ, вдохновляемые политиками и популистами, укрепляют связи между исламом и терроризмом. Следует избегать и решительно осуждать такого рода негативную риторику, а СМИ должны давать заслуживающую доверие информацию о последствиях радикализации, рассказывая о причинах воинствующей радикализации, а также о путях ее предотвращения. Кроме того, СМИ должны освещать позитивные аспекты и выгоды многообразия, а не только возможные угрозы.

7. Ассамблея подчеркивает, что женщины и женские организации играют исключительно важную роль в профилактике радикализации не только в семьях, но и в общинах. Их следует призывать активнее подключаться к выработке политики, образовательной деятельности и профилактической работе с населением.

8. Важнейшую роль в эффективном противодействии терроризму играют диаспоры, поскольку они лучше, чем кто бы то ни было, могут выявлять молодых людей и мешать им присоединяться к экстремистским организациям в стремлении уйти от непонимания и недоверия со стороны окружающих. Они обладают уникальным потенциалом для расширения личных связей и неагрессивного диалога между людьми разного происхождения.

9. Ассамблея приветствует реализацию Плана действий Совета Европы по борьбе с воинствующим экстремизмом и радикализацией, ведущей к терроризму (2015-2017 годы), и принятие новой Стратегии противодействия терроризму на 2018-2022 годы, которая включает меры по борьбе с воинствующим экстремизмом и радикализацией. Она призывает государства-члены поддержать реализацию этой стратегии.

10. В связи с изложенным, Парламентская ассамблея призывает государства-члены и государства-наблюдатели Совета Европы, а также государства, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее:

10.1. в отношении стратегического планирования:

10.1.1. добиваться принятия законодательных мер, направленных на профилактику радикализации и воинствующего экстремизма;

10.1.2. координировать стратегии профилактической деятельности и расширять обмен информацией в отношении успешных форм и методов борьбы с радикализацией;

10.1.3. поручить компетентным органам собрать данные и изучить механизмы, ведущие к радикализации;

10.1.4. разработать средне- и долгосрочные меры государственной политики по профилактике радикализации, действуя в тесном

сотрудничестве с правительствами, муниципалитетами, полицией и гражданским обществом, в том числе с молодежью;

10.1.5. обеспечить, чтобы совместному проживанию людей различного социального и этнического происхождения способствовала градостроительная политика, а также распределение социального жилья и доступ к образованию;

10.2. в отношении стратегии профилактики:

10.2.1. поддерживать местные власти и муниципалитеты в выполнении ими важнейшей роли по профилактике радикализации и воинствующего экстремизма, а также поощрять прием на работу и привлечение к работе на уровне муниципальных образований служащих и учителей, являющихся выходцами из мигрантской среды;

10.2.2. расширять сотрудничество между местной полицией и всеми религиозными общинами с целью укрепления доверия и установления сотрудничества в деле профилактики радикализации и воинствующего экстремизма;

10.2.3. поощрять установление партнерских связей между правоохранительными органами и мигрантскими общинами с целью предотвращения привлечения лиц, относящихся к группам риска, к деятельности экстремистских организаций;

10.2.4. стимулировать противодействие риторике радикализации, привлекая для этого лидеров религиозных общин, ученых и СМИ, раскрывая подлинный смысл религии и раскрывая истинную сущность ислама;

10.2.5. активизировать межконфессиональный диалог в качестве инструмента борьбы с радикализацией и воинствующим экстремизмом;

10.2.6. стимулировать инклюзивное, всеобщее, учитывающее местные особенности и ориентированное на конкретные потребности образование и учебные программы как эффективные инструменты предотвращения воинствующего экстремизма;

10.3. в отношении профилактики радикализации в тюрьмах:

10.3.1. обеспечить, чтобы сотрудники тюрем проходили специальную подготовку, позволяющую им выявлять ранние признаки радикализации среди заключенных и предотвращать ее;

10.3.2. продвигать и использовать Руководство и Пособие Совета Европы для пенитенциарных служб и служб пробации по вопросам радикализации и воинствующего экстремизма;

10.3.3. облегчать доступ в тюрьмы для имеющих соответствующий допуск религиозных представителей, с тем чтобы заключенные могли регулярно отправлять религиозные обряды, не будучи вынуждены искать альтернатив, которые могут привести к радикализации;

10.3.4. формировать в тюрьмах системы наставничества для заключенных, которые могут оказаться восприимчивы к экстремистским взглядам и которые высказывают пожелание пройти "дерадикализацию";

10.3.5. стимулировать внедрение в тюрьмах специальных программ реабилитации и реинтеграции, учитывающие гендерные особенности;

10.4. в отношении профилактики радикализации через образовательную политику и меры социальной интеграции:

10.4.1. расширять программы социальной интеграции, позволяющие мигрантам сохранить во всем многообразии свою культурную идентичность и стать менее восприимчивыми к идеям радикализации;

10.4.2. разработать комплексное руководство для работников образования по вопросу профилактики радикализации среди молодежи и способствовать ее дерадикализации;

10.4.3. расширять практику обучения учителей навыкам реагирования на радикализацию, разжигание ненависти и признаки воинствующего экстремизма;

10.4.4. организовать образовательные программы, способствующие формированию терпимости и понимания различных религий, жизненных философий, культур и традиций;

10.4.5. осуществлять хорошо продуманные программы привлечения молодежи, которые имеют важнейшее значение для недопущения их вовлечения в процессы радикализации на раннем этапе;

10.4.6. создать европейский механизм усиления социальной защиты рабочих-мигрантов и их семей;

10.4.7. стимулировать привлечение мигрантов и диаспор к социальной работе и спортивным мероприятиям как альтернативе их участия в экстремистских организациях, а также популяризировать и пропагандировать в мигрантской среде спортивные ролевые модели;

10.5. в отношении профилактики радикализации в сети Интернет:

10.5.1. обеспечить сотрудничество между Интернет-индустрией, провайдерами услуг, государственными властями и гражданским обществом, с тем чтобы сформировать убедительную и привлекательную идеологию противодействия разжиганию ненависти и радикализации в сети Интернет;

10.5.2. создать специальные подразделения коммуникационной полиции и поручить им обнаруживать и удалять незаконный веб-контент, пропагандирующий в Интернете радикализацию и терроризм;

10.5.3. содействовать внедрению мер, позволяющих всем пользователям сети Интернет блокировать нелегальный контент в Интернете и сообщать о нем компетентным органам;

10.5.4. разрабатывать программы информирования молодежи о разжигании ненависти в Интернете и опасности манипуляций со стороны радикальных организаций;

10.5.5. создать ресурсы для цифрового преподавания и обучения с целью профилактики радикализации и воинствующего экстремизма, расизма, разжигания ненависти и антисемитизма, которые можно было бы использовать в средних и старших классах средней школы и для подготовки учителей;

10.5.6. поощрять и поддерживать низовые инициативы, направленные на расширение саморегулирования в сети Интернет и борьбу с радикализацией в сети;

10.5.7. организовывать для религиозных представителей обучение по вопросам использования СМИ для распространения идей, альтернативных разжиганию ненависти и побуждению к насилию.

11. Парламентская ассамблея предлагает государствам-членам подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию Совета Европы о предупреждении терроризма (СДСЕ № 196) и Дополнительный протокол к ней (СДСЕ № 217), а также другие соответствующие правовые документы Совета Европы.



**Резолюция 2239 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Частная и семейная жизнь: достижение равенства независимо от сексуальной ориентации**

Парламентская ассамблея

1. Право на уважение частной и семейной жизни является одним из основополагающих прав, воплощенных в Статье 8 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5). И хотя это право одинаково важно в жизни каждого человека, прогресс в достижении равенства в этой области независимо от сексуальной ориентации зачастую не столь незаметен, как в других областях.

2. Однополые пары и другие "радужные" семьи существуют повсюду в Европе, независимо от того, предусмотрено это законодательством или нет. Эти семьи испытывают те же потребности, что и любые другие, при этом многие из них лишены своих прав ввиду своей сексуальной ориентации или гендерной идентичности партнеров или родителей. Чрезвычайно важно безотлагательно признать эту реальность в наших правовых системах, а наши государства должны стремиться преодолеть дискриминацию, ощущаемую как взрослыми, так и детьми в "радужных" семьях.

3. За время после последнего рассмотрения этих вопросов Парламентской ассамблеей в своей рекомендации 1474 (2000) "О положение лесбиянок и гомосексуалистов в государствах-членах Совета Европы" и в резолюции 1728 (2010) "Дискриминация по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности", и принятия Комитетом министров рекомендации CM/Rec(2010)5 "О мерах по борьбе с дискриминацией на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности", в прецедентном праве Европейского суда произошли существенные изменения и были достигнуты значительные результаты в плане обеспечения равенства "радужных" семей в государствах-членах. Эти изменения показали в новом свете масштаб усилий, требуемых от государств-членов для достижения равенства в области частной и семейной жизни, независимо от сексуальной ориентации.

4. В свете изложенного и принимая во внимание также соответствующие рекомендации, содержащиеся в ее резолюции 2048 (2015) "Дискриминация трансгендерных людей в Европе" и резолюции 2191 (2017) "Обеспечение прав человека интерсексуалов и недопущение их дискриминации", а также рекомендации по этим вопросам Комиссара по правам человека и многочисленных конвенционных органов Организации Объединенных Наций, Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы:

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 10 октября 2018 г. (33-е заседание) (см. док. 14620, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-н Йонас Гуннарссон). *Текст, принятый Ассамблеей* 10 октября 2018 г. (33-е заседание).

4.1. обеспечить, чтобы их конституционные, законодательные и нормативные положения и меры, регулирующие права партнеров, родителей и детей, применялись без дискриминации на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности, устраняя любые необоснованные различия в подходах на этой почве;

4.2. воздерживаться от внесения в свои конституции и законодательство изменений, которые помешали бы признанию однополых браков или иных форм "радужных" семей, оставив принятие решений по этим вопросам законодателям или судам высшей инстанции;

4.3. согласовать свои конституционные, законодательные и нормативные положения и меры в отношении однополых партнеров с прецедентной практикой Европейского суда по правам человека в этой области и соответственно:

4.3.1. обеспечить, чтобы для однополых партнеров была разработана конкретная нормативно-правовая база, обеспечивающая признание и защиту их союзов;

4.3.2. предоставить однополым и разнополым парам равные права, в том что касается наследования прав на аренду жилья;

4.3.3. обеспечить, чтобы проживающие вместе однополые партнеры независимо от правового статуса их партнерских отношений считались иждивенцами в целях покрытия медицинским страхованием;

4.3.4. при рассмотрении обращений о выдаче разрешений на жительство в целях воссоединения семей обеспечивать, чтобы в тех случаях, когда однополые пары не имеют возможность вступить в брак, были предусмотрены какие-то иные возможности, позволяющие иностранным однополым партнерам получать вид на жительство;

4.4. обеспечить, чтобы другие базовые потребности, которые имеют важнейшее значение для регулирования отношений внутри пары, находящейся в стабильных и близких отношениях, обеспечивались без какой-либо дискриминации на почве сексуальной ориентации, и соответственно:

4.4.1. в связи с миграцией, предоставлять право на проживание однополым партнерам, так же как и разнополым партнерам, и в равной степени признавать однополые партнерские отношения в контексте обращений на получение гражданства;

4.4.2. в отношении ситуаций, связанных с возникновением необходимости получения медицинской помощи, признавать однополые пары в качестве близких родственников в медицинских целях и предоставлять им право на отпуск по уходу за больным партнером или за больным родителем партнера без дискриминации на почве сексуальной ориентации;

4.4.3. в отношении имущества, рассматривать в качестве совместной собственности имущество, приобретенное однополыми парами в период их связи, без дискриминации на почве сексуальной ориентации;

4.4.4. в отношении уголовного законодательства, обеспечить применимость предусмотренной законом защиты от бытового насилия и гарантировать право отказываться от дачи показаний против своего партнера в уголовном процессе без дискриминации на почве сексуальной ориентации;

4.4.5. в связи с разлучением, обеспечить применение в отношении однополых пар тех же норм, касающихся алиментов, без дискриминации на почве сексуальной ориентации;

4.4.6. в отношении смерти и наследования, расширить доступ однополых пар к пенсиям, выплачиваемым при потере кормильца, предоставлять им право на компенсацию в случае насильственной смерти партнера, а также право наследовать в случае смерти партнера, не оставившего завещание, и освободить от налога на наследство однополые пары без дискриминации на почве сексуальной ориентации;

4.5. защищать права родителей и детей в "радужных" семьях без дискриминации на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности и, соответственно:

4.5.1. в соответствии с прецедентной практикой Европейского суда по правам человека обеспечивать, чтобы все права, касающиеся родительских полномочий, усыновления одинокими родителями, а также простое усыновление или усыновление вторым родителем, предоставлялись без дискриминации на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности;

4.5.2. предоставлять однополым парам право на совместное усыновление без дискриминации на почве сексуальной ориентации;

4.5.3. автоматически признавать родительские права однополого партнера - родителя ребенка во всех случаях, когда такое право предоставлялось бы супругу матери;

4.5.4. в тех случаях, когда одинокие женщины прибегают к искусственному оплодотворению в медицинских учреждениях, обеспечивать, чтобы такой доступ предоставлялся без дискриминации на почве сексуальной ориентации или гендерной идентичности;

4.5.5. в тех случаях, когда не состоящие в браке разнополые пары прибегают к искусственному оплодотворению в медицинских учреждениях, обеспечивать, чтобы такой доступ предоставлялся и однополым парам;

4.6. помимо рекомендаций, уже принятых Ассамблеей в резолюции 2048 (2015) и резолюции 2091 (2017) в отношении последствий гендерного признания трансгендерных и интерсексуальных лиц, в том что касается их возможности вступать в гражданские партнерские отношения или в брак, или продолжать состоять в таких отношениях или браке, а также прав супругов и детей, обеспечивать правильную регистрацию гендерной идентичности трансгендерных родителей в свидетельствах о рождении их детей и обеспечивать, чтобы лица, которые обозначают свою гендерную идентичность помимо "мужчины" и "женщины", имели возможность устанавливать партнерские отношения, и чтобы их отношения со своими детьми признавались без дискриминации;

4.7. активно по согласованию с гражданским обществом добиваться признания и уважения "радужных" семей в наших обществах.

5. Ассамблея подчеркивает, что нетерпимость, которая может существовать в обществе в отношении сексуальной ориентации или гендерной идентичности людей, никогда не должна использоваться для обоснования постоянно дискриминационного отношения, поскольку это может служить неприемлемым инструментом легитимизации нарушений прав человека. Напротив, государства должны энергично бороться с предрассудками, которые сохраняют такую дискриминацию, с тем чтобы в полной мере выполнить свою обязанность по защите и продвижению прав человека всех лиц, находящихся в пределах их юрисдикции, а также ликвидировать дискриминацию на любой почве, в том числе на почве сексуальной ориентации и гендерной идентичности.



**Резолюция 2240 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

**Неограниченный доступ органов Совета Европы и  
Организации Объединенных Наций, осуществляющих  
мониторинг соблюдения прав человека, на территорию  
государств-членов, включая "серые зоны"**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея с обеспокоенностью отмечает, что г-н Зейд Раад аль-Хусейн, Верховный комиссар ООН по правам человека, в своих выступлениях на 33-й, 35-й и 38-й сессиях Совета Организации Объединенных Наций по правам человека обратил внимание на трудности, с которыми сталкиваются его собственное Управление, а также другие органы ООН, осуществляющие мониторинг соблюдения прав человека, при получении доступа на территорию многих государств, включая некоторые государства-члены Совета Европы. Она напоминает, что мониторинговые органы Совета Европы сталкиваются с аналогичными проблемами, зачастую в связи с теми же ситуациями или территориями.

2. Ассамблея еще раз подтверждает юридическую обязанность государств-членов Совета Европы в полном объеме и добросовестно сотрудничать с этими международными механизмами мониторинга соблюдения прав человека, включая механизмы Совета Европы и Организации Объединенных Наций, с полномочиями которых они согласились, в соответствии с установленными условиями и процедурами соответствующих органов. Она выражает сожаление по поводу всех случаев, когда государства отказываются сотрудничать с международными механизмами мониторинга соблюдения прав человека, и настаивает, что все заинтересованные государства-члены должны незамедлительно и без каких-либо условий начать полномасштабное сотрудничество. Она полностью поддерживает соответствующие органы в их усилиях по выполнению своих полномочий.

3. Ассамблея считает, что действие органов по мониторингу соблюдения прав человека в отношении территорий, находящихся под контролем фактических властей, включая их контакты с такими властями и посещение этих территорий, не является признанием легитимности этих властей в соответствии с международным правом и не должно представляться как такого рода признание. Однако она полагает, что фактическое осуществление властных полномочий сопряжено с обязанностью соблюдать права всех жителей данной территории, поскольку в противном случае соблюдение этих прав будет обеспечиваться властями государства, в которое входит данная территория; даже незаконное возложение на себя государственных полномочий должно сопровождаться возложением на себя соответствующих обязанностей в

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 10 октября 2018 г. (33-е заседание) (см. док. 14619, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Франк Швабе). Текст, принятый Ассамблеей 10 октября 2018 г. (33-е заседание).*

См. также рекомендацию 2140 (2018)

отношении своих жителей. Это предполагает обязанность сотрудничать с международными механизмами мониторинга соблюдения прав человека. Ассамблея также призывает государства, которые осуществляют реальный контроль над территориями, где действуют фактические местные власти, использовать свое влияние для создания условий для эффективного мониторинга со стороны международных правозащитных органов.

4. Ассамблея приветствует факты получения мониторинговыми органами Совета Европы и Организации Объединенных Наций доступа в "серые зоны" (территории государств, в отношении которых эти органы обладают соответствующим мандатом и которые находятся под контролем фактических властей). Она подчеркивает, что такая деятельность требует конструктивного отношения со стороны как центральных властей де-юре, так и местных фактических властей: так, первые должны допускать установление надлежащего диалога между мониторинговым органом и фактическими местными властями, а сами эти власти должны согласиться с тем, что посещения с целью мониторинга осуществляются в полном соответствии с мандатом соответствующего мониторингового органа. Поэтому Ассамблея особенно приветствует визиты Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего обращения или наказания (КПП) Совета Европы в Приднестровье и Абхазию и призывает соответствующие фактические власти наряду с легитимными властями Республики Молдова и Грузии стремиться возобновить мониторинг КПП на этих территориях. Она также призывает фактические власти Южной Осетии сотрудничать с КПП. Ассамблея приветствует готовность этих "серых зон" сотрудничать с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и другими международными механизмами мониторинга соблюдения прав человека с целью усилить защиту прав человека в зонах конфликтов.

5. Ассамблея также поддерживает усилия других мониторинговых органов по изучению ситуации на территориях, куда закрыт доступ или доступ предоставляется лишь на условиях, которые были бы политически неприемлемыми или несовместимыми с мандатом данного органа. Она приветствует усилия Консультативного комитета Совета Европы по защите национальных меньшинств, который занимается изучением ситуации в Крыму после его незаконной аннексии Российской Федерацией, несмотря на то, что он не смог получить доступ на Крымский полуостров. Однако она подчеркивает, что такие действия, какими бы ценными они ни были, не могут полностью заменить собой мониторинг, проводимый в полном соответствии с мандатом соответствующего органа, включая, в соответствующих случаях, направление миссий с целью сбора информации.

6. Ассамблея выступает за подход, при котором имеется презумпция того, что государства согласны на посещение органами, осуществляющими мониторинг соблюдения прав человека при обстоятельствах, когда есть основания считать, что имели место грубые нарушения основных прав и достоинства человека, такие как угроза жизни, пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или отказ в удовлетворении элементарных гуманитарных потребностей. Такая презумпция может реализоваться на практике, если государства будут иметь возможность отказаться от нее в исключительных обстоятельствах, например, когда отказ в доступе является необходимым по причинам, связанным с национальной обороной, общественной безопасностью или серьезными нарушениями общественного порядка на местах. Однако такие возражения государство может выдвигать лишь при получении

информации о намерении мониторингового органа посетить страну в обстоятельствах, которые предполагают презумпцию согласия.

7. Ассамблея приветствует сложившееся между органами по мониторингу соблюдения прав человека Совета Европы и Организации Объединенных Наций сотрудничество с целью достижения максимального воздействия, эффективности и действенности соответствующих мероприятий, опираясь на знания, опыт и экспертный потенциал друг друга. Она призывает приложить все усилия для активизации такого сотрудничества в будущем.



**Резолюция 2241 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Ядерная безопасность в Европе**

Парламентская ассамблея

1. Многие государства Европы производят атомную энергию: в 2018 году 17 европейских стран имели 184 реактора, что составляет 41% мирового атомного "флота". Еще 15 реакторов находятся на стадии строительства, включая первую плавучую атомную электростанцию. Такой энергетический выбор уже в течение нескольких десятилетий разделяет общественное мнение, учитывая секретность, окружающую функционирование ядерных установок, и опасность драматических последствий в случае аварий.

2. Обеспокоенность по поводу ядерной безопасности стала нарастать после Чернобыльской аварии в 1986 году и обострилась в результате аварии на АЭС "Фукусима" в 2011 году. Кроме того, в связи с недавними терактами во Франции и Бельгии стало уделяться больше внимания вопросу безопасности атомной инфраструктуры, учитывая, что почти все находящиеся в настоящее время в эксплуатации атомные электростанции были спроектированы и построены в эпоху, когда соображения безопасности имели иной характер. Учитывая, что последствия атомной аварии, будь то в результате действий злоумышленников или в результате системного сбоя, могут охватить большую территорию и оказаться весьма серьезными, европейская общественность нуждается в гарантиях того, что власти, занимающиеся вопросами ядерной безопасности, эффективно защищают население.

3. Парламентская ассамблея приветствует усилия своих государств-членов и компетентных международных организаций, направленные на постоянное ужесточение стандартов ядерной безопасности с помощью технических, нормативных и правовых механизмов. Она полагает, что более полное согласование этих стандартов с целью повышения общего уровня атомной безопасности повсюду в Европе является необходимым и должно осуществляться с участием всех государств: как тех, которые постепенно отказываются от атомной энергии, так и тех, которые строят в настоящее время новые атомные установки.

4. Ассамблея отмечает, что многие европейские атомные установки быстро стареют: в 2018 году 82 из 184 находящихся в эксплуатации реакторов имели возраст 35 лет и более, а почти каждый шестой реактор находится в эксплуатации более 40 лет. Даже при надлежащем обслуживании этих установок, общее состояние реакторов постепенно ухудшается, повышая тем самым вероятность серьезных происшествий и аварий. Ассамблея полагает, что независимый надзор и периодический анализ безопасности имеют критически важное значение для сохранения доверия общественности к ядерной

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 11 октября 2018 г. (34-е заседание) (см. док. 14622, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Эмин Нур Гюнай). Текст, принятый Ассамблеей 11 октября 2018 г. (34-е заседание).*

безопасности, и считает необходимым чаще проводить оценку безопасности реакторов, имеющих возраст более 40 лет.

5. Ассамблея обеспокоена тем фактом, что до строительства большей части европейского атомного "флота" не было проведено предметных общественных консультаций. Она также отмечает, что нынешнее поколение должно нести риски, связанные с эксплуатационной безопасностью, а также расходы, связанные с выводом реакторов из эксплуатации, переработкой и долгосрочным хранением ядерных отходов. Ассамблея убеждена, что с политической точки зрения главная проблема заключается в том, чтобы предоставлять общественности надлежащую информацию, не подрывая при этом безопасность, с целью достижения демократического консенсуса в отношении стратегических направлений, а также уровня ядерной безопасности, которого мы хотим. Европейские страны должны совместно обеспечивать более высокую степень прозрачности и улучшать информационное взаимодействие в связи с решением проблем ядерной энергетики.

6. Поскольку многие АЭС в Европе работают в непосредственной близости от крупных городов и густонаселенных территорий, включая территории сопредельных государств, Ассамблея считает, что европейские государства должны обеспечить не вызывающую вопросов "разумно достижимую" защиту этих стратегических объектов, особенно старых, физически изношенных АЭС, действуя в соответствующих случаях в тесном сотрудничестве с заинтересованными соседними странами. Она полагает, что повсюду в Европе следует укрепить потенциал готовности к чрезвычайным происшествиям и планы действий в чрезвычайных ситуациях, в частности, в отношении трансграничных ситуаций. В их основу следует положить не только минималистические технические соображения, но и социально-экономические императивы, реалистические сценарии метеорологических условий, местные особенности и выводы, сделанные из недавних крупных ядерных аварий (таких как Чернобыль и Фукусима).

7. В связи со строительством новых АЭС в Европе Ассамблея настоятельно призывает соответствующие государства обеспечить, чтобы при проектировании, определении принципов функционирования, нормативном регулировании, осуществлении мер по внешней защите и разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях в полном объеме принимались во внимание более высокие требования безопасности. В связи с атомной электростанцией в Островце (Беларусь), которая строится лишь в 45 километрах от Вильнюса - столицы соседнего государства (Литвы), Ассамблея напоминает о своей резолюции 2172 (2017) "Ситуация в Беларуси", в которой она выражает сожаление по поводу несоблюдения международных стандартов ядерной безопасности и серьезных происшествий на строительной площадке. В свете последних событий, в частности публикации Национального доклада Республики Беларусь о целевой переоценке безопасности (стресс-тесты) Белорусской АЭС и направления соответствующей партнерской экспертной миссии, Ассамблея настоятельно призывает органы, регулирующие вопросы ядерной безопасности в Беларуси, не выдавать эксплуатационную лицензию для БелАЭС в Островецком районе, до того как:

7.1. будут в полном объеме выполнены рекомендации Европейской группы по надзору в сфере ядерной безопасности (ENSREG), опубликовавшей независимый

доклад по итогам оценки результатов проведенных Белоруссией стресс-тестов (принят ENSREG 2 июля 2018 года);

7.2. будет повышен уровень сейсмостойкости атомной электростанции, в частности, в том что касается функций системной безопасности и бассейна для отработавшего топлива;

7.3. защита БелАЭС будет усилена в расчете на падение тяжелого гражданского воздушного судна (как это было сделано для реактора такого же типа в Финляндии);

7.4. будут улучшены меры по уведомлению населения соседних населенных пунктов и соседних стран о происшествиях и заключены соглашения о действиях в чрезвычайных ситуациях с соседними странами, в частности с Литвой, аналогичные тем, которые легли в основу Мелкского протокола, касающегося атомной электростанции "Темелин", расположенной на границе между Австрией и Чешской Республикой;

7.5. будет полностью завершена оценка площадки БелАЭС в Островецком районе в соответствии с международными требованиями, включая Конвенцию о ядерной безопасности, Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН), Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), и полномасштабная миссия Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) проведет по программе "Услуги по рассмотрению вопросов проектирования площадки с учетом внешних событий" (СЕЕД) комплексную оценку площадки АЭС.

8. В связи с планами Турции и Российской Федерации построить атомную электростанцию "Аккую" в провинции Мерсин (Турция), расположенной лишь в 85 километрах от границы с Кипром и рядом с другими соседними странами, Ассамблея выражает глубокую обеспокоенность по поводу строительства этой атомной электростанции в этом подверженном землетрясениям регионе Турции, о чем говорится в резолюции Европейского парламента (2016/2308(INI)) от 6 июля 2017 года. В связи с этим она просит правительство Турции присоединиться к Конвенции Эспо и принять во внимание все вопросы, вызывающие обеспокоенность, в том числе у ее собственных граждан, которые просят правительство Турции провести консультации с соседними странами в соответствии с Международной конвенцией о ядерной безопасности.

9. Ассамблея рекомендует компетентным органам всех государств-членов Совета Европы, имеющих на своей территории ядерные объекты:

9.1 чаще и более транспарентно проводить оценку безопасности ядерных установок, в частности реакторов, имеющих возраст более 40 лет;

9.2. повысить уровень независимости и расширить возможности национальных атомных регуляторов;

- 9.3. заново оценить и при необходимости усилить физическую защиту реакторов и бассейнов для отработавшего атомного топлива;
- 9.4. расследовать случаи облета ядерной инфраструктуры беспилотными летательными аппаратами и принять меры по недопущению повторения таких облетов;
- 9.5. усилить периметр безопасности и защиту от несанкционированного доступа на атомные электростанции;
- 9.6. предоставлять местному населению, в том числе в приграничных районах, надлежащую информацию и обеспечить транспарентность относительно соответствующих гарантий ядерной безопасности, планов действий в чрезвычайной радиационной обстановке и новых мерах, принимаемых в этой области;
- 9.7. рассмотреть вопрос о досрочном выводе из эксплуатации потенциально наиболее уязвимых атомных электростанций, в том случае если объем инвестиций, необходимых для повышения их уровня безопасности в свете анализа рисков, будет превышать разумные суммы;
- 9.8. усовершенствовать режим ответственности в случае атомных аварий и рассмотреть вопрос об унификации этих режимов с целью придания большей целостности применимым международно-правовым нормам и увеличить максимальные суммы финансового обеспечения для трансграничной выплаты возмещения в случае атомных аварий.
10. Ассамблея предлагает также Европейской комиссии увеличить составляющий в настоящее время пять километров периметр безопасности вокруг атомных станций, в пределах которого в случае атомных аварий производятся эвакуация, размещение в убежищах или йодная профилактика, с тем чтобы более полно учитывать опыт аварии на АЭС "Фукусима" и ожидания общественности в плане радиационной защиты.
11. В заключение, Ассамблея призывает Международное агентство по атомной энергии проявлять большую открытость с целью установления контактов и предоставления основной информации представителям национальных парламентов и региональных парламентских ассамблей по различным аспектам атомной энергетики, которые находятся в сфере его компетенции.

**Резолюция 2242 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Роль национальных парламентов в успешном проведении децентрализации**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз подтверждает важнейшую роль децентрализации для достижения более чуткого реагирования государственной службы на местные нужды, ответственного осуществления властных полномочий и укрепления доверия к органам государственной власти. Децентрализация может повысить уровень благосостояния каждого, укрепить демократические системы и содействовать инклюзивному росту. Все 47 государств-членов Совета Европы ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления (СЕД № 122), признав тем самым, что местная демократия относится к числу общеевропейских ценностей.
2. Ассамблея приветствует принятое Хорватией на посту Председателя Комитета министров (18 мая – 21 ноября 2018 года) решение включить децентрализацию в число своих приоритетов, поскольку это откроет широкие возможности для оценки передового опыта и извлеченных уроков, а также для того, чтобы дать новый толчок процессу децентрализации в государствах-членах Совета Европы.
3. В такой ситуации Ассамблея обеспокоена наблюдаемой в настоящее время тенденцией пробуксовывания процессов децентрализации, а иногда и их поворота вспять в некоторых странах.
4. Ассамблея отмечает, что некоторые процессы демократизации не позволили достичь заявленных целей либо в связи с тем, что не было проведено должных консультаций с гражданами, местными властями и их ассоциациями, либо в связи с недостаточной или слишком ограниченной передачей полномочий, либо из-за несоответствия между переданными полномочиями и имеющимися финансовыми ресурсами. В некоторых странах серьезным препятствием для проведения таких реформ стала еще и высокая степень политической поляризации.
5. Ассамблея убеждена в необходимости дальнейшего укрепления местной и региональной демократии как одного из важнейших предварительных условий благополучия и демократической безопасности наших обществ и отмечает в этой связи важность того, чтобы разрабатываемые на основе накопленного опыта меры носили перспективный характер и позволяли постоянно адаптировать их.
6. Успех децентрализации в значительной степени зависит от качества политических процессов, в рамках которых обсуждаются, одобряются и на практике применяются

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 11 октября 2018 г. (35-е заседание) (см. док. 14623, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-н Луиш Лейти Рамуш). Текст, принятый Ассамблеей 11 октября 2018 г. (35-е заседание).

новые соглашения о передаче полномочий, финансовых ресурсов и персонала. Парламенты избираются для того, чтобы выражать волю народа и должны стать главными действующими лицами в таких процессах в качестве гарантов общих интересов.

7. В свете изложенного, Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы усилить поддержку децентрализации с помощью законов, стратегий и правоприменительной практики и, в частности, рекомендует им:

7.1. в отношении национальных, федеральных и региональных парламентов:

7.1.1. привлекать парламенты к разработке и проведению реформ по децентрализации с самого начала и на всех стадиях этого процесса, в том числе к мониторингу и оценке;

7.1.2. принять меры для обеспечения того, чтобы после принятия решений процессы децентрализации проходили как запланировано (с учетом изменений, которые продиктованы развитием ситуации), в интересах соответствующего населения, при полном соблюдении национального конституционного порядка и принципов верховенства права, а не откатывались необоснованно назад при смене парламентского большинства. Это может включать создание или укрепление там, где они существуют, постоянных парламентских комитетов, мониторинговых органов, совместных комитетов правительства и парламента или многосторонних платформ, на которые будет возложена задача осуществления надзора за процессами децентрализации;

7.1.3. обеспечить, чтобы правила процедуры профильных комитетов включали конкретные положения по организации консультаций с местными властями, включая полный доступ представителей местных властей ко всей документации, а также возможность представлять письменные заключения по проектам законодательства;

7.1.4. поддержать проведение широких эффективных консультаций по вопросам децентрализации с участием ассоциаций местных и региональных властей, неправительственных организаций и граждан, в частности по законопроектам, которые должны обсуждаться в парламенте;

7.1.5. закрепить в законодательстве основные механизмы децентрализации, включая механизмы, предполагающие проведение консультаций, определение компетенции различных уровней власти и повышение квалификации государственных служащих согласно положениям Европейской хартии местного самоуправления, и в частности принципа местного самоуправления;

7.1.6. обеспечить, чтобы финансовые и налоговые возможности местных и региональных властей соответствовали полномочиям, возложенным на них в процессе децентрализации. Это гарантирует стабильное и непрерывное оказание качественных общественных услуг,

гарантируемых государством и предоставляемых гражданам местными органами власти;

7.1.7. укреплять доверие населения к местной демократии, обеспечив, чтобы местные органы власти, занимающиеся вопросами децентрализации, обладали политической легитимностью. С этой целью содействовать своевременной организации местных выборов и создать необходимые гарантии для недопущения неоправданной задержки избирательного процесса на местном и региональном уровне;

7.1.8. облегчать доступ к общественным услугам посредством обеспечения надлежащей представленности в законодательных собраниях местного населения и коренных народностей на основе принципов инклюзивности и недопущения дискриминации;

7.2. в отношении нормативно-правовой базы:

7.2.1. обеспечить, чтобы процессы децентрализации проходили при взаимном соблюдении институциональных и конституционных норм по согласованию со всеми заинтересованными сторонами;

7.2.2. предоставить надлежащие правовые гарантии для обеспечения того, чтобы местные власти могли эффективно и беспрепятственно осуществлять свои полномочия, создав эффективные механизмы отчетности, которые обеспечивали бы соблюдение положений соглашений о перераспределении полномочий между различными администрациями;

7.2.3. создать или укрепить нормативную базу для обеспечения финансовой стабильности местных и региональных образований и справедливого распределения государственных финансовых ресурсов между различными эшелонами власти;

7.2.4. создать или укрепить механизмы выравнивания для обеспечения определенной степени солидарности между более обеспеченными и менее обеспеченными образованиями на всей территории страны, не допуская при этом, чтобы более успешные и эффективные местные образования пострадали за свои усилия;

7.2.5. обеспечить наличие продуманных процедур принятия решений для изменения границ и/или структур местных и региональных образований;

7.2.6. обеспечить, чтобы равенство доступа к общественным услугам во всех субнациональных структурах стало центральным элементом всех процессов децентрализации;

7.3. в отношении наращивания потенциала, повышения информированности общественности и сотрудничества:

7.3.1. проводить информационно-просветительские кампании с целью достижения широкого участия населения в общественной дискуссии по вопросам децентрализации, включая использование электронных инструментов участия;

7.4. в отношении инструментов и институтов Совета Европы:

7.4.1. обеспечить выполнение в полном объеме рекомендаций Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, подготовленных по итогам его мониторинговых миссий в государства-члены Совета Европы, и "дорожных карт", подготовленных в рамках постмониторинговой деятельности Конгресса, с целью выполнения в полном объеме обязанностей, вытекающих из Европейской хартии местного самоуправления;

7.4.2. отозвать существующие оговорки к положениям Европейской хартии местного самоуправления; подписать и ратифицировать Дополнительный протокол к Хартии о праве участвовать в делах местной власти (СДСЕ № 207) и обеспечить прямое применение Хартии в национальных правовых системах;

7.4.3. подписать и при необходимости ратифицировать Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (СЕД № 106, "Мадридская конвенция") и три протокола к ней;

7.4.4. в полном объеме использовать разработанное Комитетом министров "Руководство по участию граждан в процессе принятия политических решений" (СМ(2017)83-final);

7.4.5. в полном объеме использовать инструменты наращивания потенциала для надлежащего управления, разработанные Центром экспертизы реформ местного самоуправления, такие как инструменты, предусмотренные в руководстве "Двенадцать принципов надлежащего управления", а также помощь и рекомендации, которые готов предоставить Европейский комитет по вопросам демократии и управления (CDDG).

8. Ассамблея со своей стороны преисполнена решимости и далее укреплять сотрудничество с Конгрессом местных и региональных властей, в частности через деятельность Генерального докладчика Ассамблеи по вопросам местных и региональных властей, и постоянный диалог между мониторинговыми органами Ассамблеи и Конгресса. Ассамблея также постановляет продолжать участие в работе Европейского комитета по вопросам демократии и управления с целью поддержания и облегчения диалога с правительствами и достижения целей децентрализации.

**Резолюция 2243 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Воссоединение семей беженцев и мигрантов в государствах-членах Совета Европы**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея серьезно обеспокоена нарастанием политической риторики и действий против иностранцев, что представляет собой реальную угрозу для защиты беженцев и, в частности, их семейной жизни. Семьи не должны разлучаться и не следует препятствовать их воссоединению после зачастую опасной и трудной дороги из родной страны, где их основные права на безопасность и неприкосновенность оказались под угрозой.

2. Напоминая, что государства-члены твердо намерены защищать право на семейную жизнь в соответствии со Статьей 8 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"), Ассамблея подчеркивает, что этим правом должен обладать каждый, включая беженцев и мигрантов. Государства-члены должны предоставить безопасный, предусмотренный законом механизм воссоединения семей, сокращая таким образом случаи обращения к переправщикам и смягчая риски, сопряженные с нерегулярной миграцией.

3. Ассамблея отмечает отсутствие общего определения семьи в контексте права на воссоединение семьи. И хотя государства-члены могут широко толковать вопросы, касающиеся морали и религии, семейные права требуют более высокой степени защиты в соответствии с Конвенцией. Поэтому национальным властям следует создавать благоприятные условия для воссоединения семей, выходя за рамки традиционного определения семьи, которое может и не соответствовать многочисленным формам совместного проживания людей сегодня в качестве семьи.

4. Дети не должны подвергаться дискриминации из-за того, что их родители не состоят в браке, разведены или состоят в повторном браке, а также из-за того, что они живут в "радужных" семьях, или потому, что они были усыновлены/удочерены другим лицом или же воспитаны дедушками, бабушками или близкими родственниками. Национальным властям следует уделять особое внимание уязвимым лицам, таким как дети младшего возраста и члены семей, имеющие особые физические или психические потребности, которые в большей степени нуждаются в воссоединении семьи. Беженцам также надо предоставлять возможность доказать наличие семейных связей, сформировавшихся в изгнании или в пути.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 11 октября 2018 г. (35-е заседание) (см. док. 14626, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Улла Сандбек). Текст, принятый Ассамблеей 11 октября 2018 г. (35-е заседание).*

См. также рекомендацию 2141 (2018)

5. Лица, бегущие от преследования или от войны, имеют право на международную защиту; разделенные с ними члены семьи имеют право на такую же защиту в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о статусе беженцев. В связи с этим государства должны действовать последовательно, предоставляя статус беженцев членам одной семьи, обеспечивая таким образом защиту семейной жизни в соответствии с требованиями Статьи 8 Европейской конвенции о правах человека. Лица, пользующиеся международной защитой, должны иметь доступ к информации о процедурах воссоединения семьи, бланкам заявлений и правовой помощи на понятном для них языке. Государствам-членам следует рассмотреть вопрос об учреждении посредством заключения двусторонних соглашений или же использования национальных или международных программ постоянно пополняемого фонда для покрытия расходов, связанных с воссоединением семей, которые пользуются международной защитой, но не могут позволить себе такие расходы.

6. Ассамблея с обеспокоенностью отмечает, что в национальном праве зачастую не предусматривается выдача виз членам семьи лиц, которым не был предоставлен статус беженца, а предоставлена дополнительная или временная защита по гуманитарным основаниям. Защита семейной жизни и требование руководствоваться в первую очередь интересами ребенка, предусмотренное в Статье 10 Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка, требует, однако, чтобы такие лица имели возможность сохранять единство своей семьи или воссоединиться с членами семьи. Статус лица, получающего дополнительную или временную защиту, не следует рассматривать в качестве "альтернативного статуса беженца" с меньшими правами. Государствам не следует таким образом заменять статус беженца на статус лица, пользующегося дополнительной или временной защитой, с тем чтобы ограничить возможности воссоединения семьи ввиду временного и личного характера такого дополнительного статуса.

7. В отношении мигрантов Ассамблея подчеркивает, что защита их семейной жизни и соблюдение в первую очередь прав ребенка требуют, чтобы визовые требования, предъявляемые членам семей мигрантов, не становились фактическим препятствием для сохранения единства семьи. Ассамблея, в частности, выражает сожаление по поводу того, что в некоторых государствах предъявляются высокие финансовые требования или предусмотрены длительные периоды ожидания для мигрантов, которые хотели бы подать заявку на визу для членов своей семьи. В тех случаях, когда государство является членом Европейского союза, следует также соблюдать законодательство Европейского союза о свободе передвижения лиц, включая членов семей.

8. В соответствии со Статьей 10.2 Конвенции о правах ребенка, ребенок, родители которого проживают в разных странах, должен иметь право на поддержание на регулярной основе личных отношений и прямых контактов с обоими родителями. Ассамблея сожалеет, что этим правом зачастую пренебрегают, когда речь идет о беженцах или мигрантах. Национальные власти должны должным образом защищать это право, обеспечивая установление местонахождения обоих родителей ребенка и установление с ними контактов, а также обеспечение им равных прав на семейное воссоединение со своими детьми. Ни один из родителей не должен подвергаться дискриминации, а дискриминирующие иностранные законы не должны применяться государствами-членами, если такие законы предоставляют больше прав одному из родителей, например, по гендерным или религиозным основаниям.

9. В отношении несовершеннолетних, которые ходатайствуют о предоставлении статуса беженца за рубежом, Ассамблея призывает национальные власти соблюдать Гаагскую конвенцию о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей, поскольку понятие похищения может относиться также к переправке или продаже несовершеннолетних или несовершеннолетних, сопровождаемых лишь одним из родителей. Поскольку данная Конвенция применяется к детям в возрасте до 16 лет, национальным властям следует также установить отдельные процедуры для беженцев и мигрантов моложе этого возраста. Для обеспечения защиты семейной жизни этих детей данная Конвенция должна соблюдаться и в тех случаях, когда несопровождаемых детей отдают под опеку других лиц. Начатые процедуры развода не должны препятствовать воссоединению семей, поскольку при воссоединении семей следует в первую очередь руководствоваться интересами ребенка.

10. Ассамблея напоминает, что дети-беженцы и несовершеннолетние обладают правами, предусмотренными в Европейской социальной хартии (СЕД № 163), включая право на финансовую и иную поддержку со стороны властей государств, в которых они проживают. Поэтому воссоединение семьи не должно зависеть от финансового положения родителя, который является мигрантом или беженцем. В этом контексте Ассамблея с обеспокоенностью отмечает, что иногда детей оставляют в другой стране по финансовым причинам, а также тот факт, что по законодательству Европейского союза и национальным законам пособие на детей зачастую выплачивается независимо от фактического места проживания детей. В соответствии с Европейской социальной хартией ответственность лежит на национальных властях той страны, где проживает ребенок.

11. Ассамблея также подчеркивает, что дети-мигранты и беженцы принадлежат к наиболее уязвимым группам, особенно несопровождаемые дети и дети, разлученные со своими семьями. Многие из них страдают от постоянного нарушения прав человека и оказываются вне поля действия механизмов защиты детей. Одной из жизненно важных мер является назначение реального опекуна.

12. Воссоединению семей часто препятствует тот факт, что неизвестно местонахождение членов семьи. В связи с этим национальным властям следует обеспечить, чтобы все беженцы и мигранты регистрировались по прибытии и чтобы такие данные предоставлялись в распоряжение компетентных органов других государств-членов, в частности, через Шенгенскую визовую информационную систему Европейского союза. Это особенно важно для того, чтобы несопровождаемые несовершеннолетние имели возможность отследить и найти своих родителей и других членов семьи. Без таких данных воссоединение семьи окажется делом случая, что является нарушением права на защиту семейной жизни. В этом контексте Ассамблея приветствует ведущуюся уже в течение длительного времени Международным комитетом Красного Креста (МККК) работу по поиску пропавших без вести членов семьи и призывает активизировать сотрудничество между МККК и национальными властями.

13. Воссоединение семьи требует также наличия адекватных и реально функционирующих административных процедур, применяемых компетентными органами, включая консульские службы за рубежом. Страны происхождения должны незамедлительно предоставлять или повторно выдавать документы, удостоверяющие

личность, а принимающие страны должны выдавать документы, предусмотренные Конвенцией о статусе беженцев, или миграционные визы, которые дают возможность имеющим их лицам посещать членов семьи и поддерживать единство семьи, в том числе и в других странах, в соответствии с Европейским соглашением об отмене виз для беженцев (СЕД № 31), а при необходимости – в соответствии с законодательством Европейского союза. Государства-члены должны признавать выдаваемые МККК документы как основание для воссоединения семей.

14. Ассамблея призывает все государства-члены разработать и соблюдать общие руководящие принципы соблюдения права на воссоединение семьи для обеспечения того, чтобы беженцы и мигранты не оказались вынуждены направляться в те страны, где легче происходит воссоединение семьи. Препятствия, мешающие защите семейной жизни, недопустимы в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции о правах человека как средство сдерживания мигрантов или беженцев, а также членов их семей.



**Резолюция 2244 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Миграция с гендерной точки зрения: расширение прав и возможностей женщин как основных участников процесса интеграции**

Парламентская ассамблея

1. Европа больше чем когда бы то ни было привлекает людей, пытающихся получить международную защиту в связи с войнами и политическими волнениями или вырваться из нищеты и невзгод. Новоприбывшие увеличили число мигрантов и беженцев, которые уже осели в европейских странах, причем в некоторых случаях несколькими поколениями ранее.
2. Хотя вопрос миграции стал активно привлекать внимание СМИ и политиков и провозглашен в качестве одного из приоритетных в манифестах всех популистских политических сил, упор слишком часто делается на драматические события, такие как прибытие большого числа мигрантов и беженцев, на реальную или мнимую ограниченность возможностей по их приему, а также на финансовое бремя, которое ложится на некоторые государства и общества, или же на кризис политики управления миграцией в Европейском союзе.
3. Парламентская ассамблея полагает, что в ходе политической или общественной дискуссии следует обращать больше внимания на интеграционные меры, поскольку в конечном итоге то, в какой степени мигранты и беженцы смогут стать ресурсом и источником силы для принимающей страны и окажутся способны вносить вклад в ее культурное и экономическое богатство, зависит от степени их интеграции.
4. Кроме того, для успеха интеграционных мер при их реализации следует учитывать демографию миграции: хотя раньше женщины составляли лишь незначительную часть прибывающих мигрантов и зачастую попадали в Европу в процессе воссоединения семей, сегодня они мигрируют самостоятельно и массово. Хотя женщины бегут из своих стран в поисках лучшей жизни, в ряде случаев они сталкиваются с несоблюдением своих прав: они становятся жертвами торговли людьми, попадают в рабство и регулярно подвергаются сексуальному насилию, а также дискриминации на этнической и расовой почве. Это обуславливает необходимость еще более усилить гендерную составляющую в интеграционной политике и мерах по интеграции, с тем чтобы облегчить уязвимое положение женщин в процессе миграции, расширяя при этом их права и возможности как основных участников и мультипликаторов процесса интеграции.

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 11 октября 2018 г. (35-е заседание) (см. док. 14606, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Габриэла Хайнрих, и док. 14630, заключение Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Эва-Лена Янссон). Текст, принятый Ассамблеей 11 октября 2018 г. (35-е заседание).*

5. Ассамблея еще раз напоминает о своей резолюции 2159 (2017) "Защита женщин и девочек из числа беженцев от насилия на гендерной почве" и напоминает, что в некоторых положениях Конвенции Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция") конкретно упоминаются женщины - мигрантки и беженки. Сожалея, что женщины-мигрантки подвергаются многочисленной и "перекрестной" дискриминации, Ассамблея приветствует включение в Стратегию гендерного равенства Совета Европы на 2018-2023 годы стратегической цели защиты прав женщин и девочек - мигранток и беженок, а также женщин и девочек в поисках убежища.

6. Ассамблея подчеркивает значение Стамбульской конвенции, Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201) и Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (СДСЕ № 197), а также необходимость их эффективного применения для обеспечения защиты женщин и девочек - мигранток и беженок, обеспечив создание для них всех необходимых условий, позволяющих им стать источником силы для наших обществ.

7. Ассамблея убеждена, что вложение средств в интеграцию женщин - мигранток и беженок, учитывая ту роль, которую они играют в своих семьях и общинах, позволяет создать прочную основу для недопущения дискриминации и для интеграции будущих поколений, а также для формирования мирных, инклюзивных и сплоченных обществ, основанных на общих ценностях и уважении многообразия. В этом плане настоящую резолюцию следует рассматривать как дополнение к резолюции Ассамблеи 2176 (2017) "Интеграция беженцев в период критической нагрузки: выводы из недавних событий и примеры успешных действий".

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

8.1. учитывать гендерный фактор при разработке, реализации, оценке и отслеживании всех мер по интеграции мигрантов и беженцев;

8.2. способствовать расширению прав и возможностей женщин - мигранток и беженок, противодействуя всем формам дискриминации на гендерной основе или по гендерному признаку, в том числе в доступе к образованию и работе, и разработать конкретные меры и программы для облегчения их доступа;

8.3. обеспечить, чтобы правовые документы, в частности Стамбульская конвенция, Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений и Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми были хорошо известны всем, кто отвечает за работу с женщинами-мигрантками, и чтобы эти договоры эффективно применялись;

8.4. обеспечить гендерную нейтральность при соблюдении социальных прав беженцев и мигрантов в соответствии с пересмотренной Европейской социальной хартией (СЕД № 163), в частности, в том, что касается отпусков по уходу за ребенком;

8.5. повысить уровень информированности женщин - мигранток и беженок о своих правах, в том числе в том, что касается доступа к образованию и работе,

участия в общественной, экономической и культурной жизни, защиты от гендерного и бытового насилия и доступа к правосудию;

8.6. обеспечить, чтобы право на воссоединение семей соблюдалось без ненужных проволочек, особенно когда речь идет о несопровождаемых детях-беженцах или о членах семьи, нуждающихся в семейной поддержке;

8.7. поощрять и поддерживать инициативы, направленные на расширение прав и возможностей женщин - мигранток и беженок в их семьях, общинах и в обществе в целом, формируя у них веру в свои силы и решимость, а также защищая женщин и девочек от негативного контроля со стороны общества;

8.8. защищать женщин - мигранток и беженок от всех форм насилия в отношении женщин, включая детские браки, калечащие операции на половых органах и т.н. "преступления во имя чести";

8.9. предоставлять женщинам - мигранткам и беженкам информацию гендерного характера в отношении культурных норм и того, чего от них ожидает принимающее общество, с тем чтобы помочь им определить свою роль, обязанности, свои основные права и свободы, а также имеющиеся у них возможности;

8.10. предоставлять возможности для изучения языка, конкретно ориентированные на женщин, как можно скорее после прибытия в принимающую страну;

8.11. предоставлять возможности для профессиональной подготовки и высшего образования с учетом навыков и особых потребностей женщин - мигранток и беженок с признанием их уровня образования и профессиональной квалификации;

8.12. проводить информационно-просветительские мероприятия, ориентированные на женщин и мужчин - мигрантов и беженцев, по вопросам гендерного равенства и прав женщин, закрепленных в законодательстве принимающей страны;

8.13. поддерживать гражданское общество и все структуры, желающие способствовать интеграции, а также расширению прав и возможностей женщин - мигранток и беженок, включая социальных партнеров и организации, объединяющие женщин - мигранток и беженок, и сотрудничать с ними;

8.14. создать механизмы для проведения регулярных консультаций с организациями женщин - мигранток и беженок, а также с организациями, представляющими женщин - мигранток и беженок;

8.15. включить вопросы гендерного равенства в профессиональную подготовку специалистов и государственных служащих всех уровней, связанных с разработкой и осуществлением интеграционных программ;

8.16. поддерживать программы наставничества, предназначенные для женщин - мигранток и беженок, и поддерживать позитивные ролевые модели;

8.17. собирать и готовить подробные статистические данные по мигрантам и беженцам с разбивкой по гендерному признаку для определения наиболее насущных потребностей, выявления специфических слабых мест и сильных сторон, а также для разработки адресных индивидуализированных национальных мер интеграционной политики.

9. Ассамблея рекомендует усилить гендерную составляющую своей работы, связанной с миграцией и беженцами, а также мероприятий, осуществляемых в рамках парламентской кампании "Положить конец лишению свободы детей-иммигрантов" и Парламентской сети по вопросам политики в отношении диаспор.

**Резолюция 2245 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

**Заключение сделок в уголовном процессе: необходимость наличия минимальных стандартов для систем отказа от судебного разбирательства**

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает об обязанности государств-членов обеспечивать справедливое судебное разбирательство в уголовном процессе. Гарантии, предусмотренные в Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"), в частности в Статье 6, призваны защитить невиновных и обеспечивать равноправие обвинения и защиты в интересах материального правосудия.

2. Она отмечает, что во многих государствах-членах Совета Европы и в государствах, имеющих статус наблюдателя или иной статус при Совете Европы или при Ассамблее, на смену обычным уголовным процессам постепенно приходят разнообразные системы отказа от судебного разбирательства (известные также, как досудебное соглашение (сделка), согласованное признание вины, сокращенное судебное разбирательство или упрощенное судопроизводство). В ряде стран лишь незначительная часть приговоров по уголовным делам все еще выносятся по итогам обычного судебного разбирательства.

3. Быстрое развитие систем отказа от судебного разбирательства, в частности, в Центральной и Восточной Европе, а также в странах-преемниках Советского Союза, отчасти вызвано усилиями Соединенных Штатов Америки по распространению принятой в Америке практики сделок с правосудием в рамках технического содействия, оказываемого вновь созданным демократиям с целью реформирования их судебных систем. Учитывая значительные различия между системами уголовного правосудия внутри Европы, а также между Европой и США, такой перенос сопряжен с рисками, которым следует противодействовать с целью сведения к минимуму возможных злоупотреблений. В частности, обширные полномочия прокуратуры в системе уголовного правосудия некоторых восточно-европейских стран следует уравновесить усилением защиты, а также активизацией роли суда для того, чтобы "сделка с правосудием" не выливалась в шантаж.

4. Потенциально системы отказа от судебного разбирательства имеют очевидные преимущества:

4.1. они позволяют экономить ресурсы, которые могут потребоваться для полного и тщательного расследования всех предполагаемых преступлений и

---

<sup>1</sup> Обсуждение в Ассамблее 12 октября 2018 г. (36-е заседание) (см. док. 14618, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Борис Цилевич). *Текст, принятый Ассамблеей* 12 октября 2018 г. (36-е заседание).

См. также рекомендацию 2142 (2018)

систематического полномасштабного судебного разбирательства в открытом режиме. Некоторые менее тяжкие, хотя и часто совершаемые правонарушения могут и не оправдывать расходование в каждом случае скудных ресурсов правоохранительных и судебных органов, необходимых для проведения обычного судебного разбирательства;

4.2. они облегчают концентрацию ограниченных ресурсов правоохранительных органов на четко определенных приоритетных сферах преступной деятельности;

4.3. они могут помочь бороться с организованной преступностью, отмыванием денег и другими сложными формами уголовных преступлений, когда проникновению в закрытые уголовные структуры может способствовать способность прокуроров предложить "сделки" потенциальным свидетелям обвинения;

4.4. они позволяют подозреваемым, которые признали свою вину и готовы согласиться с приговором, избежать продолжительного досудебного расследования, которое может быть сопряжено с ограничением их прав.

5. Однако системы отказа от судебного разбирательства имеют и серьезные недостатки:

5.1. они открыты для злоупотребления как со стороны обвинения, так и со стороны защиты. Прокурор может угрожать обвиняемому неоправданно суровым наказанием, если он или она не признаются, даже в отсутствие достаточных доказательных материалов; а адвокат может убедить перегруженного работой прокурора согласиться в каком-то сложном деле на частичное признание и вынесение более мягкого наказания, закрыв при этом глаза на другие, более тяжкие уголовные деяния. Таким образом, при первом типе злоупотреблений страдают молодые и бедные правонарушители, тогда как второй тип злоупотреблений выгоден обеспеченным экономическим преступникам;

5.2. освобождая прокуроров от необходимости рассмотрения дел в открытом судебном процессе, повсеместная практика отказа от судебного разбирательства со временем отражается на самой способности властей проводить серьезные расследования;

5.3. завеса секретности, скрывающая "заключение сделок", подрывает доверие общественности к судебной системе и веру в справедливое и недискриминационное применение закона;

5.4. расширяя возможности системы уголовного правосудия с точки зрения количества рассматриваемых дел без увеличения ее ресурсов, практика заключения сделок с правосудием ведет к увеличению общего числа приговоров по уголовным делам. Такое увеличение ("последствия ловли широкой сетью") может оказаться несовместимым с политикой оптимального отправления уголовного правосудия, а затраты, связанные с любым обусловленным этим явлением увеличением численности заключенных, вполне могут поглотить судебные ресурсы, сэкономленные за счет отказа от судебного разбирательства.

6. Ассамблея полагает необходимым обеспечить надлежащие гарантии, с тем чтобы государства-члены могли воспользоваться потенциальными выгодами от функционирования систем отказа от судебного разбирательства, сведя при этом к минимуму угрозы для прав человека, в частности, для права на справедливое судебное разбирательство.

7. Она приветствует и поддерживает обмен передовым опытом, уже наработанным в ряде государств-членов, включая:

7.1. обязательное привлечение адвоката (Грузия, Ирландия, Люксембург, "бывшая Югославская Республика Македония", Франция, Хорватия, Швейцария и Эстония);

7.2. введение минимальных требований по проведению расследований и раскрытию их результатов (Германия, Люксембург и Финляндия);

7.3. требование в отношении судебного контроля основных элементов сделки с правосудием и ограничение разницы между наказанием, наложенным по итогам полномасштабного судебного разбирательства, и наказанием, налагаемым в результате сделки с правосудием (Германия);

7.4. запрет на отказ от права на апелляцию и возможность отказа от соглашения при некоторых обстоятельствах (Германия).

8. Ассамблея призывает все государства, имеющие статус наблюдателя и иной статус при Совете Европы или Ассамблее, обеспечить следующие гарантии, эффективность которых в конечном итоге будет зависеть от наличия подлинно независимой судебной системы, и в частности:

8.1. сделать привлечение адвоката обязательным в качестве одного из условий действительности сделки с правосудием, финансируя при необходимости его услуги за государственный счет, с тем чтобы обеспечить справедливое обращение с подзащитными, особенно с теми, кто относится к уязвимым группам, таким как молодые правонарушители, как того требует Статья 6.3.с Европейской конвенции о правах человека;

8.2. установить минимальный уровень расследования преступления, прежде чем поднимать вопрос о сделке с правосудием, а также раскрывать результаты такого расследования, с тем чтобы обвиняемый мог сделать осознанный выбор в соответствии со своим правом на презумпцию невиновности, как это предусмотрено в Статье 6.2 Конвенции, а также защитить веру граждан в справедливость системы уголовного правосудия;

8.3. требовать судебного контроля над некоторыми элементами сделки с правосудием, в частности, в том что касается доверия к признанию и его добровольного характера, а также соразмерности наказания, наложенного по итогам соглашения с правосудием; предусмотреть надлежащую ответственность за запугивание, давление и иные злоупотребления в ходе обсуждения сделки;

8.4. ограничить разницу между наказанием, налагаемым по итогам полномасштабного судебного разбирательства, и наказанием, налагаемым в результате сделки с правосудием ("плата за судебное разбирательство"), что позволит избежать несправедливого давления на обвиняемого, обеспечив при этом, чтобы наказания оставались в разумных пределах, а совершение правосудия не подлежало сомнению;

8.5. запретить отказ от права на апелляцию, с тем чтобы обеспечить на национальном уровне достаточный контроль фактической деятельности нижестоящих судов при сделках с правосудием;

8.6. предусмотреть возможность аннулирования сделки с правосудием при некоторых обстоятельствах, в частности, когда появляются или становятся известными новые факты, которые делают соглашение с правосудием непропорциональным и требуют дальнейших действий со стороны обвинения; в этом случае признание, сделанное в рамках такого соглашения, не должно использоваться против обвиняемого;

8.7. свести к минимуму применение досудебного содержания под стражей лиц, подозреваемых в менее тяжких преступлениях, используя меры пресечения, не связанные с лишением свободы;

8.8. отслеживать показатели, отражающие то, являются ли расовая принадлежность или уровень благосостояния основанием для необъективного отношения или дискриминации при сокращении наказания при досудебном признании вины, и осуществлять надлежащие информационно-просветительские меры, подготовку специалистов и при необходимости принимать дисциплинарные меры для противодействия любым фактам такой необъективности или дискриминации;

8.9. обеспечить, чтобы правоохранные органы и уголовные суды располагали надлежащими ресурсами, с тем чтобы избежать чрезмерно частого задействования систем отказа от судебного разбирательства по чисто бюджетным причинам, и создать возможности для реального применения рекомендованных выше гарантий;

8.10. обеспечить надлежащий мониторинг и контроль со стороны судов и правоохранительных органов, с тем чтобы не допустить шантажа, давления или каких-либо иных манипуляций, имеющих целью вынудить подозреваемых обратиться к системе отказа от судебного разбирательства.

**Резолюция 2246 (2018)<sup>1</sup>**  
Предварительное издание

## **Крушение самолета Ту-154М ВВС Польши, перевозившего польскую государственную делегацию, на территории Российской Федерации 10 апреля 2010 года**

Парламентская ассамблея

1. 10 октября 2010 года самолет Ту-154М перевозил польскую государственную делегацию во главе с Президентом Лехом Качиньским из Варшавы в Смоленск (Российская Федерация) для участия в церемонии по поводу 70-й годовщины массового убийства в Катыни. Самолет потерпел крушение на смоленском аэродроме "Северный", в результате чего погибли все 96 находившихся на борту человек (восемь членов экипажа и 88 пассажиров). Среди жертв оказались Президент Лех Качиньский, его супруга Мария, а также множество видных деятелей и высокопоставленных польских должностных лиц, включая руководство штабов родов войск (сухопутные войска, военно-воздушные силы и военно-морской флот), а также Председатель Польского Народного банка.

2. Парламентская ассамблея отмечает, что немедленно после крушения началось расследование с целью определить факторы, которые привели к этому трагическому событию. Хотя Польша имела право возглавить расследование, правительство Польши согласилось с российским правительством, чтобы расследование причин авиакатастрофы проводилось российским Межгосударственным авиационным комитетом (как компетентным органом в государстве, где произошло крушение) с участием польских экспертов. Оба государства согласились, что основное техническое расследование должно проводиться в соответствии с Международными стандартами и рекомендованной практикой, приведенными в Приложении 13 к Конвенции о международной гражданской авиации ("Чикагская конвенция"), которые обычно применяются к гражданской авиации, несмотря на тот факт, что самолет Ту-154М ВВС Польши был зарегистрирован как государственное воздушное судно, а роковой рейс осуществлялся в государственных целях.

3. В отчете Комиссии по расследованию авиационных происшествий российского Межгосударственного авиационного комитета, опубликованном 12 января 2011 года, говорится, что "непосредственной причиной катастрофы явилось непринятие экипажем своевременного решения об уходе на запасной аэродром при неоднократно и своевременно полученной информации о фактических метеоусловиях на аэродроме Смоленска "Северный" значительно хуже установленных для этого аэродрома минимумов; снижение вне видимости наземных ориентиров до высоты, значительно ниже установленной руководителем полетов минимальной высоты ухода на второй круг (100 м), с целью перехода на визуальный полет, а также отсутствие должной

---

<sup>1</sup> *Обсуждение в Ассамблее 12 октября 2018 г. (36-е заседание) (см. док. 14607, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Питер Омтцигт). Текст, принятый Ассамблеей 12 октября 2018 г. (36-е заседание).*

реакции и требуемых действий при неоднократном срабатывании предупреждения системы раннего предупреждения приближения земли (TAWS), что привело к столкновению самолета с препятствиями и землей в управляемом полете (CFIT), его разрушению, гибели экипажа и пассажиров".

4. Комментарии польских властей по проекту отчета российского Межгосударственного авиационного комитета не были учтены в окончательной редакции этого отчета. Польская Комиссия по расследованию авиационных происшествий государственной авиации впоследствии опубликовала собственный отчет от 29 июля 2011 года. В этом отчете указывается, что "непосредственной причиной происшествия было снижение ниже минимальной высоты снижения при чрезмерной скорости снижения, в метеорологических условиях, не позволяющих установить визуальный контакт с землей и запоздалое начало процедуры ухода на второй круг. Это привело к столкновению с наземным препятствием, отрыву части левого крыла вместе с элероном и как следствие - потере управляемости самолета и столкновению с землей".

5. Хотя в обоих отчетах указывается, что по своей природе эта трагедия является несчастным случаем, в российском отчете вся ответственность возлагается на членов экипажа воздушного судна; польские следователи пришли к выводу, что российская служба управления воздушным движением также сыграла определенную роль в этом происшествии, передавая экипажу неточную информацию в отношении местоположения воздушного судна и что крушению способствовали недостатки смоленского аэродрома. Польская сторона также выразила сомнения в отношении независимости и нейтральности российского Межгосударственного авиационного комитета.

6. 11 апреля 2018 года Комиссия по повторному расследованию крушения самолета Ту-154М в Смоленске (Россия) сформированная правительством Польши, опубликовала новый предварительный отчет, в котором она делает вывод, что воздушное судно "разрушилось в воздухе в результате нескольких взрывов".

7. Сейчас, спустя более восьми лет после происшествия, Российская Федерация все еще сохраняет обломки самолета, "черные ящики" с оригинальными данными бортовых регистраторов и другие доказательные материалы. Хотя копии данных бортовых регистраторов и некоторые доказательные материалы были переданы польским властям, Польша уже несколько лет решительно настаивает на том, чтобы ей были возвращены обломки и оригиналы всех материалов. В обеих странах все еще продолжается уголовное расследование крушения.

8. Ассамблея напоминает, что в соответствии с Приложением 13 к Чикагской конвенции государство, где произошло крушение, обязано вернуть обломки и другие доказательные материалы государству регистрации воздушного судна, как только будет завершено техническое расследование службами безопасности воздушного движения, т.е. в январе 2011 года. Продолжающийся отказ российских властей вернуть обломки и другие доказательные материалы представляет собой злоупотребление правами и подпитывает спекуляции польской стороны в отношении того, что России есть, что скрывать.

9. В связи с этим Ассамблея призывает правительства Российской Федерации и Республики Польша определить с участием международных посредников порядок

выполнения положения пункта 10.1. и проинформировать Ассамблею о результатах не позднее, чем через 12 месяцев после принятия настоящей резолюции.

10. Принимая во внимание, что техническое расследование воздушного происшествия завершено российским Межгосударственным авиационным комитетом, а окончательный отчет опубликован еще в 2011 году, Ассамблея призывает также Российскую Федерацию:

10.1. незамедлительно передать обломки самолета Ту-154М польских ВВС компетентным органам Польши, действуя в тесном сотрудничестве с польскими экспертами, и не допуская дальнейшего повреждения возможных доказательных материалов;

10.2. до этого надлежащим образом обеспечить сохранность обломков по согласованию с польскими экспертами;

10.3. воздерживаться от проведения каких-либо дополнительных мероприятий на месте крушения, которые можно было бы рассматривать как осквернение места крушения, которое для многих поляков является весьма эмоционально значимым.

11. Ассамблея призывает также правоохранительные органы обоих государств в полном объеме сотрудничать в установлении любой возможной уголовной ответственности в связи с этим крушением, включая оперативное предоставление любых имеющихся доказательных материалов по запросу другого государства.

12. В заключение, Ассамблея торжественно напоминает о цели этого рокового рейса: перевозка самых высокопоставленных представителей польского государства на мемориальную церемонию в Катынь – место массового убийства тысяч польских патриотов сталинской тайной полицией весной 1940 года. Хотя Советский Союз долгое время отказывался признать ответственность за это преступление, он наконец признал эти факты в 1990 году. Процесс примирения между поляками и русскими, который должен продолжаться на основе исторической правды, не следует ставить под угрозу какими-либо оскорбительными или провокационными действиями в связи с трагическими событиями в Смоленске.